

# EL RECHTSPFLEGER ALEMÁN COMO UNA MANIFESTACIÓN DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD

**Antonio CEREIJO SOTO**

Dipòsit legal: Gi. 857-2015

<http://hdl.handle.net/10803/289983>

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

*El Rechtspfleger alemán como una manifestación de la justicia de proximidad*



TESIS DOCTORAL

**EL RECHTSPFLEGER ALEMÁN COMO UNA  
MANIFESTACIÓN DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD**

**ANTONIO CEREIJO SOTO**

2015





TESIS DOCTORAL

**EL RECHTSPFLEGER ALEMÁN COMO UNA  
MANIFESTACIÓN DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD**

**ANTONIO CEREIJO SOTO**

2015

PROGRAMA DE DOCTORADO EN TURISMO, DERECHO  
Y EMPRESA

DIRIGIDA POR: Dr. JUAN GONZALO ESCOBAR MARULANDA Y  
Dr. DANIEL VARONA GÓMEZ

MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE GIRONA



*“El trabajo del maestro no consiste tanto en enseñar todo lo aprendible como en producir en el alumno amor y estima por el conocimiento”. (John Locke)*

A Gonzalo Escobar, por su aliento incesante.

A Daniel Varona, por sus acertadas críticas.

A R. Brant, juez de primera instancia de Singen (Baden-Württemberg), por mostrarme las peculiaridades del funcionamiento de los juzgados alemanes.

A D. Osswald y a R. Deni, *Rechtspflegerinnen* en Singen (Baden-Württemberg), por sus esfuerzos en colmar mi ignorancia.

A Jörg Eisele, catedrático de Derecho penal y procesal penal de la Universidad de Konstanz, por su cálida acogida y sus apreciaciones.

A mis abuelos, Esclavitud y Antonio, por enseñarme en la infancia a alcanzar la felicidad sin necesidad de cosas materiales.

A mis padres y mis hermanos, por ser mi punto de referencia del sentido común y por su afecto.

A Mercè, por su generosidad diaria.

A Pau e Iago, por su sonrisa cada mañana.



## **ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS**

AAVV.	Autores varios.
Art. (s)	Artículo (Artículos).
ATS	Auto del Tribunal Supremo.
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CC	Código Civil.
CE	Constitución Española de 1978.
CEPEJ	Comisión Europea para la eficacia de la justicia.
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial.
CP	Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
Coord. (s)	Coordinador (Coordinadores)
Dir. (s)	Director (Directores)
Ed. (s)	Editor (Editores)

ed.	Edición.
LEC	Ley de enjuiciamiento civil
LECrim.	Ley de enjuiciamiento criminal
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial
núm.	Número.
<i>op. cit.</i>	Obra citada.
pág. (págs.)	Página (Páginas).
RD	Real Decreto.
ss.	Siguientes.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
UE	Unión Europea
vol.	Volumen.



ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS .....	8
RESUMEN/ ABSTRACT .....	15
PRESENTACIÓN.....	19
CAPÍTULO I.....	26
LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD .....	26
1. CONCEPTO DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD.....	27
1.1. ORIGEN TERMINOLÓGICO. ....	28
1.2. CONCEPTO.....	37
2. MODELOS DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD Y ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS. ....	47
2.1. MODELOS DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD.....	48
2.2. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE CADA MODELO.....	51
1. Características del modelo de justicia alternativa.....	52
2. Características del modelo de “jurisdicción de proximidad”. Igual que el modelo actual comporta, entre otros:.....	55
3. PROXIMIDAD Y EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: EL CONCEPTO DE LA UE. ....	56
¿LA NECESIDAD DE UNA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA?.....	63
CAPÍTULO II.....	73
LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA.....	73
1. ANTECEDENTES DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA: BREVE REFERENCIA A LA JUSTICIA DE PAZ.....	73
2. LOS ANTECEDENTES PRÓXIMOS DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA. ....	83
2.1. LOS ANTECEDENTES PRE-LEGISLATIVOS DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA. ....	90
2.2. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD Y CONSEJOS DE JUSTICIA. ....	94
3. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD....	108

4. ÚLTIMOS PROYECTOS LEGISLATIVOS RELACIONADOS CON LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD .....	120
4.1. LA SUPRESIÓN DE LOS PARTIDOS JUDICIALES .....	120
4.2. LOS TRIBUNALES PROVINCIALES DE INSTANCIA.....	125
<i>CAPÍTULO III</i> .....	130
<i>LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN EL DERECHO COMPARADO</i> .....	130
1. ALEMANIA .....	132
2. AUSTRALIA.....	137
3. CANADÁ.....	140
4. FRANCIA.....	146
5. ITALIA.....	163
6. PORTUGAL .....	173
7. REINO UNIDO .....	179
<i>CAPÍTULO IV</i> .....	186
<i>EL RECHTSPFLEGER ALEMÁN COMO INSTRUMENTO PARA UNA JUSTICIA MÁS PRÓXIMA</i> .....	186
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTO DEL RECHTSPFLEGER ALEMÁN. ....	187
1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RECHTSPFLEGER.....	192
1.2. CONCEPTO DE RECHTSPFLEGER .....	198
2. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECHTSPFLEGER: ¿SEGUNDA ALMA DEL PODER JUDICIAL? .....	199
3. EL RECHTSPFLEGER EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS: LA IMPORTANCIA DE LOS ENTES REGIONALES.....	219
4. EL RECHTSPFLEGER EN EL DERECHO AUSTRÍACO.....	222
5. EL VÍNCULO ENTRE EL "RECHTSPFLEGER" Y LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD.....	227
<i>CAPÍTULO V</i> .....	232
<i>LA REGULACIÓN DEL RECHTSPFLEGER EN EL DERECHO ALEMÁN</i> .....	232
1. ESTATUTO DEL RECHTSPFLEGER ALEMÁN .....	233

2. EL DIPLOMA DE RECHTSPFLEGER .....	237
3. LAS FUNCIONES DEL RECHTSPFLEGER ALEMÁN.....	241
3.1. CRITERIOS GENERALES.....	241
3.2. CRITERIOS ESPECIALES .....	261
4. RELACIONES ENTRE EL RECHTSPFLEGER Y EL “URKUNDSBEAMTE DER GESCHÄFTSTELLE“ .....	276
5. RECURSOS.....	278
<i>CAPÍTULO VI.....</i>	<i>281</i>
<i>UNA PROPUESTA PARA LA IMPLANTACIÓN ESPECIALIZADA DEL RECHTSPFLEGER EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: EL CASO DEL CRIMINÓLOGO. ....</i>	<i>281</i>
1. LA FIGURA DEL RECHTSPFLEGER COMO INSPIRADOR DE LAS REFORMAS PROCESALES .....	281
2. LA ESPECIALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....	291
2.1. LA “LÓGICA DEL CARNICERO” .....	291
2.2. LA ESPECIALIZACIÓN FRENTE A LA DICOTOMÍA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL/ACTIVIDAD NO JURISDICCIONAL .....	297
3. LOS PARAPROFESIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA A TRAVÉS DEL RECHTSPFLEGER.....	301
3.1. EL SECRETARIO JUDICIAL COMO ESPECIALISTA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	301
4. EL CRIMINÓLOGO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: UN EJEMPLO DE SU IMPLANTACIÓN SIGUIENDO AL RECHTSPFELGER.....	307
<i>CONCLUSIONES.....</i>	<i>334</i>
<i>BIBLIOGRAFÍA.....</i>	<i>348</i>



## **RESUMEN/ABSTRACT**

El objetivo de esta tesis doctoral es intentar contribuir a una justicia más próxima y eficaz. Se inicia con un estudio sobre el concepto de justicia de proximidad y sus modelos y los relaciona con el concepto positivo de eficacia de la justicia y los criterios para su medición introducidos por la UE.

Esta relación se concreta con la descripción de una institución alemana poco conocida en nuestro país: el Rechtspfleger, que ha sido un elemento fundamental para la eficacia y la celeridad de la justicia germánica.

Se cierra este estudio con una reflexión sobre la posibilidad de una introducción de esta figura en nuestra administración de justicia mediante el ejemplo del criminólogo.

L'objectiu d'aquesta tesis doctoral és intentar contribuir a una justícia més pròxima i eficaç. S'inicia amb un estudi sobre el concepte de justícia de proximitat i els seus models i els

relaciona amb el concepte positiu d'eficàcia de la justícia i els criteris pel seu mesurament introduïts per la UE.

Aquesta relació es concreta amb la descripció d'una institució alemanya poc coneguda en el nostre país: el Rechtspfleger que ha estat fonamental per a l'eficàcia i la celeritat de la justícia germànica.

En tenca aquest estudi amb una reflexió sobre la possibilitat d'una introducció d'aquesta figura en la nostra administració de justícia mitjançant l'exemple del criminòleg.

The objective of this PhD thesis is attempts to contribute to a closer and more effective practice justice. It begins with a approach to the concept of local and its proximity models and relates them to the positive concept of Justice efficiency and the criteria for measurement introduced by the EU.

This relationship is specified with the description of a German institution almost completely unheard-of in known in our country: Rechtspfleger, which has been the key for efficiency promotion in the German courts.

*Antonio Cereijo Soto*

This analysis closes with a thought on the possibility of introducing this figure in our administration of justice through a criminologist.



## **PRESENTACIÓN**

La finalidad de la presente tesis es la de aportar una posible implantación de los criminólogos en el ámbito de la administración de justicia, como expresión de la justicia de proximidad, a través de la figura de Rechtspfleger alemán.

Una profundización en esta materia conlleva la necesidad de estudiar tres ámbitos jurídicos escasamente tratados por la doctrina y que suponen un tratamiento multidisciplinar para el diseño de la instauración planteada.

El primero de los elementos que se va a analizar es la justicia de proximidad, constituyendo una de sus características destacadas su indefinición. En este marco teórico se deberán examinar los dos modelos de resolución de conflictos en que ha venido a desembocar esta justicia y que en su aplicación han respondido a objetivos claramente diferenciados.

Por un lado, una justicia de proximidad que abraza una justicia “formal”, que suele atribuirse a la resolución de conflictos menores o pequeños y que incardinándose en el sistema tradicional de los tribunales de justicia viene a

establecer una nueva categoría judicial para la resolución de los procedimientos que, según se señala, no comportan una especial complejidad.

Por otro lado, la citada expresión engloba, también, los postulados de una justicia alternativa que evoca para la resolución de dichos conflictos el desempeño de un papel distinto de las partes, otros procedimientos y otros principios inspiradores, donde la resolución sin vencedores ni vencidos marca la pauta de su implantación.

De este modo, países como Francia o Italia, han venido estableciendo en los últimos años sistemas de justicia de proximidad que buscan, como objetivo primordial, reducir el tiempo de resolución de sus procedimientos estableciendo una nueva categoría judicial cuya competencia se centra en los conflictos menores.

Junto a estas modalidades se han incorporado, en la mayoría de ordenamientos, también, modelos de justicia comunitaria, justicia de barrio, sistemas de mediación, procedimientos de arbitraje, etc., como una forma de aplicar una justicia “distinta”.

En España se debe examinar por qué no se ha producido la incorporación de esta justicia de proximidad

jurisdiccional, y, en especial, el abandono del proyecto de Ley Orgánica que pretendía su inclusión. Ello será útil para comprender y examinar con espíritu crítico la reciente propuesta de proximidad de la administración de justicia a la ciudadanía, institucionalizada a través de los Tribunales Provinciales de Instancia recogidos en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que se encuentra en el momento de redactar estas líneas, en tramitación.

Desde el punto de vista doctrinal cabe destacar que sólo dos monografías han abordado la cuestión de la justicia de proximidad jurisdiccional: una redactada por la profesora T. Armenta Deu y otra, una obra colectiva, dirigida por el profesor V.C. Guzmán Fluja. Tampoco aparecen muchos artículos doctrinales destacables a excepción del llevado a cabo por la profesora S. Oromí Vall-llovera en materia de derecho comparado. En relación a su modalidad como justicia alternativa existe una importante bibliografía doctrinal, que si bien no refiriéndose expresamente a ella como “justicia de proximidad”, recoge gran parte de los postulados que la configuran. Dentro de ella, y a los efectos del presente estudio, destaca la institución de la justicia restaurativa que empieza a abrirse paso no sólo entre la doctrina española sino que también se está plasmando en algunos proyectos prácticos.

Para los objetivos plasmados, como consecuencia de la amplitud resultante, se centrará el estudio en el examen de la

justicia de proximidad en su acepción temporal y de calidad de la resolución, esto es, en la necesidad expresada por los ciudadanos de una justicia más ágil intentando mejorar su eficacia.

El segundo de los elementos que se desarrollará deriva de una curiosidad: conocer por qué en el derecho alemán, a diferencia de los países de su entorno, no se ha abordado una reflexión sobre la justicia de proximidad jurisdiccional. Una de las causas, que se defenderá que explican este fenómeno, es la figura del Rechtspfleger.

No ha dedicado nuestra doctrina excesivo interés por esta figura única del derecho alemán y austríaco. A excepción de un artículo clásico del profesor Prieto-Castro y de otro reciente del profesor Ortilo Pradillo, existe un verdadero desierto en el tratamiento de esta figura por parte de nuestros autores. Dicho olvido resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el Rechtspfleger es el órgano que mayor cantidad de asuntos resuelve en la administración de justicia de los países donde se encuentra implantado (en el caso austríaco, el 80% de los asuntos que entran en los juzgados de primera instancia son resueltos por el Rechtspfleger).

Por ello se pretende llevar a cabo una amplia explicación de dicha figura para poder comprender como su estatuto jurídico, su naturaleza jurídica y las funciones que se le han

atribuido han contribuido a esa proximidad temporal en la resolución de conflictos.

Una de las características que puede predicarse de esta figura del derecho alemán es su especialización. El hecho de que no necesite tener una formación previa como jurista para acceder a la escuela superior para la obtención el título de Rechtspfleger y la posibilidad de una formación concreta en abundantes materias procesales y algunas sustantivas, ha llevado a que el Rechtspfleger se especialice en el año de prácticas en formación y luego en su destino definitivo en una materia concreta donde desarrolla sus funciones (como por ejemplo, insolvencia, menores, ejecución penal o sucesiones, etc).

Finalmente, el tercer aspecto que deberá tratarse es la implantación del criminólogo en la administración de justicia, como ejemplo de una justicia de proximidad más eficiente.

Si existe una demanda ciudadana hacia nuestros tribunales y juzgados que solicita una mayor agilidad en la respuesta judicial y una justicia más de mayor calidad y se puede acreditar que en Alemania esa modalidad de proximidad se ha conseguido, entre otros motivos, gracias a la especialización que caracteriza al Rechtspfleger, se debe estudiar la necesidad de la implantación de los criminólogos forenses para alcanzar dichos objetivos.

El criminólogo debe acompañar al juez penal en todas las fases de proceso para, solo o junto a otros profesionales, permitir al juez conocer las circunstancias personales, familiares y sociales que envuelven el hecho para adoptar, en base a ellas, aquellas decisiones que la ley le señala atendiendo a los parámetros previstos en su contenido. Ahora bien, de una acertada configuración de dicha implantación dependerá que el criminólogo sea un coadyuvante para alcanzar el objetivo indicado o pase a ser un guijarro más en la “maquinaria” de la justicia.

En España se están llevado a cabo investigaciones destacadas en este campo: por un lado, por parte de un grupo de investigación dirigido por la profesora E. Larruari y, por otro lado, por los profesores C. Climent, V. Garrido y J. Guardiola. Sus trabajos han sido tenidos en cuenta para la implantación del modelo que se defiende.

Si con ello se consigue obtener una resolución más ágil y de mayor calidad que permita una mejor selección de la pena o tratamiento a imponer al delincuente y evitar posibles delitos de quebrantamiento de condena innecesarios, se habrá alcanzado un paso importante en la confianza de los ciudadanos en la administración de justicia.



## **CAPÍTULO I**

### **LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD**

Para acercarse a la justicia de proximidad se aborda en este capítulo el estudio de su concepto y de las modalidades que de ella se han derivado (tanto teóricas como prácticas), para plantearse, posteriormente, su expresión en el derecho de la Unión Europea y concluir sobre su necesidad o no en nuestro país.

Se analiza, pues, inicialmente, el concepto de justicia de proximidad y, en especial, la confusión que dicha idea ha generado en la doctrina y en los operadores jurídicos. La utilización de la expresión “justicia de proximidad” para una variedad de modelos tan dispares ha desembocado en la atribución a aquélla de distintos mecanismos de resolución de conflictos y con unas finalidades totalmente heterogéneas que, en algunos casos, incluso, llega a ser contradictoria.

Por ello se procede, tras analizar su concepto, a la necesaria disección de cada modelo teórico y se atribuye, a cada uno de ellos, una caracterización clarificadora reservando la locución “justicia de proximidad” como denominación genérica de todos ellos.

En el ámbito de la Unión Europea se describe la relación de la proximidad en el ámbito de la justicia con el concepto de eficacia y los instrumentos utilizados por el Consejo de Europa para medir estos conceptos y las finalidades que con la proximidad y la eficacia se pretenden alcanzar.

Finalmente, se argumentará sobre si en España es o no necesaria (y posible) dicha justicia de proximidad o, por el contrario, dichas finalidades se alcanzan ya mediante otros mecanismos.

## **1. CONCEPTO DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD**

Resulta difícil establecer un concepto de justicia de proximidad debido a la diferente evolución que esta expresión ha tenido en los Estados Unidos e Inglaterra, por un lado, y en la Europa continental, por otro lado.

Para ello se debe llevar a cabo una aproximación a su origen terminológico (que permita conocer las razones históricas de la confusión que provoca la evocación de esta expresión en el ámbito jurídico), para examinar,

posteriormente, el concepto propiamente dicho en sus dos versiones principales.

### **1.1. ORIGEN TERMINOLÓGICO<sup>1</sup>.**

Wyvekens señala que el término “justicia de proximidad” nace en Francia<sup>2</sup>. Así, la primera mención de la expresión ‘justice de proximité’ la atribuye a un documento oficial publicado el 2 de octubre de 1992, en concreto, en una circular de la ‘Direction des Affaires criminales et du service des Grâces’, sobre *Las Respuestas a la delincuencia urbana* donde se incorpora entre sus subtítulos ‘La justice de proximité. Les maisons de la justice et du droit’.

---

<sup>1</sup>Si bien el concepto “justicia de proximidad” es relativamente novedoso, la práctica de una justicia próxima al ciudadano es muy antigua. Durante muchos años, en España, dicha función ha sido encomendada a los jueces de paz cuyas competencias se han visto reducidas progresivamente llegando a ser en la actualidad totalmente residuales.

<sup>2</sup> Sobre este origen puede consultarse Wyvekens, A. ; “Justice de proximité et proximité de la Justice. Les maisons de justice et du droit”, en *Droit et société*, núm. 33, 1996, págs. 363 a 388. Véase también Bastard, B. et Guibentif, P.; “Justice de proximité: la bonne distance, enjeu de politique judiciaire”, *Droit et Société*, 2007, núm. 66, 2007, pág. 267; o la descripción que realiza Guzmán Fluja, V.C (et al.) en *La justicia de proximidad*, Ed. Aranzadi, col. Cizur, Navarra, 2006, págs. 29 y ss.

Sin embargo, la existencia de un desapego de los ciudadanos con la administración de justicia para la solución de sus conflictos no es una cuestión tan actual. De hecho, el debate en Francia no será más que el punto de partida en la Europa continental para recoger el debate que se había producido anteriormente en EE.UU. sobre los sistemas alternativos de resolución de conflictos, ya iniciado en la década de los años 60 del anterior siglo.

En este país americano, años más tarde, en los años 70, dentro de un nuevo paradigma que florece, representado por el uso alternativo del derecho, la victimología o la criminología femenina, entre otros, se pone en cuestión la necesidad de devolver los conflictos a la comunidad. Dichos planteamientos tendrán su origen en diversas posiciones, entre ellas, los postulados abolicionistas y, en especial, será defendida por N. Christie quien abogará por la necesidad de devolver el conflicto a las partes. Dicho autor sostuvo que las partes directamente involucradas en los conflictos se tornaban invisibles a través del proceso penal que transforma “su” conflicto en el conflicto de “otros” que para su resolución abogaban a una serie de elementos técnicos que conllevaba a relegar a sus verdaderos protagonistas a un plano secundario o, simplemente, a relegarlas completamente<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Christie, N.; “Conflicts as property” en *The British Journal of Criminology*, vol. 17, núm.1, 1977, págs. 1-15.

Esta transformación de la justicia aparece de forma paralela y complementaria a la denominada “policía de proximidad”, que evoca nuevos instrumentos de garantía de la seguridad, y que tiene como pilares fundamentales la accesibilidad, la proximidad y la colaboración entre la policía, la justicia y la población<sup>4</sup>.

El profesor Goldstein consideró que eran necesarios tres requisitos para la transformación de la policía tradicional en policía de proximidad: en primer lugar, la adopción de la policía de proximidad requiere que ésta parta de una filosofía organizacional integrada en la policía de forma general y no solamente como un proyecto nuevo o una especialización temporal; en segundo lugar, para su arraigo en las comisarías es necesario un nuevo ambiente de trabajo que permita introducir los valores de la justicia de proximidad en la gestión y las tácticas de la policía; y, en tercer lugar, para que tanto la policía como los ciudadanos adopten la policía de

---

<sup>4</sup> Puede consultarse este resumen en J. Greene, “La policía de proximidad en los Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía”, en *Justicia Penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice*, ed. De Rosemary Barberet y Jesús Barquín, Granada, 2006 (se maneja la versión electrónica disponible en [https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798\\_spanish/213798\\_spanish.pdf](https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/213798_spanish.pdf), última consulta: 30 de septiembre de 2014, págs. 349 a 425); ya que resulta muy recomendable la lectura del análisis histórico que se realiza del surgimiento de la policía de proximidad en EE.UU. para entender el paralelismo entre policía de proximidad y justicia de proximidad y discernir entre los elementos específicos de la policía de proximidad frente a la justicia de proximidad.

proximidad, ésta debe orientarse a resolver problemas importantes de delito y desorden en la comunidad, y no simplemente a responder con rapidez a las llamadas de asistencia y completar después el trabajo burocrático.

De igual forma, en Francia, la idea de aproximar la justicia al ciudadano había aparecido ya, formalmente, a finales de los años 80 con la instauración de las ‘Maisons de Justice et du Droit’ (MJD) encargadas de poner en marcha un sistema alternativo para los pequeños litigios con el objetivo de restablecer la paz social mediante una justicia negociada<sup>5</sup>. En todo caso, es importante destacar que la utilización originaria de la locución “justicia de proximidad” se ligó a los sistemas alternativos de resolución de conflictos<sup>6</sup>.

El marco histórico en que surge el término “proximidad” en el país galo deriva de la constatación, a finales de la década de los años 80, especialmente en el extrarradio de París, de la necesidad de establecer una nueva concepción de la justicia a causa de un fenómeno social emergente: en los barrios más degradados de las grandes ciudades surgieron

---

<sup>5</sup> Otra muestra evidente de esta necesidad se encuentra en el informe Bonnemaïson (Bonnemaïson, Gilbert; *Face à la délinquance: Prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, París, Primer Ministro: Documentación Francesa, 1982).

<sup>6</sup> Para un análisis de la relación entre la expresión “justicia de proximidad” y los sistemas alternativos de resolución de conflictos en Francia puede consultarse Wyvekens, A.; “Justice de proximité et proximité .., *op. cit.*

una serie de conflictos, especialmente en el ámbito penal y de escasa entidad, a los que la justicia ordinaria no daba una respuesta satisfactoria y que, siguiendo los postulados de la teoría de las ventanas rotas<sup>7</sup>, desencadenaba una escalada criminal que abocaba a delitos muy graves<sup>8</sup>.

La doctrina francesa entendió que para superar dicha situación era necesario un “reagrupement” de la justicia al ciudadano<sup>9</sup>. Este objetivo se debía concretar en tres ámbitos<sup>10</sup>:

---

<sup>7</sup> La teoría de las ventanas rotas se inspira en los postulados de Wilson y Kelling. Sin embargo, como expone E. Larrauri no existe una sola tesis sobre dicha teoría sino que, siguiendo a Taylor, la citada autora, apunta tres versiones: la de Wilson expuesta en el año 1975, la de Wilson y Kelling del año 1982 y la de Skogan del año 1990. Pueden consultarse dichas versiones en Larrauri, E.; “Ayuntamientos de izquierdas y control del delito”, *InDret Revista para el análisis del derecho*, núm. 3/2007, págs. 4 y 5.

<sup>8</sup>Esta situación no parece haberse solucionado. Así en el diario El País en su edición del día 26 de noviembre de 2007 destacaba: “*La muerte de dos jóvenes en París desata una nueva ola de violencia en los arrabales*” y continuaba “*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.*”.

<sup>9</sup> A. Wyvekens y J. Faget (dir.); *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Ed. Erès, Ramonville Saint-Agne, 2001. Especialmente interesante resulta el estudio que llevan a cabo los autores sobre los dos elementos que abocaron a esta tendencia: la

1. Una proximidad *geográfica o territorial* que implica la ubicación física de edificios de la administración de justicia en los diferentes barrios de las grandes ciudades que atiendan a aquellos conflictos menores que preocupan más directamente a los ciudadanos.

Habitualmente los barrios más conflictivos son también, debido a características derivadas de la política urbanística municipal, barrios escasamente dotados de equipamientos y servicios públicos. La proximidad territorial es, en cierto sentido, pues, también una proximidad visual. Se pretende que el ciudadano de estos barrios pueda percibir la existencia de una instalación de justicia allá donde radica el conflicto.

Además, se destaca “lo local” como nuevo foco de las nuevas políticas de prevención socio-penales. Esto se traducirá en una doble inflexión: el actor de la comunidad pasa a ser responsable de funciones de seguridad pública y acentúa la tendencia de erigir los micro-espacios geográficos y sociales como centros a partir de los cuales elaborar políticas que responden a las preocupaciones del ciudadano.

---

problemática de la inseguridad y el aumento de la solicitud de derecho y de justicia.

<sup>10</sup> Puede consultarse y ampliarse el contenido de estos ámbitos en A. Wyvekens y J. Faget (dir.); *op. cit.*, págs. 1 a 35.

2. Una proximidad *temporal* que debe responder al principio de celeridad o rapidez, puesto que estos pequeños conflictos necesitan una respuesta inmediata. Se pretende que la víctima pueda obtener una pronta y satisfactoria respuesta por parte de la administración de justicia, con el evidente incremento que la repercusión de la respuesta rápida tiene en la confianza en la justicia.

Pero también, frente a la concepción clásica de la prevención en el Estado social, que se inscribía en la duración y la discreción, las nuevas políticas privilegian la urgencia y la rapidez de las intervenciones con un alto nivel de visibilidad.

3. Por último, aun cuando no menos importante, se pretende una proximidad también *relacional*, que también ha sido denominada como psicológica, simbólica, afectiva o humana (“empática”, como señala cierto sector doctrinal italiano<sup>11</sup>).

La proximidad relacional se desarrolla mediante tres vías de actuación: a) una mayor simplificación de los procedimientos y formalidades utilizados hasta ahora por la administración de justicia donde la mediación cobra un papel esencial; b) la integración de los ciudadanos al sistema judicial, de forma que participen tanto en el análisis del conflicto como en la solución al mismo; y c) finalmente, la

---

<sup>11</sup> Vianello, F.; “Mediazione penale e giustizia di proximita”, en la revista *Dei delitti e delle pene*, Anno VV, 3-2000, pág. 5.

implicación de las administraciones (especialmente, la municipal) no sólo desde un punto de vista organizativo, en cuanto a los conflictos concretos que se planteen, sino, especialmente, adoptando, a la vista de los problemas planteados y las soluciones establecidas, políticas de prevención general que ayuden a erradicar los elementos que inciden en el nacimiento del conflicto, y aportando los medios necesarios para aplicar mecanismos de ejecución alternativos<sup>12</sup>.

A la frialdad de una lógica administrativa impuesta desde las altas instancias sin discusión, la lógica actual opone una dimensión comunicativa que asegura, en principio, la participación de los autores en la negociación y en la definición de las políticas que se desean poner en marcha.

En resumen, el modelo originario de la justicia de proximidad en Francia era un modelo que pretendía transformar por completo los mecanismos de garantía de la seguridad. No intentaba transformar sólo el sistema judicial sino que ponía de manifiesto la decidida voluntad de

---

<sup>12</sup> Otros autores entienden que la noción de justicia de proximidad debe abarcar los cuatro elementos siguientes: a) espacial: que se correspondería con la proximidad física y que defiende que es la primera en que uno piensa espontáneamente, b) social: que se caracterizaría por la pertenencia a un mismo entorno, c) relacional: que se basa en la eficacia del diálogo, de la empatía y d) cultural: que se definiría por una adhesión a los valores comunes. (G. Métairie en *La justice de proximité. Une approche historique*, ed. Presses Universitaires de France, col. Leviatán, París, 2004, pág. 7).

transformar, también, el tejido social y los agentes de socialización en el ámbito local. Se consideraba que las políticas basadas en los nuevos modelos de prevención se debían fundamentar en el diálogo con los ciudadanos y, por lo tanto, debían formar parte de un proyecto de gobierno de ciudad.

Así, dos eran los ejes esenciales sobre los cuales debía girar la configuración originariamente francesa de la justicia de proximidad: se trataba, en primer lugar, de una justicia geográficamente delimitada en zonas o barrios de las grandes ciudades; y, en segundo lugar, era una justicia que debía buscar, desde la triple perspectiva expuesta, acercar la justicia al ciudadano (o acercar el ciudadano a la justicia).

Sin embargo, esta idea inicial de una justicia de proximidad ligada a sistemas alternativos de resolución de conflictos evolucionaría hacia una “jurisdicción de proximidad”. Se identificará, pues, la justicia de proximidad con la jurisdicción de proximidad, es decir, el establecimiento por parte del Estado de una nueva jurisdicción dentro de la carrera judicial encargada de resolver los “conflictos menores” de los particulares.

Cabría plantearse, sin embargo, si la instauración de esa justicia de proximidad ligada a la justicia restaurativa es, en verdad, una justicia alternativa a la tradicional o si bien el

mecanismo de la derivación ha supuesto la introducción en el sistema tradicional de mecanismos distintos de resolución de conflictos sin alcanzar una verdadera justicia alternativa.

## **1.2. CONCEPTO**

Después de analizar los orígenes terminológicos y su contenido esencial se pretende ahora ofrecer una aproximación conceptual a la justicia de proximidad: desde su inicio como alternativa a la justicia tradicional a su desembarco como “jurisdicción de proximidad”, de forma que se señalarán los aspectos fundamentales de esta institución y se describirán después las características de los principales grupos en que se podrían clasificar los diversos modelos de justicia de proximidad.

La naturaleza de la justicia de proximidad pondrá de relieve algunas limitaciones de este modelo de justicia. En efecto, la justicia de proximidad es una institución a medio camino entre la autorregulación regulada y el ejercicio de funciones jurisdiccionales, dependiendo de su concreta configuración.

La profesora Armenta Deu ha defendido que la justicia de proximidad y la autorregulación son realidades antagónicas, en concreto, considera:

*“Nada tiene que ver la justicia de proximidad con la autorregulación; es más, son realidades que en muy buena medida se presentan como antagónicas...así como la autorregulación tiene una orientación ascendente bien perceptible –que va de su matriz privada a los efectos públicos, muy variados, que puede alcanzar-, la justicia de proximidad se presenta como un fenómeno de descentralización que tiene su génesis en el corazón mismo del Estado, en el poder judicial, es canalizado a través de las leyes y normas jurídicas, atendida por jueces y permanece siempre en cualquier caso en la órbita institucional del Estado, aunque situándose en su periferia para alcanzar una conexión más directa con los ciudadanos”<sup>13</sup>.*

Cabe apuntar, sin embargo, que ello dependerá del modelo de justicia de proximidad que se analice como se expondrá posteriormente, ya que dicha premisa es plenamente aplicable a la “jurisdicción de proximidad” a la

---

<sup>13</sup> Armenta Deu, T.; en *Justicia de proximidad*, Ed. Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2006, págs. 18 y 19.

que la autora se refiere, pero resulta más difícil su aplicación en el caso de los modelos de justicia alternativa.

Por otra parte, el carácter polisémico de la expresión “justicia de proximidad” plantea graves dificultades conceptuales, puesto que da cabida a realidades y objetivos muy diversos bajo una misma etiqueta.

Pero no sólo el término “justicia de proximidad” en su conjunto es polisémico sino que la noción de “proximidad” resulta en si misma confusa. El problema principal del concepto “proximidad” es que “está de moda”. Así se habla de “gobierno de proximidad”, “democracia de proximidad”, “política de proximidad”, “policía de proximidad” “banca de proximidad” “venta de proximidad” e incluso se califican ya determinados servicios públicos como “servicios de proximidad” (hospitales, correos, escuelas) o se realizan campañas, como la desarrollada en Cataluña recientemente, de productos alimentarios de proximidad “km 0”.

En estos casos parece que se quiere aportar con el término “proximidad” una connotación positiva y de descentralización a los sustantivos que acompaña y se presenta como una reconquista ciudadana que permitirá resolver los actuales problemas sociales<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre el concepto de la “proximidad” y su utilización en las nuevas políticas públicas así como su relevancia para la

Pero, además, se arguyen la existencia de otras justificaciones. D.G. Barrera defiende que la justicia de proximidad aparece recogida históricamente como tal desde hace poco tiempo por motivos metodológicos. Expone, en resumen, que así como los historiadores modificaron el estudio de lo político buscándolo fuera de la política y fuera del estado, así también en el estudio de la justicia ha crecido la atención por zonas de prácticas que no pueden ser incluidas dentro del “poder judicial” pero que se consideran modos de resolución de conflictos socialmente reconocidos<sup>15</sup>.

En cualquier caso, como pone de relieve G. Métairie<sup>16</sup>, uno de los principales problemas del nombre planteado es que la justicia no posee, en principio, una noción circunscrita de la proximidad y es, precisamente, esta carencia la que determina la atribución de modelos distintos a una sola realidad.

---

legitimidad de las democracias contemporáneas puede consultarse la obra de C. Le Bart y R. Lefebvre (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Ed. PUR (Presses Universitaires de Rennes), Rennes, 2005.

<sup>15</sup> Barrera, D.G.; “Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho” en *PolHis*, (*Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*), Año 5, número 10, 2012, págs. 50 a 57.

<sup>16</sup> G. Métairie, “La justice de proximité. Une ...,” *op. cit.*, págs. 5 a 7

Resulta, pues, necesario indicar de qué se está hablando cuándo se emplea la expresión “justicia de proximidad”. De esta forma, su vinculación originaria con la prevención comunitaria y su posterior plasmación en Francia como “jurisdicción de proximidad” están en el origen de una mezcolanza de modelos a los que genéricamente se les ha denominado “justicia de proximidad” (ya advertía Wyvekens en 1996 sobre como la justicia de proximidad se estaba convirtiendo en una especie de cajón de sastre)<sup>17</sup>.

La doctrina española más destacada ha defendido, en este sentido, que bajo la expresión “justicia de proximidad” se cobijan, en realidad, dos sistemas distintos y claramente diferenciables, cuyos elementos de distinción serían, por un lado, la inclusión o no del órgano decisor en la carrera judicial y, por otro lado, su implantación sólo para algunos municipios o su generalización a todos los partidos judiciales.

De esta forma Guzmán Fluja apunta:

*“En relación con lo que he llamado versión originaria de la justicia de proximidad...me parece muy aprovechable la idea en su concepto, y me parecería importante pensar en su implantación en España, donde hay núcleos urbanos que presentan problemas graves de*

---

<sup>17</sup> Wyvekens, A. ; “Justice de proximité et proximité ... “ *op. cit.*.

*marginalidad en algunas zonas, con los problemas añadidos que conlleva y con la manifestación de una delincuencia pequeña y media que resulta grave. La justicia de proximidad sería importante, digo, para empezar a tener presencia en esos barrios marginales, y para ser una clave (no la única, se deben hacer otros esfuerzos sociales, culturales, etc.) en la eliminación de esa marginación y de las barreras que va generando (barrios ricos y barrios pobres,...)...Yo valoro positivamente el Proyecto de justicia de proximidad, que no se implanta en el sentido que se acaba de exponer, sino que se trae como una solución más general”<sup>18</sup>.*

En el mismo sentido, la profesora Armenta Deu recuerda:

*“Porque la justicia de proximidad puede desarrollarse con dos orientaciones bien diferentes, según opere en el marco o a través de métodos alternativos de resolución de conflictos o lo haga en el seno de la jurisdicción, y esta perspectiva abre un cúmulo de consecuencias de gran*

---

<sup>18</sup> Guzmán Fluja, V.C. (et al.), La justicia de proximidad, *op. cit.*, pág. 43.

*trascendencia. Y porque, además, la primera fue la propuesta originaria y la segunda la finalmente acogida...”<sup>19</sup>.*

Como expone de forma resumida N.G. Mac-Lean<sup>20</sup>:

*“Cabe señalar que existe una multiplicidad de modelos que puede comprenderse bajo este término. Pero, debemos tener presente que la Justicia de Proximidad puede desarrollarse, básicamente, bajo dos perspectivas distintas, por un lado, en el seno de la jurisdicción y por otro, como un método alternativo de resolución de conflictos, caso en el que es asimilable a los ADR. Uno de los elementos que determinará que su configuración responda a uno u otro modelo es el de incluir o no al juez de proximidad en la carrera judicial.*

*A la primera variante, que se despliega en el ámbito jurisdiccional, la he llamado “formal”, mientras que a la segunda,*

---

<sup>19</sup> Armenta Deu, T.; *Justicia de proximidad*, op. cit., pág 11.

<sup>20</sup> Mac-Lean, N.G.; *Prevención comunitaria del delito y justicia de proximidad. Un estudio preliminar sobre las posibles relaciones entre el discurso criminológico y procesal*, octubre de 2010, inédito, trabajo para la obtención del título de suficiencia investigadora, facilitado por la autora.

*íntimamente vinculada a los ADR y a la Justicia Restauradora, “holista”*”.

Otro sector doctrinal<sup>21</sup> realiza una simplificación de esta evolución y distingue entre justicia de comunidad y justicia de proximidad donde la primera sería propia de los países anglosajones y especialmente de Estados Unidos, mientras que la segunda sería característica de Europa con la excepción de Inglaterra. Además consideran que los principios de una y otra justicia son totalmente diferentes. Así mientras la justicia de proximidad aboga por una proximidad espacial, temporal y humana; la justicia de comunidad se inspiraría por los principios de prevención, solución de problemas y participación democrática<sup>22</sup>. La clasificación parece algo simple ya que es difícil mantener porque la llamada justicia de comunidad no aboga por una mayor humanidad en la resolución de los conflictos.

La coexistencia de dos sistemas u orientaciones distintas bajo el paraguas de la denominada justicia de proximidad constituye una realidad que no puede obviarse.

---

<sup>21</sup> Esta postura es defendida por M. Poblet en *La justicia de proximitat: àmbits i models*, en la colección Síntesi, núm. 13, Ed. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2007.

<sup>22</sup> Sobre la relación entre la justicia de proximidad y la justicia de comunidad véase el excelente artículo de Wyvekens, A.;" La justice de proximité: version française de "Justice and Community ?", en Shapland, J. (dir.), *Justice, communauté et société civile*, Paris, L'Harmattan, col. Déviance et société, 2008, págs. 39-53.

Como se desarrollará posteriormente, la evolución de la justicia de proximidad y las manifestaciones que se han implantado hasta ahora, determinarían la necesidad de establecer un concepto genérico de justicia de proximidad que admita la inclusión de varios modelos de aplicación. Por esta razón no se ofrece una definición de justicia de proximidad ya que parece aconsejable atribuir a cada uno de estos modelos una denominación clarificadora, descriptiva de su esencia, y fijar una relación de sus características principales. Algunos autores hablan ya de las “justicias de proximidad” para referirse a este fenómeno.

Así Darío G. Barrera considera que

*“La preocupación por las “justicias de proximidad” está muy presente en debates actuales sobre cómo brindar a los ciudadanos un mejor acceso a la justicia<sup>23</sup>... y “la fórmula <justicia de proximidad> unifica experiencias y proyectos modernizadores que presentan entre sí diferencias muy importantes, pero que comparten la convicción de que es bueno multiplicar los despachos de administración de justicia así como suprimir las distancias entre jueces y usuarios de la misma”.*

---

<sup>23</sup> Barrera, D.G.; *opus cit.*, pág 50 y 51..

La locución “justicia de proximidad” se mantiene en este trabajo, pues, como un concepto que engloba todos los modelos reconducibles: el modelo teórico de sistemas alternativos de la resolución de conflictos, el modelo teórico de jurisdicción de proximidad y los modelos mixtos que se derivan de los dos anteriores.

La pretensión de ofrecer una definición de la justicia de proximidad supondría o bien un concepto tan amplio que comportaría la inclusión de, prácticamente, todos los sistemas alternativos de resolución de conflictos y de las últimas reformas procesales; o bien sería tan estricta que dejaría fuera de su contenido aspectos y matices necesarios para comprender la institución en su totalidad.

De hecho, ambos modelos no pueden considerarse contradictorios. La implantación de uno no supone, automáticamente, la exclusión del otro. Su aplicación puede (y debe) ser complementaria. Nada impide que al lado de los sistemas tradicionales de justicia puedan instaurarse sistemas novedosos de resolución de conflictos. Lo fundamental es, sin embargo, tener presente que las finalidades de ambos modelos son diferentes por lo que los objetivos a alcanzar por uno y otro también deben ser diferenciados. La utilización de uno de los modelos para la consecución de los objetivos propios del otro modelo sólo puede verse avocada al fracaso.

Por ello se ofrecen sus principales modelos de aplicación y los elementos característicos de cada uno de ellos, para trazar los fundamentos sobre los que se asienta esta institución.

## **2. MODELOS DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD Y ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS.**

La confusión terminológica que se ha destacado en el apartado anterior ha derivado en una “vis atractiva” del concepto de justicia de proximidad para todos aquellos modelos que de una manera u otra cumplan con alguno o algunos de los requisitos configurativos de la justicia de proximidad. Son muchas las variantes de justicia de proximidad que pueden encontrarse en la historia y en el derecho comparado pero en las próximas páginas se esbozarán los más destacados.

## **2.1. MODELOS DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD**

Se pueden reducir las plasmaciones, tanto teóricas como prácticas, de la justicia de proximidad, en tres modelos. En este apartado sólo se describen de forma esquemática ya que en el capítulo referido a la justicia de proximidad en el derecho comparado se describirán los mecanismos utilizados por cada modelo.

A) El modelo de justicia alternativa.

1) *Sistema alternativo víctima-victimario*, excluiría la justicia de proximidad del sistema judicial suponiendo una desjudicialización del conflicto. Podría de establecerse como requisito previo al acceso de la jurisdicción y sus elementos característicos serían la utilización de la mediación o la conciliación en la resolución de los conflictos. Su mayor punto débil, desde la visión del jurista, es su naturaleza voluntaria así como la imposibilidad de una ejecución forzosa de sus acuerdos salvo que se introdujera un proceso de homologación. Además, la carencia de los efectos de cosa juzgada suponen una evidente desventaja frente a los modelos jurisdiccionales.

2) *La Justicia Municipal o Justicia de barrio*: este modelo defiende, también, una desjudicialización de los pequeños conflictos y una justicia integral en su resolución donde la

justicia local es el eje vertebrador. El elemento territorial determina la diferencia esencial con el modelo anterior, de forma que el municipio, el barrio, el núcleo donde se plantea el conflicto, participa del mismo y supone una ampliación del conflicto más allá de la víctima y del autor, ya que el conflicto no relaciona dos individuos concretos sino que alcanza a grupos o comunidades integrantes de una misma zona. Contiene elementos de la justicia restaurativa y de la justicia comunitaria donde no supone un carácter previo a la jurisdicción sino que el conflicto se soluciona al margen de la jurisdicción.

B) El modelo de “jurisdicción de proximidad”.

1) El primer modelo se denominará *Justicia de paz* y se caracteriza por la incorporación estructural de la justicia de paz actual a la nueva justicia de proximidad e implicaría la profesionalización de los jueces que hasta ahora desarrollan su trabajo en los juzgados de paz. Se habrían de adoptar, además, dos medidas complementarias: introducir Jueces de Paz en las poblaciones donde ahora no están presentes y ampliar sus competencias. Haría falta, finalmente, reflexionar sobre si sería pertinente la modificación del sistema de elección actual.

2) Una segunda modalidad, para la cual se propone la denominación de *Justicia de pequeñas reclamaciones* o de asuntos menores, significaría simplemente una nueva categoría profesional dentro de la carrera judicial. El acceso a la carrera judicial así como el ascenso sería similar a la de los jueces actuales. Se describirá más detalladamente con posterioridad puesto que será uno de los modelos cuya implantación en España se propondrá en la Ley Orgánica que pretendió la instaurar la justicia de proximidad en España.

3) En tercer lugar se encontraría la *Justicia de distrito*. Sería similar a la que fue derogada en su día y supondría la creación de una escala en el cuerpo único de jueces y magistrados. Se deberían establecer sus competencias en todos los ámbitos jurisdiccionales y compartiría la primera instancia con los órganos ahora existentes. Ciertamente presenta ciertas similitudes con el modelo descrito anteriormente pero la creación de esta escala dentro del cuerpo judicial los convierte en dos modelos claramente diferenciados.

C) Modelo mixto: Finalmente cabe mencionar a la *Justicia de proximidad como «tertium genus»*<sup>24</sup> que fue propuesta por el Ayuntamiento de Barcelona y por la Generalitat de Cataluña y

---

<sup>24</sup> Se puede consultar esta propuesta en el artículo de Jiménez Asensio, R.; “La justicia de proximidad: propuestas normativas y soluciones institucionales” en el libro Guzmán Fluja, V.C., *La justicia de proximidad*, op. cit., págs. 58-66.

se describe, parcialmente, en el Libro Verde de la Administración de Justicia del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña.

La línea maestra de aquella propuesta, era la defensa de una justicia de proximidad de implantación gradual y derivada de unas necesidades objetivas de los municipios para hacer frente a unos problemas concretos. Los jueces de proximidad tendrían un carácter temporal y no se integrarían en la Carrera Judicial. Además, los Juzgados de Proximidad se integrarían en la estructura del sistema judicial español (primer escalón judicial) y estarían sometidos a los órganos de gobierno del Poder Judicial, sus competencias se extenderían a determinados conflictos civiles, las faltas penales y algunas cuestiones propias de la jurisdicción contencioso-administrativa.

## **2.2. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE CADA MODELO**

Pese a la pluralidad de configuraciones que tiene la justicia de proximidad, resulta fundamental describir los

elementos que se podían denominar identificadores de cada modelo de justicia de proximidad.

## 1. Características del modelo de justicia alternativa

A) Actuación previa a la jurisdicción ordinaria: una de las razones esenciales de este tipo de justicia de proximidad es la evitación del proceso judicial, la posibilidad de que las partes a las puertas del conflicto no lleguen a rebasar su umbral, y consigan, mediante unos nuevos mecanismos, llegar a una resolución rápida y efectiva, en cuya configuración han participado y donde la solución, en la medida de lo posible, sea propuesta por ellas mismas.

B) Carácter local: la proximidad geográfica se debe alcanzar mediante una implantación de la justicia allá donde los conflictos susceptibles de ser conocidos por este modelo surgen habitualmente: en el municipio, en el barrio, donde el ciudadano compruebe que la justicia se acerca a él, lo hace partícipe y lo implica en la comunidad donde reside. Es una justicia diferente para cada barrio, municipio, distrito; puesto que cada uno de ellos tiene su idiosincrasia, para la cual una justicia uniforme como la actual resulta claramente insatisfactoria.

C) Independiente: no vinculada ni sujeta a instrucciones, órdenes o recomendaciones de ningún tipo de autoridad, ni estatal ni autonómica ni local.

D) No profesional o con otros instrumentos de aplicación: que comporta un sistema diferente de resolución de conflictos. No se puede buscar un juez que recite de memoria el Código Penal o que realice una descripción evolutiva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre, por ejemplo, la accesión invertida. En la contaminación de conceptos que se ha destacado sobre la introducción de mecanismos de justicia restaurativa en la justicia tradicional en el caso de que se considere necesaria la presencia de un juez, sus conocimientos deben ser otros.

Cabe recordar que deberán resolverse conflictos que se dan en un ámbito concreto, en un municipio, en un barrio. Por ello, sería conveniente que la definición y la solución del conflicto se llevara a cabo por los protagonistas del mismo y, en su caso, por personas que lo conozcan, que puedan abarcar todos aquellos aspectos que están más allá del caso concreto que se plantee.

E) Informal: donde los procedimientos que puedan establecerse deberán ser flexibles, modulables y cambiantes ante las diversas situaciones que puedan darse. En este punto sería incluso deseable que no se estableciera ningún procedimiento y que se fije en función de cada supuesto

concreto, estableciéndose una serie de protocolos a practicar que supongan una guía de actuación. Con esto se conseguiría que a la resolución del conflicto pueda llegarse por unas vías que el establecimiento de un procedimiento “ab initio” impediría. Este carácter informal no sólo debe ser predicable en la fase de resolución del conflicto sino también en la fase de ejecución puesto que deberá permitir a las partes modelar la ejecución de la decisión a medida que se produzcan modificaciones relevantes.

F) Especializada: esta Justicia no requiere sólo conocimientos jurídicos sino otros tan o más importantes que éstos para un desarrollo correcto de la función resolutive.

G) Integral: la aplicación de los Equipos Técnicos en la jurisdicción de menores y su evidente utilidad, pese a su escasez de medios, conduce a una reflexión evidente: la necesidad de la intervención de otros profesionales al margen del Juez en la resolución de conflictos entre los ciudadanos. Este puede ser un buen punto de partida, puesto que no hay duda que este tipo de justicia de proximidad necesita de estos otros profesionales: asistentes sociales, criminólogos, psicólogos, etc; para la aplicación de su modelo. Es una justicia que aglutina todos aquellos elementos comunitarios que puedan permitir la mejor solución posible al problema planteado, tanto para la víctima como para el infractor y para la comunidad.

2. Características del modelo de “jurisdicción de proximidad”.

Igual que el modelo actual comporta, entre otros:

A) Integrada en la Carrera Judicial: en este sentido en los sistemas de jurisdicción de proximidad suele crearse una nueva categoría judicial (o bien se aprovechan los juzgados de paz existentes)<sup>25</sup>, los jueces de proximidad, que se incardina dentro de la carrera judicial o tiene voluntad de incardinarlos en un futuro.

B) Sistema de selección: puede llevarse a cabo bien mediante el sistema tradicional de oposición, bien mediante instrumentos de selección más acordes con las plazas a ocupar.

C) Estatuto: a los jueces de proximidad les sería plenamente aplicable las normas estatutarias de jueces y magistrados.

D) Justicia formal: la tramitación y resolución de los asuntos que conocieran los jueces de proximidad deberían acomodarse a la legislación procesal vigente que puede coincidir con la prevista para los demás procesos o aportar nuevos mecanismos de resolución, pero con una descripción

---

<sup>25</sup> Esta fue una propuesta del CGPJ a la que se dedica posteriormente un apartado especial.

legal previa sin posibilidad de que el órgano judicial pueda utilizar otros mecanismos diferentes a los recogidos en la ley.

E) Independiente e inamovible: estos principios que se predicen de los jueces y magistrados deben ser también de aplicación a esta nueva categoría judicial que no pueden verse perturbados en su independencia.

### **3. PROXIMIDAD Y EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: EL CONCEPTO DE LA UE.**

Una de las finalidades de los modelos descritos es conseguir una disminución en la duración de los procesos de tal forma que el ciudadano tenga una justicia más eficaz y, a la vez, se intenta establecer una justicia más próxima.

Proximidad y eficacia en la justicia son los elementos iniciales con los que nuestros poderes públicos intentan acercar nuevamente la justicia al justiciable, así como, mejorar su imagen, ya que es una de las instituciones peor valoradas por el conjunto de la población.

Hay muchos elementos que podrían aportar una mayor agilidad en la resolución de los procedimientos judiciales (mejoras en el campo de la informática, aumento y mejor formación de sus funcionarios, medios materiales suficientes, modificaciones legislativas para conseguir procedimientos con una mayor oralidad, introducción de la obligación de acudir a medios alternativos de resolución de conflictos antes de acudir a la vía jurisdiccional, etc). El examen de cada uno ellos desbordaría el contenido de este apartado.

Por eso se describe, únicamente, un análisis positivo sobre que se considera “eficacia de la justicia” en nuestro entorno jurídico y, en concreto, en el ámbito de la Unión Europea.

En este sentido, la creación dentro del Consejo de Europa de una Comisión Europea para la eficacia de la justicia (CEPEJ)<sup>26</sup> es un claro ejemplo de la preocupación que ha logrado en el ámbito europeo las dilaciones indebidas en los procesos judiciales.

La CEPEJ fue creada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 18 de septiembre de 2002 por

---

<sup>26</sup>Para la descripción de la CEPEJ y sus funciones puede consultarse el artículo de E. García-Maltrás de Blas, “Dilaciones indebidas y duración de los procesos en el Consejo de Europa y el Tribunal de Europeo de Derechos Humanos: del tiempo razonable al tiempo óptimo y previsible”, *InDret Revista para el análisis del derecho*, Barcelona, 2/2007.

Resolución (2002) 12. Los objetivos de esta Comisión son descritos en el artículo 1 del Anexo de esa resolución:

*“mejorar la eficacia y el funcionamiento del sistema judicial de los Estados miembros, con el fin de asegurar que toda persona que dependa de su jurisdicción pueda hacer valer sus derechos de manera efectiva, reforzando así la confianza de los ciudadanos en la justicia y permitir ejecutar mejor los instrumentos jurídicos internacionales del Consejo del Europa relativos a la eficacia y a la equidad de la justicia”.*

La CEPEJ no es, por lo tanto, un órgano de seguimiento ni de supervisión. Su función es básicamente preventiva puesto que sus trabajos y estudios tienen que servir para mejorar los sistemas judiciales y ofrecer soluciones prácticas para evitar dilaciones indebidas en los procesos que se llevan a cabo en el ámbito jurisdiccional de cada uno de los estados miembros.

La CEPEJ está compuesta por expertos de los 46 estados del Consejo de Europa y un número de observadores que ha ido creciendo paulatinamente. Se reúnen dos veces al año (julio y diciembre) y el presidente, el vicepresidente y los miembros del comité gestor son elegidos cada 4 años. Actualmente cuenta con cuatro grupos de trabajo: 1) CEPEJ-

EVAL: que realiza el cuestionario y la evaluación de los sistemas judiciales, 2) CEPEJ-DEL (centro SATURNO): estudia la duración de los procesos judiciales; c) CEPEJ-MED: encargado del estudio de la mediación en el ámbito de la UE y d) CEPEJ-QUAL: que analiza la calidad de los sistemas judiciales.

Los mecanismos que estableció la CEPEJ para determinar, en un principio, la eficacia de los sistemas judiciales de los Estados miembros eran: a) el análisis de la duración de los procesos judiciales y b) evaluación de los sistemas judiciales europeos. A estos dos sistemas se añadirían en 2006 dos nuevos mecanismos: la mediación y la calidad de la justicia.

Así, pues, los instrumentos que se están utilizando por la CEPEJ para determinar la eficacia de la justicia no son otros que algunos de los mecanismos propuestos por los dos modelos principales que se han descrito en la justicia de proximidad.

Efectivamente, el análisis de la duración de los procesos judiciales y la evaluación de los sistemas europeos o de cómo hacer que los procedimientos se resuelvan en un periodo de tiempo más corto o de cuáles son los mecanismos que se tienen que introducir en los sistemas judiciales para conseguir una disminución del tiempo de resolución evitando

las dilaciones indebidas evoca claramente al modelo definido como jurisdicción de proximidad.

Por el contrario, la mediación y la calidad de la justicia conducen (aunque no sólo) a la justicia alternativa y a la justicia relacional, es decir, a otra forma de administrar justicia, de forma que el ciudadano que se acerca a la administración de justicia se sienta participe de esta y donde la solución de los conflictos no quede limitada por las decisiones judiciales sino que se buscan otros mecanismos que, a la vez que consiguen esta participación de los ciudadanos en la solución de los conflictos, permiten disminuir la carga de los asuntos judiciales en nuestros tribunales de justicia.

Cabe tener en cuenta, además, que el ciudadano no sólo demanda una justicia más cercana territorialmente hablando sino también una justicia más próxima temporalmente. Para ello, se debe incidir en las primeras instancias judiciales para evitar que este primer contacto con la administración de justicia resulte frustrante para el justiciable, hasta el punto que le rodee de un pesimismo que le lleve, en algunos casos, a desistir de iniciar el procedimiento.

Ciertamente, la justicia de proximidad debe aspirar a otras muchas finalidades que las simplemente descritas por

la CEPEJ como pueden ser la humanización de la justicia, la aplicación de mecanismos alternativos de resolución, una alternativa a la justicia formal o la devolución de los conflictos a las partes. Sin embargo, cabe recordar que su función es el análisis para la mejora de los sistemas judiciales para evitar dilaciones indebidas, por lo que el ámbito de estudio limita las aplicaciones de la justicia de proximidad, centrándose en el modelo de jurisdicción de proximidad para aportar soluciones en el ámbito de la planta judicial y la mejora de los procedimientos judiciales, así como los supuestos de derivación de conflictos para alcanzar la reducción temporal de los procesos.

En este sentido, la CEPEJ ha adoptado un Programa Marco donde propone a los estados diversas líneas de actuación en esta materia<sup>27</sup>, una Lista de Indicadores para el análisis de dilaciones procesales en el sistema judicial<sup>28</sup> y un Compendio de buenas prácticas sobre gestión del tiempo en los procedimientos judiciales<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> CEPEJ (2004) 19 REV 1, A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum und foreseeable timeframe.

<sup>28</sup> CEPEJ (2005) 12 REV, Time managemant checklist (Checklist of indicators for the analysis of lengths of proceedings in the justice systems).

<sup>29</sup> CEPEJ (2006) 13, Compendium of “best practices“ on time managemant of judicial proceedings.

Como señala García-Maltrás de Blas<sup>30</sup> la CEPEJ ha venido propugnado un cambio conceptual básico en relación a la duración de los procedimientos. De esta forma abandona como finalidad el concepto de “plazo razonable de resolución” que establece como “límite mínimo” y acuña la expresión “tiempo óptimo y previsible”.

Bajo esta nueva perspectiva se abandona la finalidad de proceso rápido, que no asegura la calidad y puede afectar a otros derechos fundamentales (acceso a la justicia, preparación de defensa, calidad de las resoluciones judiciales), por el examen de tiempo gestionado de forma eficaz. No se trata de convertir los juzgados y tribunales en “máquinas de juzgar” sino en analizar en cada sistema judicial cómo se gestiona el tiempo del proceso y que medidas pueden adoptarse para “mejor utilización del tiempo”.

Además, la duración del proceso se relaciona con la previsibilidad, que supone la posibilidad para el justiciable de tener al inicio del proceso una idea aproximada de cuánto va durar éste.

---

<sup>30</sup> García-Maltrás de Blas, E.; “El paper de la Comissió Europea d’Eficàcia de la Justícia del Cosenll d’Europa”, en *Jornades sobre una administració de justícia i tutela judicial efectiva*, Ed. Generalitat de Catalunya, 2007, págs. 5 y 6.

## **¿LA NECESIDAD DE UNA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA?**

Tras detallar los aspectos más relevantes de la justicia de proximidad, cabe preguntarse si resulta necesaria la introducción de una justicia de proximidad en España o no y, en su caso, alguno o todos los modelos en que se ha desglosado dicha institución.

Para ello cabe comprobar si se aprecian en nuestro país las carencias que justificaron su aparición y si los mecanismos actuales cubren o no las finalidades que pretende abrazar la citada justicia.

No resulta sencillo desmenuzar los presupuestos ni cuantificar las finalidades que, según se ha expuesto, debe colmar la justicia de proximidad. Uno de los indicadores que permite examinar qué aspectos de la justicia son vistos por los ciudadanos como más ineficaces es el que recoge las quejas que se presentan ante el Consejo General del Poder Judicial sobre el funcionamiento de la justicia. Si se toman las expresadas en el año 2013, últimas publicadas, se desvela, claramente, que los ciudadanos demandan una justicia más rápida y una justicia más empática.

**Desglose de motivos de reclamaciones o queja relativos al funcionamiento de Juzgados y Tribunales**

**Una Justicia moderna y abierta a los ciudadanos**

Una justicia transparente	734
Una justicia comprensible	4
Una justicia atenta	4.606
Una justicia responsable ante el ciudadano	148
Una justicia ágil y tecnológicamente avanzada	4.876
<b>Total Justicia Moderna y Abierta</b>	<b>10.368</b>

**Una Justicia que protege a los más débiles**

Protección de las víctimas del delito	33
Protección de los menores	7
Protección de los discapacitados	50
Los inmigrantes ante la justicia	2
<b>Total Justicia que protege a los más débiles</b>	<b>92</b>

**Una relación de confianza con Abogados y Procuradores**

Una conducta deontológicamente correcta	56
Un ciudadano informado	3
Una justicia gratuita de calidad	24
<b>Total Una relación de confianza con Abogados y Procuradores</b>	<b>83</b>

Fuente: Consejo General del Poder Judicial. La justicia dato a dato.

([https://www3.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica\\_Judicial/Analisis\\_estadistico/La\\_Justicia\\_dato\\_a\\_dato/La\\_justicia\\_dato\\_a\\_dato\\_año\\_2013](https://www3.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica_Judicial/Analisis_estadistico/La_Justicia_dato_a_dato/La_justicia_dato_a_dato_año_2013))

Como puede observarse de las 10.368 quejas presentadas en relación con una justicia más moderna y abierta, 9.482 corresponden a una justicia más atenta que comprende aspectos como trato personal e institucional recibido, puntualidad en las actuaciones, información recibida sobre eventuales suspensiones de juicios y vistas (proximidad relacional) y a una justicia ágil y tecnológicamente avanzada, donde la dilación de los procedimientos supone un 80% de las quejas formuladas sobre este concepto (proximidad temporal).

De los datos expuestos se deduce que el “desapego” de los ciudadanos para con la administración de justicia no se soluciona sólo con una mayor celeridad en la resolución de los procesos judiciales sino también (y especialmente) con una mayor empatía con el administrado que le permita conocer y participar en el desarrollo de “su” asunto.

Junto al problema de la lentitud de la justicia existe un segundo problema más grave como es la desconfianza del ciudadano en la administración de justicia, su desapego

progresivo a ésta y la demanda de nuevos sistemas para solucionar sus conflictos.

Para mostrar estos parámetros solo cabe recordar que la última encuesta realizada por el CIS vinculada a la administración de justicia (barómetro de opinión de febrero de 2011) en donde la confianza de los españoles en los tribunales de justicia obtiene uno de los peores resultados de todas las instituciones sobre las que se preguntaba, sólo por detrás de las Cortes y el Gobierno Central. En concreto, se cuestionaba: “A continuación voy a leerle los nombres de una serie de instituciones. ¿En qué medida confía Ud. en cada una de ellas en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa ‘ninguna confianza’ y 10 ‘total confianza?’”. Los resultados fueron los siguientes:

	(0-1)	(2-3)	(4-6)	(7-8)	(9-10)	N.S.	N.C.
CGPJ	11.2	11.0	40.3	13.9	2.1	20.8	0.7
Defensor del pueblo	9.7	8.9	39.9	17.8	3.2	19.9	0.6
Tribunal Constituc.	10.9	9.3	39.3	15.1	3.0	21.5	0.9
Policía	6.2	6.2	36.2	35.9	12.6	2.6	0.3
Guardia civil	6.4	5.9	32.4	35.4	16.6	3.0	0.3
Tribunales de justicia	11.1	13.7	47.8	16.0	3.2	7.8	0.4
Las Cortes	16.1	15.7	43.7	16.0	3.2	7.8	0.4
El Gob. central	26.7	18.5	39.3	7.4	1.4	5.9	0.9

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas  
([http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860\\_2879/2861/Es2861.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2861/Es2861.pdf))

Pero, además, en dicha encuesta se preguntó concretamente por el funcionamiento de los Tribunales de Justicia y el resultado tampoco es esperanzador (sólo 18.4% considera que funciona bien o muy bien). Efectivamente, la pregunta concreta fue: “Refiriéndonos ahora a los Tribunales de Justicia, ¿diría Ud. que en España los Tribunales de Justicia funcionan muy bien, bien, regular, mal o muy mal?”. Y las respuestas:

Muy bien	0.4 %
Bien	18.0 %
Regular	28.7 %
Mal	36.7 %
Muy mal	11.3 %
N.S.	4.7 %
N.C.	0.3 %

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

<http://www.cis.es/cis/export/sites/default/->

[Archivos/Marginales/2860\\_2879/2861/Es2861.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2861/Es2861.pdf).

Junto a esta visión negativa sobre la institución y su funcionamiento, los ciudadanos también muestran su disconformidad sobre su eficacia y agilidad. De hecho a la cuestión sobre la rapidez y la modernización de la justicia, indican:

La justicia necesita de unos procedimientos más ágiles y rápidos. Una justicia lenta no es aceptable	77.4%
Agilizar y recortar los plazos y procedimientos puede generar errores e indefensiones. La justicia necesita su tiempo	15.3%
N.S.	5.3%
N.C.	2.0%

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas  
([http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860\\_2879/2861/Es2861.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2861/Es2861.pdf))

Pero, además, han podido expresar el grado de conformidad sobre la complicidad, rapidez y costes de los tribunales de justicia señalando:

(1= Muy de acuerdo, 2= De acuerdo, 3= Ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4= es desacuerdo, 5= Muy en desacuerdo)

	1	2	3	4	5	N.S.	N.C.
Los procesos judiciales son tan complicados que no merece la pena meterse en ellos	17.2	45.1	9.8	19.7	3.4	4.2	0.7

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas  
([http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860\\_2879/2861/Es2861.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2861/Es2861.pdf))

Finalmente, sobre cómo resolver los conflictos los ciudadanos son mayoritariamente partidarios de alcanzar un acuerdo antes que lo resuelva un juez o someter la cuestión a un arbitraje. Así a la pregunta: “Si se viese Ud. Envuelto en un conflicto con otra persona sobre sus derechos o intereses, ¿qué haría?”, se contesta por los ciudadanos entrevistados:

Intentar llegar a un acuerdo con ella, aunque ello supusiese alguna pérdida para Ud.	57.1 %
Recurrir a una tercer persona (por ejemplo, un/a amigo/a o conocido/a de ambos/as) que hallara una solución intermedia para los intereses de las dos partes.	14.5 %
Poner el asunto en manos de los abogados y acudir a un tribunal para obtener todo lo que en justicia le corresponde	21.7 %
N.S.	5.9 %
N.C.	0,8 %

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

([http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860\\_2879/2861/Es2861.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2860_2879/2861/Es2861.pdf))

Los resultados expuestos permiten concluir que no sólo se dan los presupuestos que justificaron su aparición (así, por ejemplo más del 71% de los españoles, en sus conflictos, intentaría llegar a un acuerdo con la otra parte o acudiría a una tercera persona para solucionarlo, alcanzo sólo el 21% los ciudadanos que acudirían a los tribunales de justicia), sino que también se constata que no se consiguen las finalidades descritas en la justicia de proximidad por medio de los mecanismos actuales (sólo el 18% de los encuestado considera que los Tribunales de justicia funcionan bien o muy bien o más del 77% considera que la justicia necesita procedimientos más ágiles y rápidos). Si se atiende a las

necesidades que peticiona la sociedad española a la justicia, parece evidente que una introducción de la justicia de proximidad en la resolución de conflictos debe ser considerada, irremediamente, como imprescindible no sólo desde un punto de vista preventivo sino también desde un punto de vista resolutivo.



## CAPÍTULO II

### LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA

Se realiza en este capítulo una descripción cronológica sobre el contenido de las recientes propuestas de reforma legislativa en España que han apostado por la justicia de proximidad, poniendo de manifiesto sus puntos fuertes y sus puntos débiles para tener una opinión fundada de las ventajas e inconvenientes que podría generar su implantación.

#### 1. ANTECEDENTES DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA: BREVE REFERENCIA A LA JUSTICIA DE PAZ.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> La bibliografía referida a la justicia municipal resulta muy extensa. Sin embargo, se pueden destacar las siguientes obras como referentes: AAVV.; *Encuentros nacionales de jueces de paz: documentación*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000; AAVV., *Los juzgados de paz*, Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996; Cobos Gavala, R.; *El Juez de Paz en la ordenación jurisdiccional española*, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 1989; Damián Moreno, J.; *Los jueces de paz: Antecedentes históricos y perspectivas actuales*, Ed. UNED, Madrid, 1987; Del Olmo Del Olmo, J.A.; “La problemática derivada de la situación

Es preciso hacer una breve referencia a los antecedentes y a las propuestas de implantación de la justicia de proximidad en España ya que ello nos permitirá ver quiénes fueron los actores implicados en el establecimiento de la justicia de la proximidad y cuáles fueron sus expectativas. Desconocerlas abocaría al fracaso de cualquier propuesta realista que quisiera exponer un modelo útil de justicia de proximidad.

---

actual de la justicia de paz”, *Revista del poder judicial*, núm. 52, 1998; Del Olmo Del Olmo, J.A.; “El estatuto jurídico de los jueces de Paz”, *Boletín de información*. Ministerio de Justicia, núm. 1793, 1997; Jiménez Hurtado, A.J.; “Los juzgados de paz y el régimen jurídico del personal al servicio de la administración de justicia” en *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; Mejón, M. (et al.); *Els jutjats de Pau de Catalunya I*, Ed. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986; Mejón, M. (et al.); *Els jutjats de Pau de Catalunya II*, Ed. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1988; Montero Aroca, J.; “La Justicia Municipal”, en *Estudios de Derecho Procesal*, Barcelona, ed. Bosch, 1981; Picó i Junoy, J.; “El juez de paz en España”, en *Justicia: revista de derecho procesal*, núm.1, 1997; Rodríguez Jiménez, J.; “Problemática de los juzgados de paz”, en *Poder Judicial (Segunda Época)*, núm. 33, 1994; Serrats Palau, J.; “La administración de justicia penal en los juzgados de paz”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Año LVI, febrero 2002, núm. 1910, págs. 5-48; Velasco Núñez, E.; (coord.); *La justicia de paz en la Comunidad Valenciana*, Ed. Generalitat Valenciana; Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, Valencia, 2001.

Los antecedentes remotos de la justicia de proximidad en España se deben buscar en la justicia de paz. No se desarrollará en este estudio una visión histórica de esta institución, sino que se analizarán los aspectos fundamentales del resurgimiento de la justicia municipal y, posteriormente, de proximidad en los últimos años. Sin embargo, resulta necesario realizar unos apuntes fundamentales de la justicia paz para obtener una visión general de ese desapego de los ciudadanos con la justicia.

Se ha indicado sobre el juez de paz ideal que:

*« Todo hombre de bien, amigo de la justicia y del orden, que tenga experiencia sobre las costumbres, los hábitos y el carácter de los habitantes tiene, por eso sólo, todos los conocimientos para convertirse, a su vez, en juez de paz »<sup>32</sup>.*

La voluntad de una verdadera separación de poderes en España determina que en 1855 se creen los jueces de paz por Real Decreto de 22 de octubre de 1855 y por Real Orden de 12 de noviembre de 1855 de acuerdo con lo que se establecía en el artículo 1.162 de la LEC. De esta forma se dejaba a los alcaldes sin la mayoría de las funciones jurisdiccionales que

---

<sup>32</sup> Thouret, ponente de la ley que implantaba los jueces de paz en Francia el 24 de marzo de 1790, en su discurso sobre la disposición.

venían ejerciendo desde el año 1835<sup>33</sup> y se atribuían éstas a un nuevo órgano jurisdiccional. No se producirá, sin embargo, hasta la publicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 la separación de poderes completa, al establecer dicha norma la competencia de los jueces de paz en materia penal (sobre los juicios de faltas) que todavía continuaban en manos de los alcaldes.

La Ley de Justicia Municipal de 5 de agosto de 1907 intentó superar los problemas de aplicación de la anterior disposición (falta de personas preparadas para el cargo, carencias económicas, politización de la figura) y crea un juzgado municipal en cada municipio trasladando el nombramiento de los jueces municipales a las Salas de Gobierno de las Audiencias Territoriales, con un sistema automático.

De esta forma se atribuía, en materia penal, a los Tribunales Municipales el conocimiento en primera instancia de todos los hechos punibles ante la jurisdicción ordinaria que el código o las leyes especiales calificaran como falta y de los asuntos que por ley se les encomendase. Los jueces municipales conocerían únicamente de las funciones que las leyes les confirieran y ordenarían y practicarían las diligencias necesarias hasta ponerlos en estado de celebración de juicio

---

<sup>33</sup> Véase Reglamento para la Administración de Justicia de 1835.

en los asuntos criminales de que hubieran de conocer los tribunales Municipales.

La falta de candidatos preparados en los municipios pequeños y las amplias competencias que se les otorgaban comportó el fracaso de esta nueva regulación<sup>34</sup>.

Con la dictadura de Primo de Rivera se dicta un Real Decreto en el año 1923 que dejó en suspenso los artículos correspondientes al nombramiento de jueces de paz. Esta situación se solventó, ya con la segunda república, mediante la Ley de 8 de mayo de 1931 en la que se instauraba el nombramiento popular de los jueces de paz.

Durante la dictadura franquista se dicta la Ley de 19 de julio de 1944 que supondría una reforma importante en materia de justicia territorial, que se distribuía en tres órganos: Municipal, Comarcal y de Paz. Estas dos últimas eran ejercidas por legos, mientras la primera conservaba un carácter técnico. La citada ley sería, posteriormente, desarrollada en materia competencial por el Decreto de 24 de enero de 1947.

---

<sup>34</sup> Cobos Gavala, R.; *El Juez de Paz en la ordenación jurisdiccional española, op. cit.* , pág. 96.

Esta normativa se mantendría vigente, prácticamente, hasta el final de la dictadura con la excepción del recorte competencial de los jueces de paz que tuvo lugar por Ley 3/67 de 8 de abril. Ya en la década de los años 70 se dicta la Ley de Bases Orgánica de la justicia de 28 de noviembre de 1974 y el Decreto de 29 de julio de 1977 donde se destaca la tendencia de profesionalización de la justicia municipal. De esta forma por Ley 11/1978, de 20 de febrero, se deroga la Ley Orgánica de la Justicia (salvo lo relativo a los Juzgados de Distrito). No será hasta el primer proyecto de LOPJ de 1980 que se volverá a rescatar la figura del juez de paz.

El juez de paz en la actualidad es nombrado por un período de cuatro años por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente. El proceso de selección se inicia con el anuncio de vacantes por el Ayuntamiento respectivo con suficiente antelación. Abierto el plazo de convocatoria pueden presentar sus solicitudes para ser nombrados quienes, aún no siendo licenciados en derecho, reúnan los requisitos establecidos en la LOPJ para el ingreso en la carrera Judicial, excepto los derivados de la jubilación por edad, siempre que ésta no suponga impedimento físico o psíquico para el cargo.

La elección se efectúa por el Pleno del Ayuntamiento con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, entre las personas que, reuniendo las condiciones legales, así lo solicitaran. Si no hubiere solicitantes, el Pleno elegirá

libremente con sujeción a los mismos requisitos de procedimiento. Si transcurridos tres meses, a contar desde que se hubiere producido la vacante de un juzgado de paz, el Ayuntamiento correspondiente no efectuase ninguna propuesta, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente procederá a designar al juez de paz. De igual forma se actuará cuando la persona propuesta por el Ayuntamiento no reuniera, a juicio de la Sala de Gobierno y oído el Ministerio Fiscal, las condiciones exigidas por la ley<sup>35</sup>.

En cuanto a las competencias que corresponden al juez de paz, el artículo 100 de la LOPJ establece:

*“1. Los Juzgados de Paz conocerán, en el orden civil, de la substanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos que la ley determine. Cumplirán, además, funciones de Registro Civil y las demás que la Ley le atribuya.*

*2. En el orden penal, conocerán en primera instancia de los procesos por faltas que les atribuya la Ley. Podrán intervenir, igualmente, en actuaciones penales de prevención, o por delegación, y en aquellas otras que señalen las leyes”.*

---

<sup>35</sup> Puede consultarse todo el procedimiento así como los derechos y deberes y responsabilidades del Juez de paz en el Reglamento Número 3/1995, de 7 de junio, de los jueces de paz, aprobado por el CGPJ.

Estas competencias se encuentran especificadas por las normas procesales pertinentes. Así la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé en su artículo 47 las siguientes:

*“A los Juzgados de Paz corresponde el conocimiento, en primera instancia, de los asuntos civiles de cuantía no superior a noventa euros que no estén comprendidos en ninguno de los casos a que, por razón de la materia, se refiere el apartado 1 del artículo 250”.*

Por lo que se refiere al ámbito penal el artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece sus competencias<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> El citado precepto recoge que: *“Fuera de los casos que expresa y limitadamente atribuyen la Constitución y las leyes a Jueces y Tribunales determinados, serán competentes: 1. Para el conocimiento y fallo de los juicios de faltas, el Juez de Instrucción, salvo que la competencia corresponda al Juez de Violencia sobre la Mujer de conformidad con el número quinto de este artículo. Sin embargo, conocerá de los juicios por faltas tipificadas en los artículos 626 (deslucimiento de bienes inmuebles), 630 (abandono de jeringuillas u otros objetos peligrosos), 632 (faltas contra el medio ambiente) y 633 (maltrato de animales) del Código Penal, el Juez de Paz del lugar en que se hubieran cometido. También conocerán los Jueces de Paz de los juicios por faltas tipificadas en el artículo 620.1 (amenaza leve con arma u otro medio peligroso) y 2 (amenazas, coacción, injurias o vejación injusta de carácter leve) del Código Penal, excepto cuando el ofendido fuere alguna de las personas a que se refiere el artículo 173.2 del mismo Código”.*

Ciertamente la actuación del juez de Paz en juicios civiles y penales es realmente escasa. Sirva como muestra una simple observación de los asuntos que conocieron durante el año 2012.

**Datos de los Juzgados de paz. Año 2012.**

	Juic. faltas	Exhort. Penal.	Diligen. Prev.	Resto de asun. pen.	Juic. Verb.	Actos de conc.	Exh. Civil.	Resto de asunt.civil.
Andalucía	7.119	131.671	15.068	22.050	1.385	15.449	163.663	31.335
Aragón	342	20.492	394	1.568	341	699	26.113	6.181
Asturias	131	19.098	16	220	8	447	9.862	7.169
Islas Baleares	998	12.584	189	296	72	924	30.278	1.793
Islas Canarias	1.432	16.372	698	1.117	59	590	39.079	4.733
Cantabria	441	24.911	60	46	1	822	25.178	199
Castilla y León	1.182	84.247	518	2.474	7	2.127	69.927	9.060
Castilla La Mancha	1.801	52.166	1.917	5.928	1	2.902	52.326	402
Cataluña	3.483	152.760	2.286	6.111	978	5.065	167.925	11.196
Comun. Valencia.	6.415	151.529	5.815	12.358	2.003	5.796	134.026	21.028
Extremadura	554	25.238	527	4.098	5	904	17.234	8.206
Galicia	1.688	52.257	2.773	6.332	140	3.716	38.188	20.583
Madrid	1.146	17.453	615	2.198	136	1.762	43.568	6.172
Murcia	361	15.218	1.537	757	3	1.288	24.379	1.605
Navarra	262	20.060	0	288	0	460	16.936	1.616
País Vasco	863	76.132	771	3.233	88	1.515	46.644	4.447
La Rioja	91	7.298	0	3	0	243	8.257	20
<b>TOTAL</b>	<b>28.309</b>	<b>879.486</b>	<b>33.184</b>	<b>69.077</b>	<b>5.227</b>	<b>34.759</b>	<b>913.585</b>	<b>135.085</b>

Fuente: CGPJ

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Analisis-estadistico/La-Justicia-dato-a-dato/La-justicia-dato-a-dato---ano-2013>

## **2. LOS ANTECEDENTES PRÓXIMOS DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA.**

En el año 1992 se produjeron dos hechos en la ciudad de Barcelona que serán el origen de la reflexión sobre la aplicación de otros modelos de justicia en España. El primero tuvo lugar con la organización de un Seminario de Juristas sobre la necesidad de instituir una nueva planta de Juzgados “locales”. Los trabajos de este grupo concluirán con la redacción de un anteproyecto de modificación de la LOPJ donde se exponían una serie de medidas de ámbito local, que, si bien no fue aprobada por ninguna administración, fue inspiradora de muchas de las propuestas posteriores en esta materia.

El segundo elemento se aprecia en el Programa de Actuación Municipal de la ciudad de Barcelona, correspondiente al periodo 1992-95 donde se plantea una nueva “justicia municipal” con unos mecanismos de actuación basados en la conciliación, equidad y arbitraje con el fin de dar una respuesta rápida a los conflictos cotidianos y descargar de trabajo a la justicia ordinaria.

En el año 1994, además, el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona aprueba el anteproyecto de Texto Articulado de la

Ley Especial de esta ciudad, donde se recogía un sistema integral de Justicia municipal. Este modelo asumía el modelo diseñado por un grupo de juristas convocados por la Fundación Carles Pi i Sunyer.

El año siguiente este grupo de juristas publica un nuevo proyecto normativo integral sobre la justicia municipal. El proyecto, que llevaba por título «Propuesta de anteproyecto de Ley sobre organización y funcionamiento de la justicia municipal de paz de las ciudades», se desarrolla a lo largo de 41 artículos, 3 disposiciones adicionales, 1 derogatoria y 1 final, con redacciones alternativas y describe una visión global no sólo de la justicia local sino de la justicia en su totalidad<sup>37</sup>. El modelo que se defendía suponía la instauración de una justicia que abarcara todos los órdenes jurisdiccionales en aquellos Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes (art.1), sería ejercida por jueces legos en derecho (art. 27) y para la resolución de los conflictos podrían actuar por equidad o en vía de conciliación en aquellos procedimientos sobre derechos disponibles de las partes y previo acuerdo de éstas (art.3).

A nivel estatal el antecedente inmediato se encuentra en el Libro Blanco publicado por el CGPJ en 1997. En este texto el CGPJ describía la situación caótica en la que se

---

<sup>37</sup> En este sentido se pueden resaltar, entre otros, la introducción de un proceso monitorio (art. 33), o que se daba un mayor protagonismo al secretario judicial (arts. 22 a 24).

encontraban (y se encuentran) los juzgados de paz<sup>38</sup>. Por ello propugnó la adopción de dos medidas para enderezar la situación. En concreto, las propuestas fueron: a) creación de nuevos juzgados de primera instancia en municipios con unas características determinadas y b) constitución de agrupaciones de secretaría de juzgados de paz<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Se destacaban “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”.

<sup>39</sup> En concreto las propuestas se argumentaban de esta forma: “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 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** (negrita del autor) 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

En el año 1999 el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una proposición de ley en la que se planteaba la reorganización de la justicia municipal y se requería al Gobierno para que procediera al establecimiento de una justicia de proximidad que se erigía como el instrumento idóneo para la resolución de pequeños conflictos.

Dos años después se produce el “Pacto de Estado para la reforma de la Justicia”. El Pacto cuarto, bajo la rúbrica “Mapa judicial”, se indica lo siguiente:

*“...Se potenciará la Justicia de Proximidad, de forma 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*

---

*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”.*

*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”.*

En el Segundo Congreso de Municipios de Cataluña celebrado el mes de octubre de 2001, J. Galofré presentaba una ponencia donde exponía un modelo de justicia de proximidad, en el que, entre otros aspectos, se apostaba porque el nombramiento de los jueces de proximidad se llevara a cabo por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre la base de una terna propuesta por la mayoría del Pleno del Ayuntamiento.

Una nueva iniciativa fundamental se produce en el año 2004 con la propuesta de Justicia de Proximidad elaborada por la Comisión Mixta Ayuntamiento de Barcelona/Generalitat de Cataluña, que se contenía en el anteproyecto de Ley de Régimen Especial de Barcelona presentado al Ministerio de Administraciones Públicas<sup>40</sup>. Esta propuesta fue, quizás, la más completa de cuantas se

---

<sup>40</sup> Para profundizar en el contenido de esta propuesta se puede consultar el artículo de Jiménez Asensio, R.; “La justicia de proximidad: propuestas normativas y soluciones institucionales” en la obra Guzmán Fluja, V.C. (et alt.), *La justicia de proximidad*, op. cit., p. 45 a 95.

esbozaron antes de la publicación del anteproyecto de ley por el Ministerio de Justicia en el año 2005.

Los jueces de proximidad que se proponían tendrían un carácter temporal (en concreto, de siete años, con la finalidad de que fuera un período que no coincidiera en absoluto con los mandatos del gobierno municipal, con la posibilidad de renovar únicamente en una sola ocasión su mandato) y no pertenecerían a la carrera judicial aunque el ejercicio de esta función podía tener la consideración de mérito en el acceso a la carrera judicial. Se integrarían en la estructura del sistema judicial español, en el sistema de recursos y estarían sometidos a los órganos de gobierno del Poder Judicial.

Su elección se llevaría a cabo mediante concurso entre licenciados en derecho que acreditaran una experiencia mínima de quince años en el ejercicio de actividades profesionales vinculadas con el mundo del derecho. Se crearía una Comisión de Selección formada por juristas que tras un concurso de méritos entre los aspirantes y una entrevista sobre su curriculum profesional elaboraría una terna de candidatos que elevaría al Pleno del municipio para que fuera aprobada y propuesta a su vez a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia pertinente, quien de forma motivada procedería a elegir uno de los tres candidatos de la terna.

En cuanto a su implantación no se produciría de forma universal sino mediante un “modelo de geometría variable” donde la puesta en marcha sería gradual y siempre a petición de los municipios que lo pretendieran implantar de acuerdo con sus necesidades (si bien la decisión final correspondía al Parlamento).

Sobre sus competencias se indica simplemente que conocerían en materia de jurisdicción civil de una serie de materias tasadas, en determinados juicios de faltas y en algunas cuestiones cuya competencia fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa; remitiéndose para su concreción a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a las respectivas leyes procesales.

Finalmente, se apostaba por una fuerte implicación de los municipios de forma que, a las ya citadas iniciativas de implantación y participación en el proceso selectivo, se añadían la co-participación (junto con la administración autonómica y la administración central) en los gastos derivados de la puesta en marcha y funcionamiento de la Justicia de Proximidad, la asunción de la dotación de los medios materiales e infraestructuras, la selección de los medios personales y el desempeño por parte de la guardia urbana o policía local de los cometidos de la policía judicial.

En el año 2005 se publica el Libro Verde de la Justicia de la Generalitat de Catalunya que contiene 16 documentos. El número 12 lleva por título “La justicia de proximidad” y propone como modelo el que define como “tertium genus”, entre las actuales justicia de carrera y justicia de paz, recogiendo parcialmente las ideas del modelo anteriormente citado de la Comisión Mixta. En concreto, se defiende una puesta en marcha gradual, formada por jueces de naturaleza temporal que no se integrarían en la carrera judicial y que deberán ser profesionales del derecho con una estrecha relación con su entorno vecinal y una capacidad “técnico jurídica basada en la experiencia y aplicación a una realidad social concreta”. Sus competencias abarcan procesos de mediación, conciliación y otros mecanismos con la finalidad de evitar el conflicto.

## **2.1. LOS ANTECEDENTES PRE-LEGISLATIVOS DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA.**

El mes de julio de 2005 el Ministerio de Justicia da a conocer el anteproyecto de ley de modificación de la LOPJ por el que, entre otros aspectos, establecía la justicia de proximidad. En este texto aparecía la justicia de proximidad como el primer escalón de justicia en determinadas ciudades (en concreto, en aquellos municipios de gran población

previstos en el artículo 121 de la LBRL<sup>41</sup>). Sus notas características eran:

a) objetivo: ocuparse de los asuntos de menor entidad y escasa complejidad, con la finalidad de aligerar la carga de trabajo que recae sobre los Juzgados de Primera Instancia e

---

<sup>41</sup> El artículo 121 de la LBRL establece: “1. *Las normas previstas en este título serán de aplicación:*

*a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes, b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes, c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas, d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.*

*En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.*

*2. Cuando un municipio, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato de su ayuntamiento, alcance la población requerida para la aplicación del régimen previsto en este título, la nueva corporación dispondrá de un plazo máximo de seis meses desde su constitución para adaptar su organización al contenido de las disposiciones de este Título.*

*A estos efectos, se tendrá en cuenta exclusivamente la población resultante de la indicada revisión del padrón, y no las correspondientes a otros años de cada mandato.*

*3. Los municipios a los que resulte de aplicación el régimen previsto en este título, continuarán rigiéndose por el mismo aun cuando su cifra oficial de población se reduzca posteriormente por debajo del límite establecido en esta Ley”.*

Instrucción. Además, se pretendía conseguir una respuesta rápida a asuntos poco complejos, de gran conflictividad y que generan una desconfianza ciudadana en nuestro sistema judicial.

b) competencias: se centraban en asuntos menores de la jurisdicción civil y penal, en relación al objetivo de descargar a unos determinados órdenes jurisdiccionales.

c) selección: Los jueces de proximidad, que deberían ser licenciados en derecho con seis años de experiencia profesional, serían seleccionados según el siguiente procedimiento: en primer lugar, se procedería al anuncio de una convocatoria pública y se nombraría una comisión de selección especializada. Después se desarrollaría un concurso entre los candidatos y con posterioridad serían entrevistados por la comisión. Ésta elaboraría una relación ordenada de los candidatos aptos de los que el Municipio escogería una terna que remitiría al Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma (que se creaba en la misma modificación de la LOPJ) y este Consejo debería proponer uno al CGPJ (o bien, podría rechazar la terna propuesta). Finalmente, a estos jueces se les reservaría un tercio de las plazas para la condición de magistrados por el cuarto turno.

El CGPJ fue muy crítico con este anteproyecto. Sus principales objeciones, en su informe de 5 de octubre de

2005, se centraban en considerar que se pretendía asumir un mayor control político del Poder Judicial y la ruptura del principio de unidad del Poder Judicial<sup>42</sup>. Finalmente, el órgano de gobierno de los magistrados sugería dos vías alternativas de solución: a) abandono del sistema de justicia de proximidad, y b) aplicación de otros sistemas de justicia de proximidad. Si se optara por este segundo supuesto se proponen dos modalidades: 1) desjudicialización de la justicia de proximidad (que no se considera pertinente por encontrarse este debate en un estado embrionario y 2) judicialización plena.

Por otra parte, y si bien no puede considerarse un antecedente inmediato, resulta evidente que también han tenido influencia en la situación presente las reformas estatutarias llevadas a cabo recientemente. Esta vinculación se examinará en profundidad con posterioridad.

---

<sup>42</sup> En relación a la justicia de proximidad el CGPJ llega a conclusiones como las siguientes: “...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...”

Finalmente y en su lucha por una justicia de proximidad, la ciudad de Barcelona<sup>43</sup> tiene reconocida legalmente la justicia municipal que tanto deseaba. En concreto, la Ley núm. 1/2006, de 23 de marzo, de Régimen Especial del municipio de Barcelona, dedica su título tercero a su regulación. Ahora bien resulta evidente que no ha logrado sus objetivos (puesto que la ley sólo dispone una remisión al contenido de la LOPJ<sup>44</sup>) y que este es sólo un paso más en un largo camino del que debería empezar a entreverse su final.

## **2.2. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA DE JUSTICIA DE PROXIMIDAD Y CONSEJOS DE JUSTICIA.**

---

<sup>43</sup> En este sentido el propio CGPJ “culpaba” a la ciudad de Barcelona del intento de la instauración de la justicia de proximidad expresando: *“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>44</sup> En concreto el su artículo 37 dispone: *“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...”*

Este recorrido normativo culmina con el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia. Se presenta, en primer lugar, una breve descripción de los principales contenidos del proyecto para ofrecer, en segundo lugar, una visión crítica del mismo.

El Gobierno, a tenor de las críticas que había suscitado el anteproyecto de Ley, consideró oportuno presentar al Congreso de los Diputados un modelo de justicia de proximidad radicalmente diferente al que se había expuesto inicialmente. El Proyecto de Ley fue publicado en el Diario Oficial del Congreso de los Diputados en fecha 27 de enero de 2006 y se presentó una enmienda a la totalidad que fue rechazada en sesión de 11 de mayo de 2006. Se abrió el plazo para presentar enmiendas, plazo que se prolongó hasta el final de la anterior legislatura sin que llegara a ser debatido.

Instauraba la norma la creación de unos nuevos juzgados, los de proximidad, en aquellos municipios donde existieran Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y donde concurriera una segunda característica: que tuvieran un régimen municipal especial o que cumplan las exigencias del artículo 121.1 de la Ley de Bases de Régimen Local

En relación a las competencias jurisdiccionales que se le atribuían:

a) en materia civil: conocerían de la substanciación en primera instancia, decisión y ejecución de las funciones de conciliación y mediación que expresamente les atribuyera la Ley<sup>45</sup> . Se concretaban estas materias en el artículo cuarto punto primero de Reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, donde se exponía que estos juzgados conocerían, en primera instancia, de los juicios verbales a que se refiere el apartado 2 del artículo 250 y del procedimiento monitorio, cuando la deuda dineraria vencida y exigible, sea de cantidad determinada y no exceda de 3.000 euros. También conocerían de las demandas de desahucio de finca urbana por falta de pago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario (quizás hubiese sido necesario modificar este último concepto por el de cantidades “asimiladas” a la renta que es el término que se está empleando por la jurisprudencia). Finalmente, también conocerían de las tercerías de dominio que se suscitaran en la ejecución de sus

---

<sup>45</sup> El apartado 2 del mismo artículo primero punto quinto del nuevo artículo 97 bis disponía: *“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”*.

propias sentencias y de la rescisión de sentencias firmes y nueva audiencia al demandado rebelde.

b) En materia penal: se preveía que tendrían competencias en primera instancia sobre el conocimiento, decisión y ejecución de los juicios de faltas, con exclusión de aquellas que corresponden a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. La determinación de estas materias se llevaba a cabo en el artículo segundo de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, donde en su apartado Primero se disponía que se modificaría el apartado primero del artículo 14 de la LECrim. señalándose que para el conocimiento y decisión de los juicios de faltas, serían competentes los juzgados de instrucción, o el de proximidad donde se hubiera constituido, a excepción de que la competencia correspondiera al juez de violencia sobre la mujer, de acuerdo con el que se preveía al número 5 de este artículo.

c) En materia contenciosa-administrativa: serían competentes para conocer de los recursos que se dedujeran contra las sanciones impuestas por las Entidades Locales que expresamente les atribuyera la ley. La determinación de estas materias se realizaba en el artículo tercero (de Reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa), en concreto, en el apartado 2, donde se indicaba que se introducía un nuevo artículo, el 7 bis, que establecía que los juzgados de proximidad conocerían en primera o única instancia según lo que se disponga en la

Ley 29/1998, de los recursos que se dedujeran contra los actos de las Entidades Locales cuando tuvieran por objeto sanciones administrativas que consistieran en multas, cualquiera que fuera su materia, que no excedieran de 1.000 euros.

El proyecto de ley atribuía la competencia objetiva para conocer de estas materias a un nuevo órgano el juzgado de proximidad que sería servido por un nuevo juez, el juez de proximidad, que pasaba a ocupar el primer peldaño de la Carrera Judicial. Su ingreso se llevaría a cabo mediante la superación de un concurso de méritos, entre juristas con más de seis años de ejercicio profesional, que cumplieran los requisitos generales de ingreso en la Carrera Judicial<sup>46</sup> .

El proceso del concurso de méritos tenía las siguientes características:

a) Convocatoria: sería convocado por el CGPJ cuando fuese requerido para atender las necesidades surgidas por la progresiva implantación de la justicia de proximidad, en los términos previstos en el artículo 301.7 de la LOPJ. Se haría constar el municipio donde se encontrasen las vacantes a ocupar y el número de plazas convocadas. Este número sería

---

<sup>46</sup> De acuerdo con el artículo 302 de la LOPJ son: ser español, mayor de edad y licenciado en derecho y no encontrarse en ninguna de las causas de incompatibilidad previstas en la Ley.

fijado por pleno CGPJ, previo informe de la Comunidad Autónoma correspondiente con competencias asumidas (sin que se especificara qué carácter tenía este informe).

b) Contenido: el concurso se regiría por lo que dispondría el artículo 313 de la LOPJ<sup>47</sup> y por las bases de la convocatoria que serían aprobadas por el CGPJ a propuesta del Consejo de Justicia respectivo.

Se valorarían como méritos preferentes las funciones jurisdiccionales desarrolladas por los candidatos, así como el

---

<sup>47</sup> Este artículo disponía que en este concurso se valorarían: “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 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.”*

conocimiento de la lengua y el derecho propio de la Comunidad Autónoma donde se encontrase el municipio. Se realizaría, además, una prueba práctica consistente en la elaboración de un dictamen sobre materias propias de la justicia de proximidad. Finalmente se indicaba que la entrevista que preveía el artículo 313.7 de la LOPJ debería tener por objeto exclusivo la acreditación de la formación jurídica y capacidad para ingresar a la Carrera Judicial, especialmente en aquellas materias atribuidas a los jueces de proximidad sin que en ningún caso pudiera convertirse en un examen general de conocimientos jurídicos.

c) Tribunal de selección: sería nombrado por el CGPJ a propuesta del Consejo de Justicia correspondiente. Constataría de un Presidente y cuatro miembros. La presidencia sería ocupada por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente o por el Magistrado en que este delegase. El resto del tribunal estaría compuesto por: un Fiscal, designado a propuesta del Fiscal Jefe; por un Abogado, con diez años de experiencia profesional; por un Catedrático o Profesor titular universitario en áreas jurídicas; y por un Secretario judicial, que realizaría las funciones de secretario del Tribunal.

d) Curso de Formación: Los aspirantes que aprobasen las pruebas selectivas deberían realizar un curso de formación en la Escuela Judicial y aquellos que lo superasen ocuparían las

plazas de jueces de proximidad en el municipio por el que se llevó a cabo la selección.

e) Ascenso a la categoría de juez: transcurridos nueve años de ejercicio como jueces de proximidad podrían ascender a la categoría de juez mediante concurso a las vacantes de esta categoría convocado por el CGPJ, previo informe favorable del Consejo de Justicia.

El proyecto de ley dibujaba un perfil de jurisdicción de proximidad que no se adecuaba, no sólo en su nomenclatura sino especialmente en el contenido, a la justicia de proximidad originaria. El espíritu de la norma era contrario a los elementos fundamentales de aquella justicia que se propuso por el municipio de Barcelona inspirada en la doctrina francesa.

Un primer aspecto criticable era su designación como justicia de proximidad<sup>48</sup> . Se ha indicado anteriormente los requisitos que debería tener una justicia de proximidad y la que se presentaba en el proyecto de ley sólo parece obedecer al requisito de la temporalidad (finalizar los procesos en un

---

<sup>48</sup> Esta designación es equívoca incluso desde un punto de vista conceptual ya que la definición del término “proximidad” no se expresa en la filosofía de la norma. En este sentido se puede consultar Aragonese Alonso, P.; “Justicia de proximidad y gobierno de la Justicia”, en *Revista de Derecho Procesal*, núm. 1, 2006, pág. 602.

menor tiempo) dejando de lado los restantes requisitos. Así hubiera sido más acertada, tras leer el contenido del proyecto, que se hubiera optado por la denominación de juzgados de pequeñas reclamaciones o juzgados de conflictos menores, puesto que estas designaciones ilustrarían mejor el contenido del proyecto y no aportarían una innecesaria confusión a sus finalidades. En consecuencia, resultaba también inapropiado el término juez de proximidad que debería pasar a ser designado juez de refuerzo o juez de pequeñas reclamaciones o de conflictos menores.

Por otra parte no hay más que examinar el proyecto para concluir que los jueces que finalmente ocuparan las plazas de un determinado municipio podían no tener ninguna relación de proximidad con el municipio. Y si lo que se pretendía con el término juzgado de proximidad es indicar una justicia más próxima geográficamente, también resultaba absurdo puesto que la creación de estos juzgados se proclamaba para municipios que ya tenían juzgados de primera instancia e instrucción, por lo cual no se produciría una proximidad geográfica diferente a la actual. Si, finalmente, lo que se quería indicar con el concepto de juez de proximidad es la celeridad en la respuesta judicial al conflicto, esta rapidez se consigue igualmente con el nombramiento de un mayor número de jueces y la designación de éstos a dichos municipios sin que se observe la necesidad de esta nueva categoría de jueces.

Pretendía, sin embargo, el Gobierno que la proximidad se consiguiera con la inamovilidad en el destino del juez de proximidad durante nueve años antes de poder ascender a la categoría de Juez con lo que consideraba se produciría una relación “temporal-territorial” entre el juez y sus vecinos<sup>49</sup>. El argumento parecía ciertamente paradigmático; puesto que si la proximidad es un valor que se quería atribuir a la Justicia y el problema es la rotación de jueces y magistrados, la solución pasaría simplemente por un aumento de los años de inmovilidad de los jueces y magistrados en sus destinos, de forma que así resultarían más próximos a los ciudadanos que sirven en términos de defensa de este argumento.

---

<sup>49</sup> El Ministro de Justicia defendió este argumento con las siguientes palabras: “*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 son 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”.*

Otro aspecto desacertado consistía en la exclusión de la jurisdicción social de las competencias de que puede conocer el juez “mal denominado” de proximidad en este modelo que proponía el proyecto de ley. O bien se considera que el funcionamiento de los juzgados sociales es adecuado y dan una respuesta judicial inmediata a las demandas de los ciudadanos, lo cual evidentemente no se corresponde con la realidad<sup>50</sup>; o bien se considera que la dificultad de la materia

---

<sup>50</sup> De acuerdo con los datos del año 2013, en la ciudad de Barcelona, los juzgados civiles (sin incluir procedimientos de familia, asuntos de estado civil y capacidad) tenían pendientes a finales del año 2012 la cantidad de 22.469 asuntos, en el año 2013 ingresaron en esta jurisdicción 44.990 asuntos, y a finales del año 2013 quedaban pendientes un total de 20.359 asuntos. En el ámbito penal y sólo en los Juzgados de instrucción se encontraban, a finales de 2012, en tramitación 14.591 procedimientos e ingresaron durante el año 2013 un total de 235.516 asuntos, quedando a finales de año 13.679 asuntos. En los juzgados contenciosos-administrativos quedaban pendientes a finales de año 2012 la cantidad de 11.664 asuntos e ingresaron 8.874 asuntos, quedando a finales de 2012 por resolver 10.044 asuntos. Finalmente en la jurisdicción social quedaban, a finales de 2012, 24.692 asuntos pendientes e ingresaron unos 40.830 procedimientos, quedando a finales de 2013 un total de 29.828 asuntos (Datos extraídos de la página web de Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Cataluna/Sala-de-prensa/Documentos-de-Interes/ANEXOS-A-LA-MEMORIA-TSJ-CATALUNA-2013>. (última consulta 30 de septiembre de 2014). Otros datos que certifican este colapso: un juzgado social de Sevilla cita el 21 de marzo de 2014 para el acto del juicio a una trabajadora que reclama una cantidad al Fondo de Garantía Salarial para el 6 de abril de 2018 (<http://www.publico.es/politica/510484/un-juzgado-cita-para-2018-a-una-trabajadora-que-reclama-dinero-al-fogasa>, última consulta el 30 de septiembre de 2014) o como la sobrecarga de trabajo atasca 864 juzgados en España (<http://politica.elpais.com/politica/2014/09/26/actualidad/1411>

aconseja su exclusión puesto que requieren una especialización, como la que se exige a los magistrados que quieran optar por esta jurisdicción. Pero si esto es así, hace falta preguntarse porque no se excluía también la jurisdicción contenciosa-administrativa, de una evidente complejidad y para la cual también se exige a los magistrados que optan por esta jurisdicción una preparación especial. Ninguna justificación se desprende. Por lo que sería conveniente, por la lógica interna de la propuesta, que se hubiera incluido también la jurisdicción social, y podrían conocer, por ejemplo, de aquellos conflictos estrictamente individuales y respecto de derechos disponibles por las partes, surgidas entre empresarios y trabajadores, o bien de aquellos procedimientos relativos a sanciones disciplinarias económicas hasta una determinada cuantía o gravedad.

El problema fundamental del proyecto, y del que resultan los demás, era el intento frustrado de adecuar un modelo inicial, que obedecía a unas finalidades claras y con unos principios inspiradores que derivaban de aquella preocupación de la ciudad de Barcelona, a un modelo donde se abandonaban todos estos principios iniciales y sus finalidades y se aspiraba a una mayor celeridad en la respuesta judicial de los conflictos en las grandes ciudades; dejando de lado a ciudades medianas o pequeñas con el mismo problema de retraso en la resolución de los asuntos en sus juzgados. En este sentido resultaba aclaratoria la

---

[753890\\_271173.html](http://753890_271173.html), última consulta el 30 de septiembre de 2014).

afirmación que se recogía en la exposición de motivos del proyecto:

*“El sistema, por lo tanto, intenta salir al paso del creciente aumento de la litigiosidad<sup>51</sup> y la demora en la respuesta judicial que se produce en algunos grandes núcleos urbanos”.*

Parece, pues, que también se debería haber previsto la instauración de este modelo en aquellos pequeños núcleos urbanos que por sus características, circunstancias, etc; comporten, en un momento dado, un gran aumento de la litigiosidad.

Pero además el modelo debía “soportar” otra finalidad: erradicar la inejecución de las sentencias judiciales<sup>52</sup>. En

---

<sup>51</sup> Afirmación ésta que se constata con las cifras anteriores. Si se toman las descritas en el ámbito contencioso-administrativo resulta que si se nombrara un juzgado contencioso-administrativo de nueva creación con la única función de conocer de los procedimientos pendientes en la ciudad de Barcelona, a finales del año 2013 (10.044 asuntos), y teniendo en cuenta que la media de resolución de asuntos en un año en un Juzgado contencioso-administrativo en la ciudad condal es de unos 700 asuntos al año, se necesitarían 14 años para que este juzgado acabara con esta bolsa de asuntos pendientes.

<sup>52</sup> Así en su comparecencia en el debate de la enmienda a la totalidad del Proyecto el Ministro de Justicia afirmó: “...*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*

primer lugar, el problema evidente y grave de la inejecución de las sentencias judiciales no es un problema que afecte sólo a las grandes ciudades o no lo hace de una manera especialmente grave en relación a las otras poblaciones sino que está presente en la gran mayoría de los partidos judiciales del Estado. Además, si la rapidez se quiere aplicar en esta fase procesal la respuesta sería muy fácil y menos costosa: la creación de un buen número de juzgados de ejecución en materia civil y el aumento de los existentes en materia penal, lo cual comportaría dos beneficios evidentes: por un lado, la rapidez buscada y por otro lado, descargar a los Juzgados de Primera Instancia, de Instrucción y Penales de una buena parte de sus competencias y conseguir así su parcial descongestión.

En algún sector doctrinal se ha expresado que el proyecto suponía el regreso de los jueces de distrito<sup>53</sup>, pero el regreso a una estructura como aquella sería un error y no parece que fuera la intención del Gobierno. Y sería un error porque volvería a poner sobre la mesa el debate de la unidad de la carrera judicial, debate que, por otra parte, consigue que

---

*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”.*

<sup>53</sup> Por ejemplo Requero Ibáñez, J.L.; “Jueces de proximidad”, en Guzmán Fluja, V.C.; *La justicia de proximidad; op. cit.*, pág. 126 y 127.

la discusión sobre un punto concreto de una propuesta esconda sus aspectos más positivos.

Se debería, pues, haber planteado un modelo que mantenga el principio de unidad de la carrera judicial y, a la vez, permita que los pequeños conflictos sean conocidos por jueces que gocen de instrumentos diferentes a los establecidos hasta ahora.

### **3. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD.**

La inclusión de la justicia de proximidad en algunas reformas estatutarias ha estado "contaminada" por la reforma de la LOPJ, en tramitación cuando se desarrollaban los debates y votaciones para la aprobación de los Estatutos. Esta situación que tendría que ser satisfactoria para establecer una modificación coherente y coordinada, ha resultado nefasta para la regulación de los nuevos estatutos, como se analizará posteriormente, con el agravante de que finalmente la reforma de la LOPJ no se ha llevado a cabo.

Las primeras propuestas legislativas de reforma de los estatutos de Autonomía se inician con la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 213 de 1 de agosto de 2005 de la Propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la que se establecía el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se derogaba la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicha reforma recogía la justicia de proximidad en el artículo 103.2:

*"La Generalitat puede establecer por ley, en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo que establece la Ley orgánica del poder judicial, un sistema de justicia de proximidad que tenga por objetivo resolver conflictos menores con celeridad y eficacia"*

Sin embargo, fue la Comunidad Valenciana la primera en aprobar la ley orgánica que modificaría su estatuto, en concreto, a través la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Unos meses más tarde se aprobaría la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Durante el año 2007 se publicaron cinco leyes orgánicas más sobre reformas estatutarias: a) la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears; b) la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; c) la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de

Autonomía de Aragón; d) la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; y e) la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Finalmente, hacer una referencia a la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Canarias, publicada en el BOPC, núm. 257, de 19 de septiembre de 2006, que recogía en su artículo 62.2 la regulación de la justicia de proximidad, pero que ha sido retirada por el parlamento canario y a la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha también retirado por el parlamento autonómico y que no recogía en su articulado una mención expresa a la justicia de proximidad.

Las reformas estatutarias realizadas pueden clasificarse, en relación a la justicia de proximidad, en tres grupos: a) reformas estatutarias que regulan la justicia de proximidad, b) reformas estatutarias que no la regulan, c) reformas estatutarias que sin regularlas de forma expresa si reconocen la necesidad de aproximar la administración de justicia al ciudadano.

a) Reformas estatutarias que regulan la justicia de proximidad

Respecto de las primeras, la característica común de estas reformas estatutarias es la idéntica regulación que hacen de la justicia de proximidad. Así el Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone en su artículo 108.2:

*“La Generalitat en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, podrá instar el establecimiento de un sistema de justicia de proximidad que tenga por objetivo resolver conflictos menores con celeridad y eficacia”.*

Con redacción similar se recoge en el artículo 152.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en artículo 62 de la propuesta de reforma retirada por el Parlamento de Canarias y en el artículo 49.2.g) del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Dos consideraciones se tienen que destacar de la regulación de las reformas expuestas. Una de carácter histórico y otra de carácter competencial. En relación a la primera, hay que recordar que por aquellas fechas (julio de 2005) se había presentado por el Ministerio de Justicia el anteproyecto de ley de modificación de la LOPJ por la que, entre otros aspectos, se establecía la justicia de proximidad. Aquel anteproyecto, como se ha examinado, determinaba unas importantes competencias en favor de los municipios y de las Comunidades Autónomas, tanto de iniciativa como de desarrollo. Ciertamente se perciben estos contenidos en las

redacciones expuestas. La situación se volverá a reiterar, como se indicará posteriormente, en la aprobación de la redacción definitiva estatutaria y el proyecto de ley de modificación de la LOPJ.

La segunda consideración hace referencia al marco competencial que se derivaba de la redacción estatutaria. Efectivamente, estos artículos empiezan indicando que el órgano autonómico correspondiente:

*" en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial, podrá instar..."*

Parece que los respectivos parlamentos consideraron que la configuración de la justicia de proximidad tenía que ser desarrollada por aquella LOPJ, que se encontraba en tramitación. Ahora bien, éste ha sido un gran desacierto tanto con respecto a la redacción de los artículos estatutarios como a la remisión en la LOPJ.

No se profundizará en este trabajo en el segundo desacierto y sólo se señala que una remisión de estas características puede suponer una "dejadez" de las competencias en esta materia en favor de la Administración estatal.

Se acepta, así, el criterio que ya expuso hace muchos años el catedrático de Derecho Constitucional López Aguilar:

*"La LOPJ se sitúa, de esta forma, en un primer escalón del bloque constitucional, en disposición activa de modular el sentido de las previsiones de las «normas institucionales básicas» de cada Comunidad en materias de Justicia, no por su jerarquía ni por su carácter sucesivo a los EE.AA. (lex posterior), sino por su posición respecto de los mandatos del poder constituyente"*<sup>54</sup>.

Por el contrario, se considera más acertado, en términos de interpretación constitucional, la posición del magistrado del Tribunal Supremo Sr. Xiol Rius, cuando afirma:

*"El Estatuto de Autonomía, en función de su carácter de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma protegida por el principio de reserva material y de procedimiento de modificación, debe prevalecer frente a las normas generales estatales de naturaleza no constitucional"*

---

<sup>54</sup> López Aguilar, J.F., *Justicia y Estado Autonomico: orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución Española de 1978*. Ministerio de Justicia-Civitas, Madrid, 1994, pàg. 123.

*aunque tenga carácter básico<sup>55</sup>". Por eso propugna qué " ... lejos de considerar la reserva material en la LOPJ como un obstáculo para la reforma de los Estatutos de autonomía, si se desea culminar la reforma de éstos en materia de Administración de justicia, es necesario que el proceso de elaboración normativa aborde paralela y armónicamente la reforma de la LOPJ, partiendo de una cuidadosa distribución de los aspectos regulados en una y otra norma en función del inicio de reserva material; que la redacción de los preceptos de una y otra norma se haga teniendo en cuenta las relaciones entre las mismas; y que la reforma de los Estatutos de Autonomía en esta materia, llegado el caso, se haga por el procedimiento establecido en su texto, y no mediante el «procedimiento» indirecto, ciertamente más simple pero discutible constitucionalmente, de una reforma de la*

---

<sup>55</sup> Xiol Rius, J.A., "El poder judicial y la construcción del Estado autonómico", en AA.VV., *La Justicia ante la Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Thomson-Aranzadi, Madrid, 2005, pàg. 94.

*LOPJ que contradiga lo en ellos dispuesto*"<sup>56</sup>.

Y, en definitiva, la idea que cabe destacar es que la actual LOPJ no establece un modelo definitivo y único constitucionalmente admisible sino que, desde el respeto al principio de unidad jurisdiccional, son posibles otros modelos donde se atribuya un mayor marco de competencias a las Comunidades Autónomas<sup>57</sup>. O dicho de otra manera:

*"... que el modelo de articulación del Poder Judicial, en lo que se refiere en el reparto de atribuciones entre CGPJ, Gobierno central y CC.AA., es un modelo abierto cuya configuración puntual corresponde a la LOPJ, así como a las sucesivas reformas que la misma vaya teniendo. Las opciones son varias, pero todo apunta a que la apertura del sistema irá introduciendo con más fuerza a las CC.AA. en el desarrollo del sistema de Administración judicial en su conjunto, pues las CC.AA., en tanto que instancias territoriales en las que descansan importantes atribuciones,*

---

<sup>56</sup> Xiol Rius, J.A., "El poder judicial y la construcción del Estado autonómico", *op. cit.*, pàg. 94.

<sup>57</sup> Para ampliar esta argumentación se puede consultar Borrell Mestre, J., *Estado autonómico y Poder Judicial*, Ed. Atelier, Barcelona, 2002, págs. 38 a 42.

*resultan piezas nucleares para un mejor funcionamiento del aparato judicial y un mayor fortalecimiento de una debilitada legitimación de la Justicia en España"*<sup>58</sup>.

Ante esta interpretación resulta sorprendente la regulación de que estos estatutos hacen de la justicia de proximidad, ya que parece que su finalidad es conseguir la mayor atribución legislativa posible en materia de justicia de proximidad y, por el contrario, son los que más traban se autoimponen. Efectivamente, la doble autolimitación que se establece en estas reformas estatutarias puede impedir un desarrollo de la justicia de proximidad.

En primer lugar la remisión en la LOPJ determina la necesidad de una regulación de aquella justicia en esta ley orgánica que mientras no se produzca incapacita su implantación.

Sin embargo, además, cuando se indica que los ejecutivos autonómicos "pueden instar a que se establezca" está reconociendo una falta de competencia de estas comunidades autónomas sobre esta materia.

---

<sup>58</sup> Jiménez Asensio, R., *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, Ed. IVAP-Civitas, Madrid 1998, pàg.28

Se considera, ciertamente, desafortunada esta redacción y parece que únicamente se estaba pensando en uno de los modelos de justicia de proximidad, que era el de pequeñas reclamaciones, que se estaba tramitando. Pero esta simplificación de la justicia de proximidad conduce a que la puesta en marcha de cualquiera de los otros modelos de justicia de proximidad necesite un reconocimiento en la LOPJ e instar su implantación, ya que su establecimiento definitivo no es competencia de la administración autonómica.

b) Reformas estatutarias que no la regulan la justicia de proximidad.

Estas regulaciones corresponden a los Estatutos de Autonomía de Aragón, Castilla y León, Illes Balears y Castilla la Mancha. En ellos no se establece mención alguna a la justicia de proximidad y, simplemente, se hace una mención genérica, en algún caso, de asunción de las competencias que de acuerdo con la LOPJ corresponda al gobierno.

Ahora bien, la aplicación de una justicia de proximidad en las comunidades autónomas que no la regulan estatutariamente puede tener más posibilidades de aplicación, paradójicamente, que en las comunidades de las reformas estatutarias indicadas en el apartado anterior. Y ello es así al carecer éstas de las autolimitaciones antes explicadas.

De esta forma, la facultad de aplicar modelos de justicia de proximidad que no entren dentro de la órbita de la LOPJ (por ejemplo, la justicia de barrio) no encontraría ningún escollo estatutario (y mucho menos constitucional) y podría ser perfectamente aplicable en estas comunidades. Por el contrario, aquellas comunidades autónomas que reconocieron estatutariamente su falta de competencia en materia de justicia de proximidad encontrarán serias dificultades para su implantación ya que deberán acreditar que la justicia de barrio no es justicia de proximidad (lo que resulta desacertado conceptualmente) para poder legislar al margen del estado.

c) Reformas estatutarias que sin regularlas de forma expresa si recogen la necesidad de aproximar la administración de justicia al ciudadano

Finalmente en el caso de las reformas estatutarias que no regulan de forma expresa la justicia de proximidad pero si recogen la necesidad de aproximar la administración de justicia al ciudadano, cabe indicar que la Comunidad Valenciana, dentro del apartado de la administración de justicia y del Poder Judicial de su Estatuto, nada recoge sobre la justicia de proximidad. Por ello resulta muy interesante la inclusión que, sin embargo, realiza de la proximidad de la justicia en el artículo noveno cuando recoge en su apartado tercero lo siguiente:

*“3. La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano”.*

El primer aspecto destacable es la ubicación sistemática de esta mención a la proximidad en la justicia. Este artículo noveno se encuentra encuadrado en el Título II del Estatuto de Autonomía que, tras la reforma, tiene como rúbrica *“De los derechos de los valencianos y valencianas”*. Así pues, la proximidad de la justicia a los ciudadanos ha dejado de ser algo deontológico y se ha convertido en una realidad objetiva como derecho en el ordenamiento jurídico valenciano.

Pero además se impone a la Generalitat valenciana una función de control para que el citado derecho sea real. De esta forma la administración de Justicia en la Comunidad Valenciana deberá llevar a cabo la instauración de mecanismos para aproximar la justicia al ciudadano y la Generalitat deberá velar porque no sólo se lleve a cabo esa implantación sino porque la misma resulte efectiva.

Deberán seguirse con mucha atención las manifestaciones que este nuevo estatuto reconoce a los ciudadanos en relación a una justicia más próxima ya que de su éxito y de su posible aplicación a otras comunidades autónomas dependerá del desarrollo que del mismo se lleve a término.

## **4. ÚLTIMOS PROYECTOS LEGISLATIVOS RELACIONADOS CON LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD**

### **4.1. LA SUPRESIÓN DE LOS PARTIDOS JUDICIALES**

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012 se creó una Comisión Institucional para que realizara una propuesta de modificación de la demarcación y la Planta judicial cuyos resultados se presentaron en el año 2013 bajo el título “Propuesta de texto articulado de la Ley de Demarcación y Planta Judicial”<sup>59</sup>. En ella, entre otros aspectos, se recogía la supresión de los actuales partidos judiciales con la pretensión de establecer todos los Tribunales de Primera Instancia en las capitales de provincia.

La supresión se justifica en la exposición de motivos con los siguientes argumentos:

*“En esta dinámica era absolutamente necesaria una decidida transformación del primer escalón del sistema*

---

<sup>59</sup> Puede consultarse la propuesta en su totalidad en [http://partidosjudiciales.com/wp-content/uploads/2013/12/Propuesta\\_Ley\\_de\\_Demarcaci%C3%B3n\\_y\\_Planta.pdf](http://partidosjudiciales.com/wp-content/uploads/2013/12/Propuesta_Ley_de_Demarcaci%C3%B3n_y_Planta.pdf), última consulta el 30 de septiembre de 2014).

*jurisdiccional en pos de facilitar el acceso del ciudadano a la tutela judicial efectiva, superando el partido judicial estanco como base del modelo y trasladando a la primera instancia las virtudes acreditadas por el sistema de organización colegiada. En definitiva se trata de estructurar los tradicionales juzgados en Tribunales, con los jueces que se estime necesario, bajo la coordinación de un Presidente, que en este nuevo diseño adquiere una importancia capital, y la asistencia a todos ellos de una Oficina Judicial que es en este contexto en donde alcanza todo su sentido”.*

Dos críticas deben realizarse a este planteamiento. La primera de ellas es no se explica por qué la instauración de una primera instancia provincial facilita el acceso del ciudadano a la tutela judicial efectiva de una forma más eficaz que el partido judicial.

La segunda crítica es que tampoco se señalan cuáles son las virtudes acreditadas por el sistema de organización colegiada. Se sugiere que existe una inadecuada organización judicial española ante las evoluciones sociales producidas y que la creación de nuevos juzgados unipersonales no ha sabido reducir la pendencia derivada de esa nueva realidad.

Si ello fuera así, los Tribunales gozarían de escasa pendencia en la resolución de los procedimientos que conocen en relación con los juzgados unipersonales. Y ello no es así si se toman los datos del CGPJ<sup>60</sup>. Y es que las razones de la pendencia son de mayor calado. Las causas de la misma cabe buscarlas, también, en otros elementos de la organización judicial: su estructura, sus procedimientos, sus medios, etc.

Paralelamente en marzo de 2012 el Consejo General del Poder Judicial lanza una “Propuesta para una nueva demarcación judicial”.<sup>61</sup>

El diccionario de la RAE define proximidad como:

---

<sup>60</sup> Así, por ejemplo, en el año 2013, la duración estimada de un asunto en un Juzgado unipersonal de Primera Instancia en la jurisdicción civil se estableció en 7,1 meses mientras que en el caso de las Audiencias Provinciales para esa misma jurisdicción se fijó en 7 meses. No parece, pues, que la pendencia sufra grandes cambios atendiendo al carácter unipersonal o colegiado del órgano juzgador (datos extraídos de la página web del CGPJ, ([http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica\\_Judicial/Analisis\\_estadistico/La\\_Justicia\\_dato\\_a\\_dato/La\\_justicia\\_dato\\_a\\_dato\\_ano\\_2013](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica_Judicial/Analisis_estadistico/La_Justicia_dato_a_dato/La_justicia_dato_a_dato_ano_2013), última consulta 30 de septiembre de 2014).

<sup>61</sup> El texto completo de la propuesta se encuentre disponible en [http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/En\\_Portada/Propuesta\\_para\\_una\\_nueva\\_demarcacion\\_judicial](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/En_Portada/Propuesta_para_una_nueva_demarcacion_judicial), última consulta el 30 de septiembre de 2014)

*“1. Calidad de próximo (Cercano, que dista poco en el espacio o en el tiempo). 2. Lugar próximo”.*

Uno de los criterios inspiradores de esta iniciativa era la aproximación del ciudadano a la administración de justicia. Para conocer qué criterio de proximidad (temporal o espacial) se recogía en la propuesta cabe acudir al contenido de la misma y se indica: *“Proximidad. El desplazamiento desde un núcleo de población hasta la cabecera del partido judicial no podrá exceder de 1 hora ó (con acento en la propuesta) de 100 kilómetros de distancia a través de las comunicaciones existentes, como límites de agrupación. La excepción vendría justificada cuando la excesiva distancia o el tiempo empleado para el desplazamiento pueda poner en cuestión el derecho fundamental.”*

Además se recogía, también, como criterio inspirador el tiempo y la calidad del servicio indicando que:

*“Tiempo y calidad del servicio. La atención al ciudadano no debe medirse en kilómetros, sino en tiempo de prestación del servicio público, y en la calidad del servicio público.”*

Resulta, claramente, contradictorio que quien aleja la sede física del órgano jurisdiccional del domicilio del

ciudadano defienda que lo hace en aras de la proximidad espacial real. Los miembros del Consejo General del Poder Judicial se percataron de dicha contradicción y, en contra de lo que recogía la propuesta, comenzaron a defender que el objetivo de esta iniciativa del CGPJ era superar el actual diseño (judicial), “con el fin de asegurar la proximidad de la justicia al ciudadano, lo que no está relacionado directamente con el número de kilómetros que separen su domicilio del juzgado”<sup>62</sup>. Por lo que se comenzó a indicar que la proximidad no estaba relacionado con la distancia kilométrica (nada se dice de la horaria) y se comienza a ensalzar que la “proximidad tiene que ver con los servicios y el tiempo”<sup>63</sup>. Con lo que se viene a dar el contenido de unos de los criterios inspiradores a otro criterio inspirador con la consiguiente confusión terminológica. Se produce, pues, otra vez, una evidente confusión conceptual sobre el término proximidad a la que se hacía referencia al analizar el concepto de proximidad.

---

<sup>62</sup> Declaraciones de la Portavoz del Consejo General del Poder Judicial recogidas en el diario El País de 3 de mayo de 2012 ([http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/03/madrid/1336059962\\_084176.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/03/madrid/1336059962_084176.html), última consulta el 30 de septiembre de 2014).

<sup>63</sup> Declaraciones de la portavoz del Consejo General del Poder Judicial en el Diario de Soria del 22 de abril de 2012 (<http://www.diariodesoria.es/el-cgpi-propone-reducir-de-3-a-1-los-partidos-judiciales-en-soria.html>, última consulta el 30 de septiembre de 2014).

Posteriormente, se aprobaba por el Consejo de Ministros el Anteproyecto de la Ley Orgánica del Poder judicial donde se mantenía dicha supresión de los partidos judiciales.<sup>64</sup>

Sin embargo, las críticas suscitadas han llevado a eliminar dicha supresión y el Ministerio de Justicia ha indicado que “la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial mantendrá los partidos judiciales, no supondrá el cierre de ninguna sede judicial”<sup>65</sup> y se redefinirán sus funciones, por lo que cabrá esperar a su redactado para conocer su contenido y su afectación a la proximidad.

#### **4.2. LOS TRIBUNALES PROVINCIALES DE INSTANCIA**

El Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>66</sup> atribuye la potestad jurisdiccional a cuatro Tribunales:

---

<sup>64</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 2014.

<sup>65</sup> Puede consultarse la nota de prensa de 31 de julio de 2014 en ([http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292427074252?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DLa\\_Ley\\_Org%C3%A1nica\\_del\\_Poder\\_Judicial\\_permitir%C3%A1\\_la\\_creaci%C3%B3n\\_de\\_m%C3%A1s\\_de\\_un\\_tribunal\\_de\\_instancia\\_por\\_provincia.pdf&blobheadervalue2=1288789185764](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292427074252?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DLa_Ley_Org%C3%A1nica_del_Poder_Judicial_permitir%C3%A1_la_creaci%C3%B3n_de_m%C3%A1s_de_un_tribunal_de_instancia_por_provincia.pdf&blobheadervalue2=1288789185764), última consulta el 30 de septiembre de 2014).

<sup>66</sup> Puede consultarse el texto en su integridad en (<http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292427011028?blob>

Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y Tribunales Provinciales de Instancia. Suprime, pues, los órganos unipersonales y las Audiencias Provinciales.

En relación a los nuevos Tribunales Provinciales de Instancia, si bien su demarcación será la provincia, se prevé la posibilidad de que un Tribunal de Instancia pueda extender su jurisdicción a dos o más provincias de una misma Comunidad Autónoma. Estos Tribunales se compondrán de cinco Salas: civil, penal, contencioso-administrativo, penal y asuntos generales.

Su denominación se corresponderá con la provincia donde se ubiquen y en su capital tendrán su sede oficial. El anteproyecto preveía, además, que la Ley de Demarcación y Planta podía establecer sedes desplazadas de todas o algunas de las Salas Provinciales de Instancia en atención de una serie de características que describía.

Sin embargo, esta última regulación deberá ser reformada ya que el Ministerio de Justicia ya ha indicado que se incorporará la posibilidad de crear más de un Tribunal de

---

[eader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DAnteproyecto\\_de\\_Ley\\_Org%C3%A1nica\\_del\\_Poder\\_Judicial.pdf&blobheadervalue2=1288788483261](#), última consulta el 30 de septiembre de 2014).

Provincial de Instancia en una provincia si así lo estiman necesario las Comunidades Autónomas.

Los objetivos del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y de la incorporación de esta nueva posibilidad de crear más de un Juzgado Provincial de Instancia se fijan de forma determinante:

*“Esta iniciativa no supone ninguna ruptura con el modelo inicial ni con los objetivos planteados en el proyecto, que son muy claros: reducir las demoras en la resolución de los asuntos y aumentar la seguridad jurídica. Los Tribunales de Instancia permiten una reorganización de la carga de trabajo entre los distintos juzgados, que actuarán bajo un único órgano judicial (el Tribunal de Instancia). Esta homogeneización se consigue mediante el reparto provincial o por Tribunales de Instancia de asuntos, la flexibilidad de las sustituciones entre los jueces dentro de un mismo tribunal y la reasignación de efectivos del mismo órgano judicial en función de las necesidades. Esto servirá para que los asuntos se resuelvan con mayor rapidez, de forma que no haya en una misma provincia un juzgado ágil y al día y otro*

*saturado y cuyos asuntos se amontonan sobre la mesa”<sup>67</sup>.*

Se pretende, pues, alcanzar, entre sus finalidades, una proximidad temporal, la reducción de la pendencia de los asuntos judiciales de forma que la resolución de los mismos se produzca con una mayor celeridad y se pretende lograr con una reorganización de la carga de trabajo y de las funciones establecidas a las demarcaciones judiciales.

El incipiente redactado de la norma impide una mayor profundidad en su contenido (más teniendo en cuenta los cambios ya anunciados) pero cabrá realizar un seguimiento de la misma y de su aplicación (en el caso de que fuera aprobada) para determinar si logra esa proximidad temporal a costa de la proximidad territorial.

---

<sup>67</sup> Recogido en la nota de prensa de 31 de julio de 2014 del Ministerio de Justicia antes indicada.



## **CAPÍTULO III.**

### **LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD EN EL DERECHO COMPARADO<sup>68</sup>**

Como se ha indicado anteriormente, aunque desde un punto de vista teórico el modelo de la justicia alternativa y el de “jurisdicción de proximidad” son claramente diferenciables, la aplicación práctica de la justicia de la proximidad ha dado lugar a un proceso de progresiva contaminación entre ambos. En la actualidad, precisamente por la voluntad de querer dar

---

<sup>68</sup>. Si el lector quiere profundizar en el derecho comparado puede consultar, especialmente las siguientes obras: Wyvekens, A. y Faget, J., *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, op. cit.; Shapland, J. (dir.); *Justice, communauté et société civile*; Paris, L’Harmattan, col. Déviance et société, 2008; Pelicand A., “Les juges de proximité en France, une réforme politique? Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l’espace judiciaire”, *Droit et Société*, núm. 66, 2007, págs. 275-294; Lejeune A., “Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La Maison de justice et du droit comme révélateur de tensions entre des modèles politiques de justice”, *Droit et Société*, núm. 66, 2007, págs. 361-381. En España también han tratado esta materia: Armenta Deu, M<sup>a</sup>. T.; *Justicia de proximidad*, op. cit.; Nieva Fenoll, J.; “La justícia de proximitat”, *El Clip*, núm. 37, Ed. Institut d’Estudis Autònoms, 2006; Guzmán Fluja, V.; (ET AL.); *La justicia de proximidad* op. cit.; Poblet, M.; *La justícia de proximitat: àmbits i models*, op. cit.; pero el trabajo más completo y preciso sobre este tema ha sido elaborado por Oromí i Vall-llovera, S.; “La justicia de proximidad en Europa (Estudio de derecho comparado)”, en *Revista de Derecho Procesal*, 2006, págs. 563-599; a quien se sigue en gran parte del desarrollo de este capítulo.

respuesta a objetivos diferentes, en la mayoría de países en los que se ha implantado la justicia de proximidad, ésta combina, en varias proporciones, objetivos y características de ambos modelos.

Se ha optado, entre los diversos modelos existentes en el derecho comparado, por hacer una selección indicativa de la diversidad de configuraciones posibles de la justicia de proximidad. En las páginas siguientes se presenta sólo una visión esquemática de los caracteres más destacados de cada una de las experiencias escogidas. Esta visión, sin embargo, intenta poner de relieve los elementos más relevantes que podrían ser tomados en consideración en una hipotética implantación en nuestro ordenamiento jurídico.

## **1. ALEMANIA<sup>69</sup>**

Una adecuada planta judicial y las características propias de un determinado Estado pueden hacer innecesaria la implantación de una justicia de proximidad “formal” ya que la proximidad y alguno de sus caracteres esenciales estarían, pues, incardinados en la propia jurisdicción ordinaria.

En este sentido en Alemania no se ha instaurado un modelo de justicia de proximidad, sin perjuicio de alguna manifestación que se describirá posteriormente. La proximidad “formal” se ha conseguido, en este caso, gracias a:

---

<sup>69</sup> Para una visión elemental de la justicia de proximidad en Alemania pueden consultarse: AAVV.; *El federalismo jurídico*, Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006; Bessel, H.; „Jugenddelinquenz: Eine Herausforderung für die Jugendhilfe. Erfahrungen mit einem kommunikati-interaktiven Beratungs-und Mediationangebot“, *Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ)*, núm. 12, 1994; Dölling, D.; „Lässt sich Community Policing erfolgversprechend nach Deutschland transferieren?“, *Zeitschrift für innere Sicherheit (ZKIS)*, 1998, págs. 145 y ss; Dölling, D., Feltes, T. (et altri); *Analysen und Perspektiven. Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg*, Holzkirchen, 2003; Feltes, T.; “Gemeinschaftliche statt kommunaler Kriminalprävention - Ein neuer Weg?”, *Die Kriminalprävention*, núm. 1, 2004, pág. 1 y ss.; Merkel, A.; *Derecho penal: parte general*, B de F, Col·lecció Maestros del Derecho Penal, Montevideo, 2004; Poblet, M.; *La justicia de proximitat: àmbits i models*, *op.cit.* ; Roxin, C.; *Derecho procesal penal*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2000.

a) una equilibrada distribución competencial entre el Bund y los *Länder* y, b) una planta y demarcación judicial razonable.

De esta manera, la primera instancia no se otorga a un solo órgano como en España (con excepción de las escasas materias que comparten los jueces de instrucción y/o primera instancia con los jueces de paz), sino que se distribuye en dos órganos claramente diferenciados: el *Amtsgericht* y el Tribunal del Land. En materia civil, los primeros conocen de todos los procedimientos inferiores a 5.000 euros y, con independencia de su cuantía, en los procesos de arrendamientos de viviendas y familia. El resto de asuntos son competencia del Tribunal del Land. De manera similar el esquema se reproduce en el ámbito penal.

Es preciso destacar que esta división de los procedimientos de primera instancia es pertinente para una buena administración de justicia, separando aquellos procedimientos de menor entidad para su conocimiento por un órgano judicial y los de mayor entidad para otro, de forma que la atribución de todos estos asuntos a un solo órgano, como se realiza en España, es un error que debería paliarse.

Junto a este primer aspecto, un segundo elemento a destacar es la participación de la ciudadanía en la administración de justicia que se instrumentaliza mediante varios mecanismos. Un primer ejemplo de la intervención de

los ciudadanos son los jueces temporales, normalmente, profesores en Derecho que son nombrados para ocupar una plaza en un tribunal contencioso administrativo por un plazo de dos años.

Ahora bien, la manifestación más importante de participación ciudadana se da a través de los jueces honoríficos. Son jueces que sin pertenecer a la carrera judicial y por prescripción legal participan con pleno derecho a voto en un tribunal. Actúan en todas las jurisdicciones para algunos procedimientos, si bien con matices. Así, en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo representan a la ciudadanía por lo que no se le exige ningún tipo de calificación profesional o titulación. Por el contrario, en la jurisdicción laboral y social (jurisdicciones diferenciadas en Alemania) y en los tribunales disciplinarios profesionales, el juez honorífico representa los intereses de un grupo o colectivo, por lo que, para los dos primeros órdenes (laboral y social), será necesario tener la condición de trabajador o empresario, y para la tercera (tribunales disciplinarios profesionales) la condición de miembro del estamento profesional correspondiente.

Por otra parte, ya se ha indicado que la proximidad temporal se consigue también gracias a una planta judicial suficiente. En este sentido sólo recordar que a diciembre de 2012 Alemania contaba con 20.382 jueces de carrera para una población aproximada de 82.000.000 habitantes, lo cual

equivale a una ratio de 1 juez por cada 4.023 habitantes. Si se tiene en cuenta que España tenía una población de 47.000.000 habitantes y el número de jueces era de 5.171 (sin incluirse jueces sustitutos ni magistrados suplentes, ni jueces de paz), resulta una ratio de 1 juez por cada 9.089 habitantes. O dicho de otra manera, para conseguir la ratio de Alemania, España habría de haber tenido en el año 2012, 11.683 jueces, lo cual supondría haber duplicar la plantilla judicial<sup>70</sup> .

Sería necesario reflexionar, pues, sobre si el despliegue de tres simples medidas en el ámbito judicial (una demarcación razonable, una planta judicial suficiente y una distribución competencial entre los órdenes jurisdiccionales equitativa) junto a un reparto lógico de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas permitiría recuperar la confianza de los ciudadanos en su Administración de justicia mediante una mayor eficacia y una mayor agilidad en su tramitación como expresión de uno de los elementos de la justicia de proximidad.

---

<sup>70</sup> Los datos sobre España han sido extraídos del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)) y de la página web del Consejo General del Poder Judicial ([http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica\\_Judicial/Analisis\\_estadistico/La\\_Justicia\\_dato\\_a\\_dato/La\\_justicia\\_dato\\_a\\_dato\\_ano\\_2012](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica_Judicial/Analisis_estadistico/La_Justicia_dato_a_dato/La_justicia_dato_a_dato_ano_2012), última consulta el 30 de septiembre de 2014) mientras que los referentes a Alemania pueden consultarse en la página web del Ministerio de Justicia Alemán ([http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Personalbestand\\_gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Personalbestand_gesamt.pdf?__blob=publicationFile), última consulta el 30 de septiembre de 2014).

Complementando este modelo, se está ensayando el establecimiento de una interesante manifestación de la justicia de proximidad “informal” en aquel país. Efectivamente, se indicó que una de las características de la justicia de proximidad comportaba la posibilidad de participación de los ciudadanos en la administración de justicia. Desde la administración local alemana se están llevando a cabo programas piloto de prevención criminal, dentro del marco de la prevención comunitaria, que están obteniendo unos resultados muy destacables y que contienen algunos de los elementos que los ciudadanos españoles han indicado que echan de menos en su administración de justicia<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> El estudio de esta modalidad va más allá de los objetivos de este trabajo, pero sería necesario tenerla en cuenta en un desarrollo integral de la justicia de proximidad. Pueden consultarse las siguientes obras sobre esta materia: Dölling, D., y Feltes, T. (et altri); *Handbuch zur Planung und Durchführung von Bevölkerungsbefragungen im Rahmen der Kommunalen Kriminalprävention*, op. cit. ; Dölling, D. y Feltes, T. (et altri); *Analysen und Perspektiven. Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg*, op. cit. ; Feltes, T.; [“Gemeinschaftliche statt kommunaler Kriminalprävention - Ein neuer Weg?”](#), *Die Kriminalprävention*, núm. 1, 2004, pág. 1 y ss.; Herman, D., y Bubenitschek, G.; “Kommunale Kriminalprävention. Probleme bei der Implimentation von Lösungsvarianten”, op. cit.; pág. 546 a 552.

Finalmente, dentro de la proximidad temporal, cabe hacer una breve referencia a la figura del “Rechtspfleger”. Este funcionario fue creado en el año 1906 para descargar a los jueces de determinadas materias y con el transcurso de los años se le han ido atribuyendo progresivamente funciones jurisdiccionales. A esta figura se dedicarán los capítulos siguientes del presente estudio.

## 2. AUSTRALIA<sup>72</sup>

En Australia se observa una fuerte tradición de programas relativos a la justicia de proximidad reflejada en su modalidad de programas sobre justicia de comunidad. Estos mecanismos se han visto recientemente complementados, en algunas zonas, con el establecimiento de juzgados para el conocimiento de conflictos menores. No puede olvidarse, por otra parte, el mantenimiento de los ‘*justices of the peace*’, implantados en la época colonial, si bien sus funciones jurisdiccionales son actualmente residuales.

---

<sup>72</sup> Para el desarrollo del presente epígrafe se siguen especialmente las siguientes obras: Larrauri, E.; “Tendencias actuales de la Justicia Restauradora”, en F. Pérez Álvarez (Ed.), *In Memoriam Alexandra Baratta*, E. Universidad de Salamanca, 2004, pp. 439-463; Nieva Fenoll, J.; “La justícia de proximitat”, *op. cit.*; Poblet, M.; *La justícia de proximitat: àmbits i models, op. cit.*.

Los programas de justicia de comunidad son variados dependiendo de cada estado. Uno de los pioneros fue, sin duda, el estado de Nueva Gales del Sur que en el año 1980 estableció los primeros centros de justicia comunitaria donde se ofrecían servicios de mediación, gestión de conflictos en la comunidad, asesoramiento jurídico y educación en materia de gestión de conflictos.

Los programas de justicia de comunidad más desarrollados se encuentran en Queensland y Australia del Sur, ya que desde los años noventa se vienen desarrollando programas especiales centrados en los aborígenes, después de detectar los altos índices de detención de los jóvenes de estas comunidades en estas áreas.

Por otra parte en el Estado de Victoria se han establecido las “problem-solving courts” inspiradas en modelos estadounidenses e ingleses que trabajan específicamente temas de droga, violencia familiar y problemáticas concretas de la comunidad indígena Koori.

Para ver los resultados de estas medidas, centradas en los servicios de menores, se siguen los datos expuestos por E. Daly <sup>73</sup>, recogidos y analizados por Larrauri<sup>74</sup>. Daly desarrolla

---

<sup>73</sup> Daly, K.; “Principes of restorative Justice” en von Hirsch, A.-Roberts, J.-Bottions,A., Roach, K., Schiff, M. (eds) *Restorative Justice & Criminal Justice*, Hart Publishing, Oxford, 2003.

su investigación en Australia del Sur analizando 89 conferencias. De dichos resultados cabe destacar dos aspectos: en primer lugar, los datos reflejan que el valor reconciliatorio de las conferencias es inferior al predicado, a pesar de que entre un 90% a un 98% de los encuestados manifiestan haberse sentido tratados de forma justa y haber participado en la decisión del conflictos sin sentir que quedan al margen de los debates entre los adultos. En segundo lugar, el alto porcentaje de ejecución de los acuerdos adoptados que asciende a un 88%. Cabe añadir, que un 40% de los infractores reincidieron en el plazo posterior de un año.

Finalmente y, en relación con la víctima, el estudio es ciertamente desesperanzador. Un 49% de las víctimas no se sintieron reparadas y la mitad considera que el impacto del delito lo habían superado gracias a la familia, amigos, etc, dando escasa importancia a la conferencia. Sin embargo, la mayoría de las víctimas atribuyen gran importancia a las conferencias como elemento que ayuda a superar la ira, el enfado o el miedo.

Por lo que se refiere a la instauración de jurisdicciones de proximidad<sup>75</sup>, dejando de lado los ‘justices of paece’, cabe

---

<sup>74</sup> Larrauri, E.; “Tendencias actuales de la Justicia Restauradora”; *op. cit.*; págs.. 458 y 459.

<sup>75</sup> Para una amplitud de esta materia puede consultarse a J. Nieva Fenoll, “La justicia de proximitat”, *op. cit.*, pág.12.

destacar nuevamente a Queensland, donde se han constituido dos tribunales de única instancia: los ‘Minor Debts Court’ para infracciones poco conflictivas inferiores a 7500 dólares australianos y el Small Claims Tribunal si la reclamación es más compleja pero inferior a los 5.000 dólares australianos. La competencia de los segundos se extiende a: 1) reclamaciones de consumidores, 2) reclamaciones entre empresarios por la prestación de servicios o por el envío de suministros, 3) reclamaciones sobre daños causados en la conducción, 4) litigios sobre arrendamientos, 5) litigios sobre daños o vallas medianeras y en caravanas. Estos “smalls” se encuentran presididos por ‘referees’ que pueden ser o no letrados.

### 3. CANADÁ<sup>76</sup>

La justicia de proximidad ha encontrado su aposento en Canadá en las tensiones que se producen entre la

---

<sup>76</sup> Para descubrir la justicia de proximidad canadiense es recomendable visitar la página web de su ministerio de justicia (<http://www.justice.gc.ca>) por la destacada información que se encuentra. También pueden examinarse las obras siguientes: Bartkowiak, I. et Jaccoud, M.; “Les nouvelles tendances de la justice au Canada : de fonctionnaire à représentant communautaire” en Shapland, J. (dir.); *Justice, communauté et société civile*; *op. cit.*; págs. 211 a 233; Poblet, M.; *La justicia de proximitat: àmbits i models*, *op. cit.*

implantación de una justicia a la europea y las reivindicaciones de los pueblos aborígenes.

El Departamento de justicia federal y de los estados ha puesto en marcha diversos programas de justicia de comunidad<sup>77</sup>. Quizás el más destacado sea el Aboriginal Justice Strategy. Este programa se caracteriza porque la gestión se lleva a cabo por los consejos tribales, coaliciones aborígenes urbanas, grupos y asociaciones de la comunidad y ONG. La idea que subyace en su implantación es la voluntad de hacer más sensible el sistema judicial a las necesidades de las comunidades aborígenes mediante la instauración de medidas alternativas, gestión alternativa de conflictos y mediación y arbitraje en casos civiles.

Se intenta así recuperar, la institucionalización o la readaptación de técnicas de resolución de conflictos propias de las comunidades indígenas a las problemáticas que estas mismas comunidades viven actualmente. Sin embargo, estos programas no son homogéneos y existen ciudades que han optado por importar modelos de otros países, como es el caso de la ciudad de Quebec que ha instaurado desde el año 2003 una Maison de Justice inspirada en el modelo francés.

---

<sup>77</sup> Una muestra de ellos puede consultarse en la siguiente página web: <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/eval/rap-rep/07/sja-ajs/sja.pdf> (última consulta el 30 de septiembre de 2014)

Estos proyectos se inician en año 1991 al comprobarse el desproporcionado número de indígenas que se encontraban en prisión en relación con el resto de la población. En estos programas se destacan tres aspectos: a) apoyar a las comunidades autóctonas para asumir mayores responsabilidades de la administración de justicia en sus respectivas comunidades; b) introducir los valores indígenas en el sistema federal de justicia; c) contribuir a la disminución de los delitos cometidos por los miembros de las comunidades. Además, se optó por un planteamiento de justicia restaurativa involucrando a víctima e infractor en el mismo procedimiento.

La instauración de estos programas obligó a la reforma en 1995 del código penal atribuyendo un papel fundamental al juez de paz comunitario y a la determinación de las penas por parte de los grupos comunitarios.

Los primeros programas han sido sometidos ya ha examen para comprobar sus resultados. Así, por ejemplo, la división de investigación y estadística del Ministerio de Justicia canadiense publicó en el año 2004 las conclusiones y

sugerencias sobre el programa de la comunidad de Nunavut<sup>78</sup>.

Si bien el estudio no osa dar una conclusión definitiva, considera que el programa de justicia de esta comunidad respeta sus objetivos. La gestión de la administración por la comunidad ha permitido que los Comités de justicia comunitaria se hayan ganado el respeto de su comunidad y los más eficaces, incluso, parecen haber tenido un impacto en las tasas de reincidencia de su colectividad y es posible que los trabajos de ciertos comités contribuyan a reducir el número de las primeras infracciones.

Además, se acredita que el programa permite responder de forma adecuada a las necesidades de justicia comunitaria de Nunavut.

Finalmente, se destaca que todos los representantes comunitarios consultados en el informe convienen en considerar que el programa mejora a lo largo del tiempo y que constituye una solución eficaz al sistema tradicional de justicia.

---

<sup>78</sup> Puede consultarse íntegramente en [http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/ja-aj/rr05\\_7/rr05\\_7.pdf](http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/ja-aj/rr05_7/rr05_7.pdf). (última consulta el 30 de septiembre de 2014) .

Entre las recomendaciones que se realizan destacan: a) la oportunidad de realizar un examen cada año de cada una de las colectividades, b) la necesidad de que los comités de justicia comunitaria intenten, con mayor énfasis, hacer participar a la víctima en el proceso, c) los comités de justicia deberían contar con locales reservados para sus actividades de conciliación y mediación y para permitir la confidencialidad de los expedientes, d) el nombramiento de los comités de justicia debería ser uniforme, e) la pertinencia de poner fin a la reticencia de los jueces de paz para confiar los expedientes en los comités de justicia por desconocer cómo funcionan.

Una última crítica que se ha suscitado en algunas plasmaciones de la justicia comunitaria canadiense es la que deriva de la obligación de seguir por parte de los representantes de la comunidad una formación y de la definición relativamente restrictiva de los roles. La doctrina ha planteado hasta que punto quien recibe una formación sobre los principios del Estado para aplicar en los conflictos puede seguir considerándose miembro de la comunidad con unos valores distintos<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Bartkowiak, I. et Jaccoud, M.; “Les nouvelles tendances de la justice au Canada : de fonctionnaire à représentant communautaire” en Shapland, J. (dir.); *Justice, communauté et société civile, op. cit.*, págs. 211 a 233.

Este programa convive con el programa de asistencia parajudicial a los autóctonos (programa ACW)<sup>80</sup>, que funciona desde el año 1978 y que tiene como finalidad que “todos los canadienses, incluidos los aborígenes, tengan acceso a un sistema judicial justo y efectivo”. Sus objetivos son: a) ayudar a los aborígenes a comprender sus derechos de hablar en su propio nombre o de utilizar los servicios de un abogado, y para entender mejor la naturaleza de los cargos contra ellos y el funcionamiento de la justicia penal y criminal; b) sensibilizar a las personas involucradas en la administración del sistema de justicia penal y criminal en los valores, las costumbres, las lenguas y las condiciones socio-económicas de la población aborigen,; y c) establecer una conexión para facilitar la comunicación entre los aborígenes y los intervinientes del sistema y la justicia penal.

---

<sup>80</sup> Puede obtenerse más información sobre este programa en la página web del Ministerio de Justicia de Canadá, en concreto, en el link: <http://www.justice.gc.ca/fra/fina-fund/gouv-gov/apc-acp/index.html>. (última consulta el 30 de septiembre de 2014).

#### **4. FRANCIA<sup>81</sup>**

La justicia de proximidad en Francia tiene sus orígenes en una necesidad (hacer frente a la pequeña delincuencia que se producía en los barrios de algunas grandes ciudades), derivada de un error histórico.

---

<sup>81</sup> Puede profundizarse en el estudio de la justicia de proximidad en Francia en las siguientes obras : Bastard, B. et Guibentif, P.; “Justice de proximité: la bonne distance, enjeu de politique judiciaire”, *op. cit.*; Casorla, F. ; “La justice pénale de proximité, lentement mais sûrement “, en *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, núm. 3, 2004, pág. 659 a 668 ; Ferrand, F.; “La justice Honoraire en France” en *La justice Honoraire en Europe*, (Colloque) Torino, 2002 ; Martin, R., *La juridiction de proximité: statut de la juridiction, statut des juges de proximité*, Ed.edilax, Aix-en-Provence, 2004 ; Métairie, G. ; *La Justice de proximité, une approche historique*, *op. cit.* ; Pelicand A. ; “Les juges de proximité en France, une réforme politique?”, *op. cit.* ; Petit, J.-G. (dir.); *Une justice de proximité, la justice de paix 1790-1958*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 2003 (puede consultarse en versión electrónica <http://www.gip-recherche-justice.fr>, última consulta el 30 de septiembre de 2014); Vallier, M. ; *La juridiction de proximité*, 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 ; Wyvekens A., y Faget, J., (Dir.); *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, *op. cit.* ; Wyvekens, A. ; “Justice de proximité et proximité de la Justice. Les maisons de justice et du droit”, *op. cit.*; Wyvekens, A.; “La posta in gioco della giustizia di prossimità nel trattamento della delinquenza. L'esempio francese della "terza via"”, en *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000; Wyvekens, A.; *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Ed. L'Harmattan, París, 1997.

En el año 1958 se produce la profesionalización completa de la justicia eliminando los juzgados de paz. Esta derogación supuso que la pequeña criminalidad, abundante y no resuelta por la justicia ordinaria, provocara una insatisfacción del ciudadano que no entendía como los conflictos cotidianos, los que le afectaban en su día a día, no eran resueltos por la administración de justicia. Las dificultades de restablecer el orden en determinadas zonas derivaron en una sensación creciente de inseguridad ciudadana. En este sentido son clarificadoras las palabras de Jacques-Guy Petit cuando señala:

*“sea como sea, nuestras sociedades urbanas contemporáneas, evidentemente, necesitan nuevas formas de regulación social de proximidad, así como una verdadera culturización jurídica y judicial”<sup>82</sup>.*

Paralelamente, en la década de los años 80 del siglo anterior, se presentaba en Francia el informe Bonnemaison, uno de los primeros informes dirigido a destacar la importancia de las autoridades locales en la prevención de la criminalidad. Dicho informe, presentado en diciembre de 1982 bajo el título "*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*", fue elaborado por un Comité integrado por los alcaldes de grandes ciudades francesas y

---

<sup>82</sup> Petit, J.- G. ; *Una justice de proximité : la justice de paix (1790-1958)*, op. cit.; pág.11.

representantes de los principales organismos nacionales y presidido por el diputado del parlamento francés y alcalde de la ciudad de Épinay-sur-Seine, Sr. Gilbert Bonnemaïson. Partía de tres principios inspiradores: la solidaridad, la integración y la localidad. Se consideró por el citado comité que las estrategias de prevención de criminalidad debían centrarse en abordar los problemas de las personas insatisfechas de una determinada comunidad (jóvenes, desempleados e inmigrantes) adoptando políticas que logren su integración en las comunidades locales que les rodean y conseguir, de esta forma, reducir el riesgo potencial de que se introduzcan en actividades criminales<sup>83</sup>.

Años más tarde, concretamente en 1995, dos senadores, H. Haenel y J. Arthuis, publican un informe titulado *Propositions pour una justice de proximité* que era la continuación de otro publicado unos años antes bajo el título *Justice sinistrée: démocratie en danger*. En ambos informes se reflejaban los límites de la justicia ordinaria y la necesidad de la creación de jueces de proximidad ante los nuevos fenómenos sociales. Además en el segundo informe se realiza una apuesta decidida por la expansión de la mediación entre víctimas e infractores.

---

<sup>83</sup> Sobre el contenido del informe puede consultarse: Sozzo, M.; “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito” en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, BsAs, N. 10, 2000, págs.. 103 y ss y la obra publicada por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*; Ed. CIPC, Abril, 2010.

Ante esta situación la doctrina primero<sup>84</sup> y los poderes públicos franceses, después, reaccionaron y apostaron, inicialmente, por una justicia de proximidad restauradora, para disminuir la delincuencia de bagatela en los barrios otorgando esta misión a los mismos habitantes de los barrios y dando prioridad a la utilización de la mediación a través de la “maisons de justice et du droit” (MJD).

Esta institución se había creado en el año 1990 por un fiscal de carrera, Marc Moinard, en la localidad de Val d’Oise. Sin embargo, el Ministerio de Justicia no veía con buenos ojos que los fiscales de carrera realizaran funciones de mediación, por lo que en 1996 remitía una circular con destino a todas las Fiscalías donde recomendaba a los fiscales que no actuaran en procesos de mediación para evitar una posible confusión de roles institucionales.

Mientras tanto, las MJD fueron extendiéndose y en el año 1998 se institucionalizan oficialmente mediante la promulgación de la Loi n° 98-1163 del 18 de diciembre de 1998 relativa al acceso al derecho y a la justicia y a la resolución amigable de los conflictos, desarrollada por el Décret n° 2001-1009 del 29 de octubre de 2001 que modifica

---

<sup>84</sup> En este sentido, Wyvekens, A. ; “Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons ..., *op. cit.*; Wyvekens, A. ; *L’insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité, op. cit.*

el código de la organización judicial y relativo a las “Maisons de justice et du droit”. Finalmente cabe apuntar también la Circulaire del SADJPV (Servicio del acceso al derecho y de la política de la villa) del 24 de noviembre de 2004 relativa a las Maisons de justice et du droit y a las “Antennes de justice”.

Las MJD se encargan de: a) facilitar el acceso a la justicia mediante el asesoramiento gratuito y los servicios de soporte a las víctimas, b) organizar la mediación de conflictos con la participación de las dos partes y la promoción de vías alternativas a la vía penal y c) reintegrar el derecho a las áreas conflictivas. Ciertamente, son un instrumento de discriminación positiva territorial que se extiende en los denominados “barrios de no derecho” o “barrios especialmente sensibles”.

Como indica F. Casorla<sup>85</sup>, la justicia de proximidad, en el ámbito penal, se construye en paralelo y con la vista puesta en una respuesta rápida y sistemática, y se desenvuelve a través de una “nueva lógica judicial” representada en una territorialidad y la búsqueda de nuevos compañeros tanto en las otras administraciones francesas como en los colectivos locales y el mundo asociativo. Se habla, sin reparo, de una municipalización de la justicia.

---

<sup>85</sup> Casorla, F.; “La justice pénale de la proximité, lentement mais sûrement”, *op. cit* ; págs. 666 a 669.

Por otra parte la doctrina considera que la justicia de proximidad permite “pegarse” a la realidad de la pequeña y mediana delincuencia como las jurisdicciones interregionales permiten tratar la delincuencia organizada o itinerante. Sin embargo, a partir de la aparición de la “jurisdicción de proximidad”, el movimiento de la justicia de proximidad encarnado por las MJD se reorienta y aspira a “reconciliar la «la justicia alternativa» con la justicia llamada «tradicional»”<sup>86</sup>.

Actualmente se establecen dos líneas de debate en relación con esta institución. Por un lado, plasmado el fracaso de la obtención mediante las MJD de una proximidad territorial y humana, se plantea por la doctrina la necesidad de una reforma en los mecanismos de actuación para que estos dos elementos puedan tener una mayor implantación en este organismo. Por otro lado, el peligro de que las MJD se consoliden como un elemento más de la justicia penal abandonando su carácter alternativo para promover la integración social en los barrios conflictivos ha desembocado en una reflexión, aún embrionaria, sobre un retorno al origen de esta institución.

Cabe destacar, sin embargo el importante volumen de actuaciones que se registran por la MJD en Francia. Así, a

---

<sup>86</sup> Sobre esta reconciliación véase Vallier, M.; *La juridiction de proximité*, op. cit., pág. 8.

título de ejemplo, en el año 2014, fueron atendidas más de 700.000 personas<sup>87</sup>.

Progresivamente, sin embargo, los cambios políticos en el gobierno llevaron a abandonar aquella idea inicial de justicia alternativa y en seguida se fueron introduciendo otros aspectos. Así, a la preocupación inicial por la delincuencia menor se le añadieron unas perspectivas penales más amplias y se optó también por la instauración de la justicia de la proximidad en el ámbito civil.

Además, era necesario establecer un sistema conciliador entre la justicia tradicional y la justicia alternativa. Efectivamente, el ciudadano, que veía con recelo la justicia tradicional y la consideraba alejada de sus problemas cotidianos, pudo apreciar en poco tiempo las limitaciones del modelo de “justicia alternativa” instaurada por medio de las MJD. De esta forma, existía una zona amplia de la justicia que seguía siendo lejana para los ciudadanos y que se debía salvar mediante una nueva justicia<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Los datos de actividad de la MJD, en el año 2013, pueden consultarse en: [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_stat\\_Chiffres\\_cles\\_2013.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_Chiffres_cles_2013.pdf) (última consulta el 30 de septiembre de 2014).

<sup>88</sup> Sobre esa situación de lejanía puede consultarse la obra Vallier, M.; *La juridiction de proximité*, op. cit., pág. 8.

Fruto de esta concepción se publica la Ley 2002-1138, de 9 de septiembre de 2002, de orientación y programación de la justicia, que introdujo en Francia “otra justicia de proximidad”, disposición que ha sido reformada por la Ley 2005-47 de 26 de enero de 2005<sup>89</sup>.

La publicación de la Ley 2002-1138 se realizó en condiciones de premura<sup>90</sup> política lo que supuso una carencia

---

<sup>89</sup> La normativa básica de este nuevo concepto de justicia es la siguiente:

A) Derivada de la aplicación de la Loi du 9 de septembre 2002: a) Loi organique du 26 février de 2003, que define las condiciones de selección y el estatuto de los jueces de proximidad ; el décret du 15 mai 2003 que modifica el décret du 7 de janvier 1993, que precisa las condiciones y las modalidades de su selección y de su formación; c) Arrêté du 15 de mai 2003 relativa al estatuto de la magistratura; d) Loi du 12 juin de 2003, relativa a las infracciones cometidas en materia de circulación rodada; e) Décret du 23 juin 2003 relativo a la organización, la competencia y la localización de las jurisdicciones de proximidad;

B) Para la aplicación de la Loi du 26 de janvier 2005: a) Décret du 25 mars 2005 relativo a la determinación de las competencias del tribunal de policía y de la jurisdicción de proximidad en materia de calumnias e injurias; b) Décret du 13 mai 2005 relativo a las competencias civiles, al procedimiento civil y a la organización judicial; c) Circulaire d’application de la DACS y de la DJS du 21 juin 2005, relativa a la entrada en vigor del Décret n° 2005-460 du 13 mai de 2005, relativo a las competencias del tribunal de instancia, de la jurisdicción de proximidad y del Tribunal de “grande instance”.

<sup>90</sup> Un simple repaso histórico muestra la rapidez en la aprobación de la norma. El 16 de junio de 2002, el día siguiente de las elecciones presidenciales, el primer ministro francés, a la sazón Jacques Chirac, convocó una sesión parlamentaria extraordinaria

de debate en cuanto al fondo sobre de un texto normativo que, además, afectaba a libertades públicas.

Entre los objetivos de la ley se destacaba en el apartado B del anexo que la acompaña “reacercar la justicia de los ciudadanos y crear una verdadera justicia de proximidad” (‘Rapprocher la justice du citoyen’). La creación de esta nueva jurisdicción se debía a la necesidad de obtener una “justicia más accesible, más simple y capaz de resolver más eficazmente los litigios de la vida cotidiana en materia tanto civil como penal”. Sin embargo un importante sector doctrinal<sup>91</sup> ya advertía que la jurisdicción de proximidad que se presentaba se parecía más a una delegación del servicio público de la justicia a favor de profesionales del derecho que a una justicia alternativa.

Las ideas básicas sobre el estatuto del juez de proximidad son las siguientes: se ha optado por un juez no profesional<sup>92</sup> y aquellos ciudadanos que cumplan los

---

para examinar los proyectos de ley prioritarios, entre los que se encontraba la creación de una justicia de proximidad, sesión que se abrió el día 2 de julio de 2002. La tramitación se realizó por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 45.3 de la Constitución francesa y el día 3 de agosto de 2002 se aprobó el texto.

<sup>91</sup> Pelicand, A. ; “Les juges de proximité en France, une réforme politique?”, *op. cit.* ; pág. 294.

<sup>92</sup> Se argumenta que no se trata de introducir individuos “extranjeros” en el cuerpo de magistrados, los jueces de proximidad

requisitos que dispone la ley<sup>93</sup> podrán ejercer el cargo por un plazo de siete años improrrogable. Estarán sujetos al estatuto de la magistratura pero no son miembros del cuerpo judicial. Son inamovibles e independientes y, a diferencia de los magistrados profesionales, no tienen obligación de residir en el lugar donde desarrollan su función<sup>94</sup>.

---

vienen a encargarse de una parte específica de los procedimientos, los procedimientos en masa que normalmente no deberían llegar a la Justicia.

<sup>93</sup> Las personas que pueden ser nombradas jueces de proximidad son: a) ex-magistrados del orden judicial y del orden administrativo, b) personas de al menos 35 años que certifiquen como mínimo 4 años de experiencia profesional en el ámbito jurídico y que sean o miembros o ex-miembros de profesiones liberales jurídicas y judiciales reglamentadas; c) candidatos que certifiquen como mínimo 25 años de actividad en funciones de dirección y formación en el ámbito jurídico; d) ex-funcionarios de categoría A o B de los servicios judiciales; e) conciliadores de justicia que hayan ejercido su función como mínimo durante 5 años. Cabe añadir que habrán de tener menos de 75 años en el momento de presentar la candidatura. (art. 41-17 de la Loi Organique 2003-153). Además deberá reunir las siguientes condiciones: tener nacionalidad francesa, gozar de sus derechos civiles, carecer de antecedentes penales y reunir las capacidades físicas necesarias.

<sup>94</sup> Según los últimos datos publicados a 1 de enero de 2014 ejercían el cargo de jueces de proximidad un total de 452 jueces de los que un 50,77 % eran hombres y con una edad media de 60,38 años. Se encontraban en activo profesionalmente un 34,22% del total siendo la mayor parte de ellos jubilados (<http://www.anjp.fr/images/documents/2010statistiqueschancelleriearrondies.pdf>, última visita el 30 de septiembre de 2014).

Además, pueden ejercer una actividad profesional mientras ejercen el cargo jurisdiccional con cuatro importantes excepciones: 1) No pueden desarrollar ninguna actividad que por su naturaleza atente contra la dignidad de su función y contra su independencia; 2) No pueden realizar ninguna actividad de agente público, excepto las de profesor o “maître de conférences” de las universidades y aquellas previstas en el artículo 8 de la ordenanza de 22 de diciembre de 1958; además, en razón de su estatuto, los conciliadores de justicia, tampoco podrán compaginar su profesión con la de juez de proximidad; 3) está prohibido a un miembro de profesiones liberales jurídicas y judiciales sometidas a un estatuto legislativo o reglamentario o donde el título esté protegido, así como a sus empleados, ejercer el cargo de juez de proximidad en el partido judicial que ejerza su actividad; 4) no pueden conocer de un litigio relacionado con su actividad profesional, tanto si se encarga o se ha encargado personalmente del asunto, como si conocieran o hubieren conocido aquellos que como socios o mediante sociedad compartan su actividad profesional.

En cuanto al proceso de selección cabe apuntar que una vez presentadas por los candidatos sus solicitudes, el Consejo Supérieur de la Magistratura, antes de expresar su parecer puede acordar que los candidatos realicen una prueba o una formación<sup>95</sup>. Una vez resuelto por el CSM qué candidatos son

---

<sup>95</sup> El contenido de la prueba y del período de formación se describen en el artículo 41-19 de la Loi Organique 2003-153.

idóneos, éstos habrán de asistir a unas sesiones de formación de una duración de cinco días consecutivos<sup>96</sup> .

Por lo que se refiere a su competencia, los jueces de proximidad conocen, de acuerdo con la modificación llevada a cabo por la Loi du 26 janvier 2005, en materia civil de las acciones personales o reales que no excedan de 4.000 euros, o litigios de un valor indeterminado pero que tenga su origen en la ejecución de una obligación que no exceda de 4.000 euros. La citada ley ha excluido de su competencia los procesos arrendaticios (con la excepción de los que tengan por objeto la devolución de la fianza) y los litigios relativos al crédito al consumo que se han derivado a favor de los tribunales de instancia. En el ámbito penal se ha clarificado, convenientemente, sus competencias, de forma que se les atribuye el conocimiento de las infracciones definidas en un Décret del Consejo de Estado<sup>97</sup>, que realiza una lista de 5 categorías, siendo de su competencia las previstas de la primera a la cuarta clase dejando la quinta a favor de los tribunales de policía.

---

<sup>96</sup> Sobre esta materia se puede consultar el Décret de 15 de mayo de 2003 sobre jueces de proximidad.

<sup>97</sup> El contenido detallado de sus competencias penales puede consultarse en el Code de procédure pénale, article 521, rédaction issue de la Loi n° 2005-47, article R. 41-3 Décret n° 2005-284 du 25 mars 2005.

De los últimos datos que han sido publicados cabe destacar que los jueces de proximidad han conocido en materia civil en el año 2009 la cantidad 103.976 asuntos que resuelven en una duración media de 5,4 meses y donde sólo el 0,17% de sus resoluciones (175) fueron objeto de recurso. En el ámbito penal los asuntos que conocieron alcanzaron la cifra de 433.835 procedimientos instruidos con un total de 328.153 asuntos resueltos con un escaso 0,12% de resoluciones recurridas (396)<sup>98</sup>.

La coherencia y la adecuación inicial del modelo a las finalidades indicadas se fueron desdibujando durante la tramitación parlamentaria y se incluyeron aspectos que abocaban necesariamente al fracaso de la implantación de la justicia de proximidad. Efectivamente, la atribución a los jueces de proximidad de otras competencias ajenas a las justificaciones que supusieron su instauración, conllevan una desnaturalización de su función y transforman al juez de proximidad en un juez subsidiario a quien se encarga la descongestión de los juzgados de primera instancia de determinados partidos judiciales, con una escasa retribución y con muy pocos medios.

Esta situación ha generado un amplio debate en Francia donde la aplicación de la ley está poniendo de manifiesto las

---

<sup>98</sup> Datos extraídos de la Asociación Nacional de Jueces de Proximidad (AJJP): <http://www.anjp.fr/images/documents/2010statistiqueschancelleriearrondies.pdf> (última visita el 30 de septiembre de 2014).

carencias y la deformación de la institución. En este sentido se cuestiona entre otros aspectos: a) la creación de una nueva categoría de jueces que debe realizar tareas que hasta ahora llevaban a cabo los jueces de instancia, b) la independencia y la imparcialidad de estos jueces, c) su utilidad, d) su coste. Por otra parte la atribución de la primera instancia civil a tres órganos diferentes (TGI, TI y Juzgados de Proximidad) ha dado lugar a una gran confusión en el ciudadano que desconoce la práctica procesal y no sabe a dónde dirigirse cuando debe presentar sus demandas.

De todos modos resulta interesante analizar la posición de algunos estamentos en relación a la justicia de proximidad con una crítica “despiadada” desde su instauración.

Así, por ejemplo, el Syndicat de la Magistrature, ante la implantación de la justicia de proximidad publicó, junto con otras 26 instituciones ligadas a la Administración de Justicia, un duro manifiesto contra los jueces de proximidad. Los títulos de sus epígrafes son elocuentes: “la creación de los jueces de proximidad: un grave atentado al principio de legalidad de los ciudadanos ante la justicia”, “para que crear jueces que ya existen”, “los peligros: los jueces de proximidad no presentan ninguna garantía de independencia ni de imparcialidad”. El Syndicat de la Magistratura, junto a l’Association Nationale de Juges d’Instance y la Union Syndicale de Magistrats, presentó, también, una moción bajo el título “jueces de proximidad: caros e inútiles”. Consideraba

que la escasa formación de estos jueces resultan una degradación de la justicia. Sin embargo existen ya datos objetivos que desmienten estos temores<sup>99</sup>.

En España se ha criticado, por un sector doctrinal, este modelo, poniendo de manifiesto que el mismo no responde a una mejor administración de la pequeña justicia sino que pretende “sacarla de en medio” como “una cosa que molesta”, y descargar a los Jueces profesionales de estos casos<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Así, por ejemplo, las sentencias dictadas por los jueces de proximidad son casadas en un número similar a las dictadas por los jueces profesionales. Puede consultarse el informe realizado sobre esta materia en el siguiente link: [http://www.anjp.fr/images/documents/peu\\_de\\_cassations\\_sur\\_les\\_jugements\\_des\\_jp.pdf](http://www.anjp.fr/images/documents/peu_de_cassations_sur_les_jugements_des_jp.pdf) (última visita el 30 de septiembre de 2014).

<sup>100</sup> En este sentido J. Nieva Fenoll, *La justicia de proximitat*, op. cit., pág. 17, expone: “...lo que muestra esta regulación es la existencia de una preocupación política por la pequeña justicia, ciertamente; pero también descubre una voluntad manifiesta de no invertir demasiado dinero en estos jueces. Se exige a los candidatos que desarrollen esta función prácticamente como amateurs en algunos casos, y se les otorga una formación “express” que, sin duda, es insuficiente para que cumplan con su tarea con unas garantías mínimas,..., la voluntad de la preocupación por la pequeña justicia no ha sido para administrarla mejor, sino para quitársela del medio como una cosa que molesta. La voluntad política no declarada ha sido descargar de casos a los jueces profesionales ...”

Fruto de esta situación la justicia de proximidad en Francia empieza una marcha atrás de difícil solución<sup>101</sup>. Los objetivos que se esperaban no llegan a corto plazo, la inversión económica no se ha materializado y las críticas de todos los sectores, lejos de apaciguarse, aumentan día a día.

En el año 2005 el Ministerio de Justicia encargaba a un conjunto de expertos la realización de un informe para que analizaran las reformas aprobadas<sup>102</sup>. Sus propuestas se recogían en tres grupos:

A) dar mayor contenido a la noción de proximidad. Se recomienda: a) permitir a los jueces de proximidad realizar su actividad fuera del local judicial o incluso utilizar las instalaciones de los ayuntamientos de los pueblos donde acuda a resolver conflictos, b) reforzar los juzgados de proximidad con mayor volumen de trabajo con jueces de proximidad con un volumen menor, c) establecer un recurso obligatorio a la conciliación en la vía civil, d) resolver los conflictos civiles inferiores a 1000 euros por equidad;

---

<sup>101</sup> Puede consultarse el artículo publicado en la revista *Le Point* de 30 de junio de 2008 que bajo el título “Vers una quasi-suppression des juges de proximité” describía la voluntad de la Ministra de Justicia, Rachida Dati, de establecer una nueva organización judicial y se aseguraba que estaba muy avanzada la idea de una supresión de hecho de los jueces de proximidad instituidos en septiembre de 2003.

<sup>102</sup> Puede consultarse el informe íntegro en la página web del Ministerio de Justicia francés: [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

B) mejorar la gestión. Para conseguirlo se debe: a) aumentar las campañas de reclutamiento de jueces de proximidad en los territorios deficitarios, b) desarrollar reuniones de jueces de proximidad para reflexionar sobre sus experiencias y la coherencia de sus jurisprudencias, c) establecer una plantilla de unos 1000 jueces de proximidad durante dos o tres años para determinar con exactitud las necesidades de plantilla en el futuro.

C) adaptar la formación: para ello se establecen dos períodos formativos:

1) la formación inicial que se desglosa en tres fases: de acogida, teórico y práctico,

2) la formación continua: que se propone de cinco días al año con carácter obligatorio los tres primeros años así como una reunión regional con los órganos de apelación para apreciar las materias que deben fomentarse en la formación.

Quizás hubiera sido necesario que Francia hubiera vuelto a recuperar el espíritu inicial de la justicia de proximidad y hubiera replanteado sus objetivos en el ámbito de la justicia para enderezar un barco que comenzaba a hacer aguas<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> En fecha 22 de noviembre de 2007 el periódico *Le Monde* informaba que se había publicado en el Journal Officiel la lista de los 63 “conseils de prud’hommes” de un total de 271 que el gobierno francés suprimiría en los próximos meses.

Todo ello derivó en la publicación de la Loi 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, que debía suprimir el 1 de enero de 2013 la jurisdicción de proximidad pero manteniendo a los jueces de proximidad a quienes incardinaria en los tribunales de instancia y los tribunales de “grande instance”. Sin embargo, dicha la supresión prevista no se llevó a cabo. Así, el 24 de diciembre de 2012 (días antes de su prevista supresión) se promulga la Ley núm. 2012-1441 que prolonga la jurisdicción de proximidad hasta el 1 de enero de 2015 manteniendo sus competencias.

## **5. ITALIA**

En contraste con la visión negativa de la justicia de la proximidad en Francia, en Italia la justicia de proximidad corre el peligro de morir de éxito. Cabe apuntar que, seguramente, esto es debido a que hay una perfecta coherencia entre los objetivos de su implantación y los mecanismos empleados para lograrlos.

Una de las reformas legislativas procesales más importantes que se produjo en Italia en la década de los años 90 fue la publicación de la Ley 374/1991, de 21 de noviembre de 1991, que suprimió la figura del “giudice conciliatore” y establecía el denominado “giudice di pace”. El debate previo estuvo centrado en analizar cuáles eran las facultades que se debían atribuir a este nuevo Juez y cómo debía ser su sistema de selección. Su misión era acabar con el mal endémico de la justicia italiana: el retraso en la resolución de los procedimientos<sup>104</sup>. Para ello se previó la creación de más de 4.000 nuevos Juzgados. La experiencia ha sido provechosa. Tal ha sido su reconocimiento que el debate actual se centra en si han de ampliarse las competencias otorgadas a estos jueces de proximidad<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Cabe recordar que Italia era uno de los países que más condenas recibía por el Tribunal de Justicia de Estrasburgo por dilaciones indebidas.

<sup>105</sup> Sobre el nuevo modelo de proximidad italiano puede consultarse: Baccari, G. M. (et altri); *Il giudice di pace: un nuovo modello di giustizia penale*, Cedam, Padova, 2001; Gilardi, G.; “Il futuro della magistratura onoraria: appunti e proposte per una discussione”, en *Questione Giustizia*, núm. 4, 2003; Lapis, T.; “La difesa civica e la mediazione giuridica penale”, en *Deidelti e delle pene*, núm. 3, 2000; Messner, C.; “Mediazione penale e giustizia di proximita”, en *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000; Oromí i Valllovera, S.; “La justicia de proximidad en Europa (Estudio de derecho comparado)”, *op. cit.*; Palazzo, F. ; “Le juge de paix dans le système pénal italien”, en *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal Comparé*, núm. 2, 2004, pág. 263 a 273; 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*, Ed. Giuffrè Editore, Milano, 2002, pág.137 a 147; Pittaro, P.; “La competenza

Con respecto al modelo de Juez que se ha escogido, es también el no profesional; si bien empieza también a cuestionarse si no sería conveniente su asimilación a los Jueces profesionales. El perfil del candidato ha sufrido una importante evolución desde el año 1991, puesto que la última reforma del año 1999 ha reservado la función de juez de paz a los abogados y ha previsto una formación semestral que concluye con un examen de idoneidad. Su nombramiento se produce por un período máximo de 10 años (4 iniciales, 4 primera prórroga y 2 en una segunda prórroga).

Por lo que se refiere a los requisitos que deben reunir quienes deseen ostentar el cargo cabe señalar: el candidato deberá ser mayor de 30 años y no superar los 70 años, encontrarse en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, no haber sido condenado por delito no culposo o pena de detención, y no haber sido sometido a medidas de prevención o de seguridad, tener idoneidad física y psíquica, haber conseguido la “laurea in giurisprudencia”, cesar o comprometerse a cesar en el caso de asumir la función de juez de Paz, del ejercicio de cualquier actividad laboral dependiente pública o privada y superar el examen de

---

penale del giudice di pace: profili di diritto sostanziale”, en *Questione giustizia*, núm.6, 2000, pág.1047 a 1061; Vianello, F.; “Mediazione penale e giustizia di proximita”, op. cit.; Wyvekens A., y Faget, J., (Dir.); *La justice de proximité en Europe. Practiques et enjeux*, op.cit..

habilitación de la profesión forense. Este último requisito no será exigible a quienes hubieren desarrollado funciones judiciales honorarias por al menos dos años, a los notarios, a los profesores universitarios de derecho y a quienes realizaran funciones inherentes en la administración y en el ministerio de justicia.

En cuanto a las materias que conoce son de carácter civil, penal, contenciosa-administrativa y social. En el ámbito penal, se definieron en el Decreto Legislativo núm. 274/2000, y conviene destacar que la competencia se establece no de acuerdo con la pena a imponer sino en función de los delitos.

En concreto, destaca dentro de su ámbito de competencia, en materia civil el conocimiento de los procedimientos por inmisiones, las causas relativas a bienes muebles con un valor inferior a 2.582,28 euros cuando la ley no atribuya a otro órgano la competencia o las causas relativas a la circulación de vehículos cuando la cuantía del litigio no sea superior a 15.493,71 euros.

También goza de una amplia competencia en materia de conciliación ya que pueden ser sometidas a este sistema de resolución de conflictos todas las materias, cualquiera que sea su cuantía, con la excepción de aquéllas que sean competencia exclusiva de otro juez (por ejemplo, el divorcio).

Además, se permite a los ciudadanos dirigir consultas al juez de paz sobre determinados aspectos jurídicos.

En el ámbito penal conoce de determinados ilícitos contra las personas como lesiones, infracciones contra el honor, como la injuria y la calumnia, delitos contra el patrimonio, como los daños o del delito de omisión del deber de socorro. En caso de condena el Juez de paz no puede acordar la pena de prisión pero sí la pena de multa y, en los casos más graves, el arresto domiciliario o los trabajos en beneficio de la comunidad.

Quizás uno de los elementos más innovadores que la ley describe es la resolución de los conflictos, especialmente en el ámbito penal<sup>106</sup>. Así, la introducción de la mediación en la resolución de conflictos penales, la previsión de soluciones alternativas a la pena mediante mecanismos de tipos reparadores, y el ofrecimiento de una tipología sancionadora en la que se apuesta más por la reintegración social que por el castigo (trabajo socialmente útil).

En concreto, el juez de paz cuenta con tres soluciones alternativas a la pena:

---

<sup>106</sup> Así Oromí I Vall-llovera, S., habla “*de una reforma revolucionaria inspirada en una diferente cultura de la jurisdicción*”, “La justicia de proximidad...”, op. cit, p. 583.

a) Una exclusión de la punibilidad por la insignificancia absoluta del hecho: supone la exclusión de toda consecuencia jurídica. Es, en realidad, una verdadera hipótesis de despenalización que se deja en manos del juez de paz aunque el “hecho insignificante” debe recoger las características descritas en la ley (por ejemplo, que se haya extinguido el daño causado). Ahora bien, esta despenalización sólo es posible con el consentimiento de las partes, tanto de la víctima como del acusado.

La doctrina<sup>107</sup> habla, en este sentido, de una suerte de “contaminación” que afecta a los objetivos generales y públicos por parte de los intereses privados y particulares, “contaminación” que se justifica por el equilibrio político realizado por esta solución.

b) Una extinción de la infracción debida a la “reparación” por parte del culpable. Esta “reparación” puede consistir tanto en la restitución o equivalente monetario, como en la eliminación psíquica de las consecuencias negativas del delito. Esta solución realiza una sustitución de la pena criminal por una sanción civil. Ahora bien, a diferencia de la anterior, sólo es necesario el consentimiento del culpable.

Ciertamente, el juez debe escuchar a la víctima antes de adoptarla pero la voluntad de ésta o incluso su oposición no impiden su aplicación. Sin embargo, la ley ha limitado estas facultades jurisdiccionales al establecer que la extinción sólo podrá tener lugar cuando el juez estime, en el caso concreto, que la reparación es suficiente y proporcionada no sólo al

---

<sup>107</sup> Palazzo, F., “Le juge de paix dans le système pénal italien”, *op. cit.* ; págs. 268 y 269.

daño producido sino también y, sobre todo, a las necesidades objetivas de retribución y de prevención de las infracciones.

c) La mediación o la conciliación entre las partes privadas: el Decreto Legislativo 274/2000 establece un principio general fundamental:

*“durante el curso del procedimiento, el juez de paz debe favorecer, en la medida de lo posible, la conciliación entre las partes”.*

Este principio fundamental se complementa con una disposición ulterior clave en materia de mediación:

*“el juez...alentará la conciliación entre las partes. En este caso, si es útil para favorecer la conciliación, el juez puede suspender la audiencia por un período no superior a dos meses y, si es necesario, puede también hacer intervenir en la actividad de mediación a los centros y estructuras públicas y privadas presentes en el territorio. En todo caso, las declaraciones hechas por las partes en el curso de la actividad de conciliación no pueden ser en ningún caso utilizadas para el juicio oral”.*

Para entender el mecanismo novedoso de la mediación con la nueva ley debe hacerse una explicación previa de la figura de la *querela* en el proceso italiano.

Para ciertos delitos el ordenamiento penal italiano prevé una subordinación a un acto de voluntad de la parte (la *querela*), y la renuncia de la acción por el ofendido conlleva, cualquiera que sea la fase procesal donde se encuentre el proceso, la extinción del procedimiento sin ninguna sanción. Así pues, en la hipótesis en que la víctima renuncia a la *querela* presentada y que el acusado acepta la renuncia, se puede hablar de una “conciliación” sin actividad de mediación, de un resultado de extinción automático de la infracción producido por el acuerdo de las partes sin intervención del juez y con total indiferencia de los motivos y las razones por las que las partes han llegado a un acuerdo. Este mecanismo fue introducido en el sistema penal italiano por el Código de 1930.

En el nuevo sistema el legislador, que ha limitado la mediación a la renuncia de la *querela*, ha insertado la mediación en el contenido de esta suerte de forma de conciliación. Con ello ha conseguido un triple resultado. En primer lugar, ha limitado el campo de aplicación de la mediación a las infracciones ligadas a la *querela*, es decir, a pequeñas infracciones dejando de fuera de su ámbito de aplicación, por ejemplo, lesiones. En segundo lugar, ha evitado las incertidumbres y las dificultades que envuelven la

mediación debidas al carácter no formal de su resultado: al recogerse ante el juez un acto formal de renuncia a la *querela*, la mediación produce unos efectos técnicos cercanos a la extinción de la infracción. En tercer lugar, el legislador ha configurado la mediación no tanto como una institución autónoma sino más bien como una hipótesis específica de la renuncia a la *querela*.

Para la doctrina<sup>108</sup> existen dos contradicciones evidentes en esta forma de instaurar la mediación: por un lado, si una de las características fundamentales de la mediación es su carácter flexible e informal no se entiende la formalización hacia la cual la ha derivado el legislador italiano; por otro lado, el papel del juez de paz que interviene en la mediación convirtiéndole en el protagonista activo para promoverla y dirigirla, ya que, si bien se le prohíbe tener en cuenta las declaraciones realizadas por las partes en el proceso de mediación, resulta difícil pensar que estas declaraciones no influirán en su convicción si la mediación se frustra y el conflicto vuelve a seguir el procedimiento penal tradicional.

En el ámbito civil la normativa procesal distingue los supuestos de demandas inferiores a 1.200 euros donde el juez de paz deberá decidir en equidad y la decisión no puede ser recurrida. Con respecto a la conciliación previa en el ámbito civil ha pasado a un papel claramente secundario y sería

---

<sup>108</sup> Palazzo, F., “Le juge de paix dans le système pénal italien”, op. cit., pág. 272.

necesario un replanteamiento de esta institución o su derogación.

El sistema instaurado en Italia surge, pues, de una urgencia, de una necesidad. No es más que uno de los modelos de la justicia de proximidad y, en concreto, el que se ha definido como de pequeñas reclamaciones que, a la vista de su éxito, debería hacer reflexionar sobre su implantación en nuestro país pero con la finalidad de conseguir una descongestión de los Juzgados de Primera Instancia, con unos profesionales con experiencia, que ya tenemos –los jueces sustitutos y magistrados suplentes- que en relativo poco tiempo podrían paliar uno de los mayores problemas que actualmente sufre la justicia en España como es la lentitud en la resolución de los asuntos.

## 6. PORTUGAL<sup>109</sup>

La creación de la justicia de proximidad se produjo por la Ley núm. 78/2001 de 13 de julio de 2001. Ahora bien, la justicia de paz había tenido desde los inicios del siglo XX formas muy diversas<sup>110</sup>. Cabe señalar que el Decreto Ley núm. 539/79 de 31 de diciembre de 1979 incardinaba los juzgados de paz en “las freguesias” (unidades administrativas en una escalera inferior al Ayuntamiento, cubriendo, bien los barrios de las grandes ciudades bien de localidades de importancia secundaria, y constituyendo un nivel importante del ejercicio de poder local en Portugal). Este Decreto ley fue derogado en el año 1980 y llevó a la justicia en Portugal a una situación de crisis que no se solucionó hasta la ley del año 2001.

---

<sup>109</sup> Puede analizarse el sistema portugués en: Barreto, A.; *Justiça em Crise? Crises da Justiça*, Publicações Dom Quixote, Lisbonne, 2000; Cortez, F.; “A arbitragem voluntária em Portugal. Dos «ricos homens» aos tribunais privados”, en *Revista o direito*, Lisboa, Out-Dez 1992, ano 124, núm.4, pág. 365 a 591; Galhardo Coelho, J. M.; *Julgados de paz e mediação de conflitos*, Ed. Âncora, Bogotá, 2004 ; Gonçalves da Costa, J.; “O sistema judiciário português”, en *Boletim da Faculdade de Direito*, Ed. Universidad de Coimbra, vol. LXXIV, 1998, pág. 173 a 279; Guibentif, P. ; “Les julgados de paz: une nouvelle justice de proximité au Portugal”, *Droit et société*, núm. 66, 2007; Oromí i Vall-llovera, S.; “La justicia de proximidad en Europa, *op. cit.*

<sup>110</sup> Se puede consultar una brillante síntesis de los antecedentes de la justicia de paz en Portugal en el artículo de P. Guibentif, “Les julgados de paz: une nouvelle justice de proximité au Portugal, *op. cit.*; págs. 332 a 337.

Esta ley fue aprobada por unanimidad por el Parlamento portugués debido a dos factores: a) la crisis de la justicia en Portugal que necesitaba una solución<sup>111</sup> y b) la percepción de la amplitud que había tomado en otros Estados el desarrollo de la justicia de proximidad y sobre todo, en consonancia con este desarrollo, la importancia que toma la mediación como técnica alternativa al tratamiento judicial clásico de los conflictos.

La justicia de proximidad se desarrolla mediante dos sistemas complementarios: el servicio de mediación de conflictos y los juzgados de paz. En todos los juzgados de paz hay un departamento de mediación de conflictos.

El servicio de mediación se distribuye en dos fases: una primera, donde se debe explicar a las partes, en función del conflicto, la finalidad de la mediación y debe apreciarse su predisposición a someterse a ella. Si las partes manifiestan su voluntad de usar los servicios de la mediación y se observa capacidad de las partes para llegar a un acuerdo, entonces empieza la fase propiamente dicha de mediación, en la que se cita a las partes para la primera sesión. Si el procedimiento acaba con un acuerdo total, se procede a su redacción y se da

---

<sup>111</sup> Para comprender mejor esta crisis y la necesidad de respuestas puede consultarse: A. Barreto, *Justiça em Crise? Crises da Justiça, op. cit.*

traslado al juez de paz para que lo homologue. Si no hay acuerdo o bien este no es total, el proceso seguirá la vía judicial de acuerdo con las normas de competencia pertinentes.

En el modelo portugués, para ser mediador no es necesario ser licenciado en derecho<sup>112</sup>, su nombramiento es por un año, renovable, y su remuneración se da por cada proceso y en función del resultado de la mediación. En el ejercicio de sus funciones se aplican a esta figura los principios generales de la mediación: imparcialidad, independencia, credibilidad, competencia, confidencialidad y diligencia.

En relación a los juzgados de paz, éstos conocen de la resolución de los conflictos civiles menores y su competencia se fija por criterios de valor (procedimientos declarativos inferiores a 3.740,98 euros), por razón de la materia (responsabilidad contractual y extracontractual, incumplimiento de contratos y obligaciones, etc.) y territorial (siguiendo el criterio tradicional de que el Juzgado competente

---

<sup>112</sup> Los requisitos para poder ser mediadores son: ser mayor de 25 años, tener una habilitación adecuada al ejercicio de las correspondientes funciones, ser plenamente capaz para los derechos civiles y políticos, estar habilitado con un curso de mediación reconocido por el Ministerio de Justicia; no haber sido condenado o no estar procesado por un delito doloso, tener pleno dominio de la lengua portuguesa y residir preferentemente en el área territorial del partido del juzgado de paz.

será el del domicilio del demandado, si bien existen importantes reglas específicas). Por lo que se refiere a su competencia penal se centra en pequeños delitos como injurias o hurtos menos graves.

Su competencia territorial puede corresponder a un municipio, a una freguesía, a una agrupación de municipios o a una agrupación de freguesías.

La ley recoge, en su artículo segundo, los principios que inspiran el desarrollo del proceso: participación cívica de los interesados, alentar a la justa composición de los litigios por acuerdo entre las partes, simplicidad, adecuación, informalidad, oralidad, etc.

La selección de los jueces de paz se lleva a cabo en un concurso público-oposición<sup>113</sup> donde se valora el currículum del candidato y la resolución de una cuestión jurídica en el ámbito del juzgado de paz (si bien algunos profesionales están excluidos de la realización de esta prueba: los magistrados, fiscales, docentes universitarios con el grado de “Mestre ou Doutor”, etc). Los aspirantes que superen este concurso-

---

<sup>113</sup> Podrán ser jueces de paz los nacionales portugueses de más de 30 años, licenciados en Derecho, que sean plenamente capaces para el ejercicio de los derechos civiles y políticos y que no hayan sido condenados ni se encuentren procesados por delitos dolosos.

oposición habrán de realizar un curso de formación específica. Son nombrados por un plazo de tres años.

Con respecto a los procedimientos, se establece la obligación del juez de paz de procurar la conciliación de las partes y sólo en aquellos casos que no sea posible entrar a conocer del proceso. Ahora bien, en los supuestos que la cuantía del proceso fuera inferior a 1.780,49 euros y las partes así lo solicitaran, podrá resolver el juez de paz de acuerdo con un juicio de equidad.

Este sistema tampoco reúne las características de la justicia de barrio o del modelo originario de justicia de proximidad francés, puesto que lo único que se prevé es una mediación global para evitar el conflicto, pero en los casos que no sea posible se deriva a un modelo como el que se ha definido de pequeñas reclamaciones.

Ahora bien, existen elementos que permiten conseguir una proximidad relacional. En este sentido como expone P. Guibentif :

*“locales sin solemnidad particular,  
un mobiliario sobrio, una mesa redonda,  
un juez que se presenta sin toga, todo*

*debe sugerir una idea de justicia próxima a los ciudadanos*<sup>114</sup>.

En la actualidad la doctrina se plantea dos peligros sobre la evolución de la justicia de paz en Portugal: o bien un importante aumento de la demanda popular de este tipo de justicia, como consecuencia de su accesibilidad, sus nuevos medios y por una estrategia de promoción inspirada en la que se realiza para los bienes de consumo; ello, sin embargo, podría derivar en una sobrecarga de la justicia de paz si no se adoptan los mecanismos oportunos; o bien un entendimiento de la justicia de proximidad como una “justicia dulce” que comportaría a la larga un retorno a la justicia “clásica”. El equilibrio entre las dos posturas puede conseguir el éxito de este modelo.

---

<sup>114</sup> Guibentif, P., “*Les julgados de paz: une nouvelle justice de proximité au Portugal*”, *op. cit* ; pág. 356.

## 7. REINO UNIDO<sup>115</sup>

La administración de justicia en el Reino Unido se caracteriza por ser una jurisdicción “cívica”, especialmente en materia penal. Así las “Magistrates’ Courts” (grado más bajo de la jurisdicción penal inglesa y que trata el 95% de los casos penales y dicta las correspondientes sentencias) está integrada por unos 30.000 jueces legos y unos 150 jueces de distrito<sup>116</sup>.

Las características principales de este modelo son:

---

<sup>115</sup> Para un conocimiento más profundo sobre la participación ciudadana en la administración de justicia inglesa véase: Crawford, A.; “Refiguring the Community and Professional in Policing and Criminal Justice: Some Questions of Legitimacy”, en Shapland, J. (dir.); *Justice, communauté et société civile; op. cit.*; págs. 125 a 156; Crawford, A.; *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and partnerships*, Clarendon Press, Oxford, 1997; Guzmán Fluja, V.C.; en *La justicia de proximidad*, op. cit.; Poblet, M.; *La justícia de proximitat: àmbits i models, op. cit.*; Nieva Fenoll, J.; “La justícia de proximitat”, op. cit.; Oromí i Vall-llovera, S.; “La justicia de proximidad en Europa, op. cit..”

<sup>116</sup> Sólo en las grandes ciudades las Corts de los magistrados están presididas por jueces profesionales, en el resto la presidencia se otorga a jueces legos, existiendo al efecto, una bolsa nacional de jueces de distrito a media jornada. Por otra parte no existe ninguna norma de asignación y reparto de asuntos entre los jueces legos y los profesionales de manera que la competencia es idéntica y todos ostentan el mismo rango en el cuerpo judicial.

a) actividad no remunerada: los “Magistrate” dedican una parte de su tiempo al servicio de la sociedad sin ninguna remuneración (únicamente se prevé que puedan reclamarse la pérdida de ganancias y gastos de viaje).

b) Procedimiento de selección: empieza con la respuesta a una encuesta por parte de las personas que quieran desarrollar este servicio. De estas solicitudes el Comité Asesor Local escoge aquellas que pueden ser potencialmente seleccionables y concierta una entrevista. Después de estas entrevistas, el Comité Asesor recomienda a aquellos candidatos que considera pertinentes al Departamento de la máxima autoridad judicial de Inglaterra.

c) Requisitos de los candidatos: a) carácter bueno, b) comprensión y comunicación, c) conocimiento social, d) madurez y temperamento legítimo, e) juicio legítimo y f) compromiso. Destaca también el requisito del conocimiento del territorio de donde son asignados. Así, se prevé que deben tener un conocimiento razonable del área o territorio en el que son designados y, generalmente, haber vivido en el lugar un mínimo de un año <sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Quizás uno de los elementos distorsionadores que cabría corregir es el relativo al desequilibrio de edad que se observa en las personas que integran la magistratura leg. Sólo el 6% está por debajo de los 40 años y más de un 34% tiene más de 60 años, por lo que en su perfil más habitual se puede observar que corresponde con personas jubiladas que son quienes dedican más tiempo a esta actividad.

d) La figura de los consejeros legales: resulta imprescindible. Estos son los encargados de dar todo el apoyo jurídico que puedan necesitar los “Magistrate”.

e) Formación de los magistrados legos: consiste en un curso sobre protocolo, prueba, ley sustantiva y procedimiento. Este curso inicial se complementa con reuniones con un magistrado más experimentado que aconseja al nuevo magistrado y responde las preguntas que aquel pueda tener en su nueva función. Además, se producen reuniones de formación regulares y se distribuyen circulares para actualizar los conocimientos de estos magistrados. Cuando los magistrados legos han desarrollado su función en la jurisdicción penal un mínimo de dos años pueden acceder a una formación específica para ocupar otras jurisdicciones especializadas como los Tribunales de Procedimientos Familiares, Tribunales del Condado, etc.

f) Competencias: las materias civiles y penales que pueden conocer son extraordinariamente amplias. Así, en materia penal existen tres tipos de procedimientos: a) los sumarios que sólo se deciden en las Corts de la magistratura, b) los procedimientos por delitos graves o muy graves, que se instruyen por las Cortes de la magistratura pero que son juzgados por el Tribunal de la Corona, y c) los procedimientos por delitos intermedios que son instruidos y juzgados por

cualquiera de las dos instancias (el Tribunal de la Corona o las Corts de la magistratura).

En materia civil, su ámbito de competencia se centra en procedimientos familiares y en procedimientos de reclamación de cantidad, especialmente, deudas y por un procedimiento similar al procedimiento monitorio. Finalmente también conocen de materias que en nuestro país se incluirían dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa o simplemente de derecho administrativo, como es la renovación de licencias de licor o inspección de locales, etc.

Este sistema tampoco coincide con el modelo originario francés de justicia de proximidad. Es un sistema que ha desprofesionalizado la justicia y que ha incluido al ciudadano en su administración. Pero no surge de una necesidad concreta ni tampoco utiliza en la resolución del conflicto medios alternativos, puesto que la actuación de los magistrados legos es la de un magistrado tradicional, tanto con respecto al procedimiento empleado como las sanciones que acaba imponiendo<sup>118</sup>. En este sentido participa más de

---

<sup>118</sup> Como expone Guzmán Fluja, V.C.; en *La justicia de proximidad*, op. cit., pág. 30: “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.”

las características que se han expuesto de una “jurisdicción de proximidad” y compartiría elementos de su naturaleza jurídica con la institución del Jurado.

Ciertamente resulta un mecanismo atractivo de participación del ciudadano en la administración de justicia y supone un compromiso ciudadano loable que, para su implantación en nuestro país, necesitaría una previa y pedagógica preparación, lo cual no parece que esté en la agenda de nuestros actuales gobernantes. Sólo hace falta examinar los problemas que ha supuesto en nuestro país la implantación de una institución como el Jurado, pese al mínimo deber temporal cívico que comporta.

Junto a este mecanismo tradicional en Inglaterra, últimamente se ha iniciado un nuevo camino en materia de justicia de comunidad. Efectivamente, en el año 2004 se abrió el primer *community justice centre* en el barrio de Kirkdale<sup>119</sup>, al norte de Liverpool. La elección de este barrio se debió a sus condiciones: ser un barrio con importantes necesidades sociales, unos índices significativos de delitos que afectan a la calidad de vida de las personas, tasas de paro y absentismo

---

<sup>119</sup> Para quien tenga interés en este tipo de centros y su actividad, así como sus primeras evaluaciones resulta imprescindible una visita a la página web : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100408175826/http://communityjustice.gov.uk> (última visita el 30 de septiembre de 2014).

escolar muy altas, poseer un acreditado sentimiento de comunidad, existencia de estructuras asociativas y entusiasmo local. Su objetivo es una actuación integral de barrio con la finalidad de mejorar de calidad de vida de sus habitantes, con la mirada puesta en reducir los índices de criminalidad. Para ello se ha dotado de un Juez y un equipo interdisciplinario (abogados, funcionarios encargados de las penas condicionales, trabajadores sociales y personal médico). Sus primeros resultados acreditan una disminución de delitos en el área de actuación del barrio.

A esta primera experiencia se le ha sumado una segunda en la localidad de Eccles, en noviembre de 2005, con alguna diferencia importante, ya que no se ha abierto un centro propiamente dicho sino que su actividad se desarrolla en las instalaciones de un tribunal ordinario. El método de trabajo también resulta distinto, ya que se basa en lo que se denomina “hoja de preocupaciones de la comunidad” donde se recogen informaciones como las áreas o edificios que cabe reparar, reformar o limpiar, los espacios donde sería necesario mejorar la seguridad, los lugares donde los infractores pueden cumplir sus tareas de reparación en beneficio de la comunidad, entre otras<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Otras iniciativas en materia de justicia comunitaria llevadas a cabo por el Reino Unido pueden analizarse en <https://www.gov.uk/community-sentences/community-payback> (última visita el 30 de septiembre de 2014).



## **CAPÍTULO IV**

# **EL RECHTSPFLEGER ALEMÁN<sup>121</sup> COMO INSTRUMENTO PARA UNA JUSTICIA MÁS PRÓXIMA.**

---

<sup>121</sup> Para una aproximación a la figura del Rechtspfleger alemán pueden consultarse las siguientes obras básicas: Arnold, E. y alt.: *Rechtspflegergesetz. Kommentar zum Rechtspflegergesetz*, Ed. Ernst und Werner Giesecking , 7<sup>a</sup> Edición, Bielefeld, 2009; Bassenge, P. y Roth, H.: *Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Rechtspflegergesetz*, Ed. C.F Müller, Heidelberg, 2007; Dallmayer, P. y Eickmann, D.: *Rechtspflegergesetz. Kommentar*, Ed. Beck, Múnich, 1996; Europäische Union Rechtspfleger (E.U.R.). : *Rechtsstellung und Aufgaben der Rechtspfleger/ Greffiers*, Ed. Ernst und Werner Giesecking, 2a. Ed, Bielefeld, 1989; Habscheid. W.J.: “Der Rechtspfleger in der Gerichtorganisation”, en Schütze R.A. (Coord); *Einheit und Vielfalt des Rechts. Festschrift für Reinhold Geimer zum 65. Geburtstag*, Ed. C.H. Beck, Múnich, 2002; Herbst, G.: *Rechtspflegergesetz. Text mit Erläuterungen*, Ed. Müller, Karlsruhe, 1970; ; Hofmann P. y Kersting, F.; *Rechtspflegergesetz*, Ed. J. Schweitzer, Berlin, 1957; Schmid, K.; *Rechtspflegergesetz*, Ed. Nomos, 2012; Kern, E.: “Zur Stellung des Rechtspfleger bei der Grossen Jurizreform”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*,1962; Marquardt, G.: “Das Rechtspflegergesetz 1969”; en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1970, pág.1 y ss.; Rellermeyer, K.: “Rechtspflegerrecht nach dem FGG-Reformgesetz”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 2009, pág. 349 y ss; ; Reichel, W.: *Die Stellung des Rechtspflegers in der Gerichtsorganisation*, Ed. Heimat, 2a. Ed, Bielefeld, 1951; Riedel, H.; *Kommentar zum Rechtspfleger und Handbuch für Rechtspfleger*. Ed. Braun& Co, 5a ed., 1987, Wiesbaden; Ule, H.M.: *Der Rechtspfleger und sein Richter*, Ed. Carl Heymans; Köln, Berlin, Bonn, Múnich, Heymann, 1983; Wertenburbruch, W.: “Gewaltenteilung und Rechtspfleger” en *Der*

## 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTO DEL RECHTSPFLEGER ALEMÁN.

No existe, como se verá, en nuestro ordenamiento jurídico una figura equiparable al Rechtspfleger por lo cual se mantendrá en la exposición de este trabajo la expresión alemana.

La escasa doctrina española que se ha ocupado del tema también ha expresado la imposibilidad de su traducción en alguna de las instituciones existentes en España.

En este sentido Prieto-Castro ha considerado que:

*“Se diría que deriva de Rechtspflege, y este concepto comprende, según la doctrina germánica, la <Jurisdicción> (Rechtsprechung), la <administración de justicia>, <lo administrativo de los Tribunales de Justicia> (Justizverwaltung) y determinados asuntos judiciales que se colocan bajo la garantía de la independencia judicial, como, por ejemplo, el otorgamiento del llamado beneficio de justicia gratuita..., por lo expuesto, nos*

---

*Deutsch Rechtspfleger*, 1962, pág. 77 y ss.; Wolf, M.; *Richter und Rechtspfleger im Zivilverfahren*, ZZP 3 (1986).

*vemos constreñidos a emplear la denominación originaria en el presente trabajo”<sup>122</sup> .*

De manera similar, el profesor Ortiz Pradillo indica:

*“sin embargo, y de acuerdo con el ámbito competencial que se le atribuye en el Derecho germano, tal equiparación (como Secretario Judicial) no es posible, pues dicho órgano no puede equipararse al Juez, pero sobrepasa con creces las funciones que el Secretario Judicial español tiene encomendadas”<sup>123</sup> .*

Por su parte, el profesor Fernández Martín- Granizo, lo expone de forma diáfana:

*“para nosotros no puede denominarse Secretario al “Rechtspfleger”, aunque desempeñe alguna función de las que caracterizan al Secretario, estimando que tal asimilación nominal se debe a la falta*

---

<sup>122</sup> Prieto-Castro y Ferrándiz, I.: “El Rechtspfleger”; a VV.AA.; *Libro Homenaje a Jaime Guasp*, Ed. Comares, Granada, 1984, págs., 475 y 476.

<sup>123</sup> Ortiz Pradillo, J. C. “El *Rechtspfleger* alemán y la reforma del Secretario Judicial en España”, *Revista de Derecho Procesal*, núm. 1, 2007, pág. 710.

*de una denominación adecuada en castellano de esta figura alemana*<sup>124</sup>. Considera este autor, además, que es una figura intermedio entre nuestro Juez y nuestro Secretario ya que desempeña funciones de ambos.

Y, tras examinar las características de esta institución, concluye:

*“Así el “Urkundsbeamte” alemán, funcionario de la documentación, es asimilado por Zanzucchi al “Cancelliere” italiano respecto del cual la doctrina italiana es pacífica en considerarlo un verdadero Secretario, de lo que deducimos que además de las razones indicadas al estudiar la organización del Secretariado en Alemania, el “Rechtspfleger” no es verdadero Secretario y sí el “Urkundsbeante”*<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Fernández Martín-Granizo, M. “El Secretario Judicial en la nueva Ley Orgánica de la Justicia. Similitud de su configuración en el derecho comparado. Posible desarrollo de sus funciones en los nuevos Códigos de procedimiento” en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Año 1976, núm. 1, pág. 115.

<sup>125</sup> Fernández Martín-Granizo, M. “El Secretario Judicial en ...” (Op. cit.) pág 131.

Finalmente Herce Quemada, tras modificar su criterio inicial, también comparte el criterio de no equiparar el Secretario judicial español al Rechtspfleger. Así tras indicar inicialmente que el Rechtspfleger es un secretario al que “se encargan funciones judiciales”<sup>126</sup> expondrá años más tarde que

*“en Alemania existen dos clases de Secretarios: el Secretario propiamente dicho “Urkundsbeanter”, funcionario encargado de la documentación, llamado escribano hasta el 31 de diciembre de 1927, y el Rechtspfleger, funcionario encargado de los asuntos judiciales”<sup>127</sup>.*

El propio Boletín Oficial del Estado llevó a cabo una definición de Rechtspfleger con ocasión del Instrumento de Ratificación del Convenio entre España y la República Federal de Alemania sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones y transacciones judiciales y documentos públicos con fuerza ejecutiva en materia civil y mercantil, firmado en Bonn el 14 de noviembre de 1983 y acta de canje correspondiente firmada en Madrid el 19 de enero de 1988, en los siguientes términos:

---

<sup>126</sup> Herce Quemada, V. *El Secretario Judicial: su carácter e intervención en el proceso*, Madrid (Gráfica Administrativa), 1949, pág. 54.

<sup>127</sup> Herce Quemada, V. “El problema fundamental del Secretario Judicial” en *Revista de Derecho Judicial*, abril-junio de 1964, núm. 18, pág. 151.

*“Con motivo de este acto se realiza una declaración conjunta con la finalidad de alcanzar una interpretación común del artículo 2, apartado 1 b) que se recoge en el presente acta:*

*«A los efectos del artículo 2, apartado 1, se entenderán por "resoluciones judiciales" tanto las decisiones adoptadas por los jueces como las decisiones adoptadas por los funcionarios competentes, judiciales o coadyuvantes de los Tribunales ("Rechtspfleger"). La referencia especial a los acuerdos de estos últimos, contenida en el artículo 2, apartado 1, letra b), únicamente tiene por objeto prevenir los eventuales equívocos que podrían llegar a producirse por el hecho de que en España se desconoce la institución del "Rechtspfleger". La definición exacta de la figura del "Rechtspfleger" reza en lengua española "funcionario de la administración judicial con determinadas funciones jurisdiccionales".»<sup>128</sup>»*

---

<sup>128</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 40, de 16 de febrero de 1988, pág. 4905.

Se reconocían en este Instrumento de ratificación dos elementos fundamentales que configuraban la esencia del Rechtspfleger en relación con el ordenamiento jurídico español: la falta de una institución similar en España a la del Rechtspfleger alemán y la realización por éste de funciones jurisdiccionales.

Para hacer una aproximación a esta figura del derecho germánico hay que examinar sus orígenes históricos, de forma que sólo desde este punto de vista se entenderá este posicionamiento entre el Juez y el Secretario Judicial español, que se estima debe ser predicado.

Además permitirá conocer su función en el ordenamiento jurídico alemán y la expansión que viene llevando a cabo desde su creación.

### **1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RECHTSPFLEGER.**

Los orígenes recientes de la figura del Rechtspfleger

deben buscarse a principios del siglo XX<sup>129</sup>. En aquella época los jueces alemanes eran los únicos que podían resolver cualquier tipo proceso, puesto que el concepto de jurisdicción amplio que se utilizaba comportaba que sólo los magistrados estaban legitimados para adoptar las resoluciones derivadas del proceso<sup>130</sup>.

La constante acumulación de procedimientos con sus correspondientes resoluciones supuso que los jueces y magistrados se vieran desbordados en su tarea y se produjera un estancamiento de la decisión y resolución de los conflictos que se planteaban por parte de la ciudadanía.

---

<sup>129</sup> Para el lector que desee profundizar en la historia de los Gerichtsschreiber (antecedente del actual Rechtspfleger) en los siglos anteriores resulta recomendable la lectura la obra del juez H. Riedel, *Kommentar zum Rechtspflegergesetz und Handbuch für Rechtspfleger, op. cit.*. Recomendable resulta también la consulta de la obra de Ule, H.M.; *Der Rechtspfleger und sein Richter, op. cit.*. Para un análisis de su evolución desde el siglo XIV a nuestros días véase Dallmayer, P. y Eickmann, D., *Rechtspflegergesetz. Kommentar, op. cit.*, Ed. págs 27 a 29.

<sup>130</sup> Un estudio muy completo y esquemático de la figura del Rechtspfleger desde el año 1909 hasta la actualidad puede consultarse en R. Kissel, “Der Rechtspfleger im Wandel der Zeiten”, en *Der deutsche Rechtspfleger*, págs. 445-452. También resultan interesantes: “100 Jahre Bund Deutscher Rechspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Erste Teil (1909 bis 1945)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 2-2009, págs. 14-15; “100 Jahre Bund Deutscher Rechspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Zweiter Teil (1945 bis 1970)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 3-2009, págs. 39-40; “100 Jahre Bund Deutscher Rechspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Dritter Teil (1971 bis 1990)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 4-2009, págs. 61-62; “100 Jahre Bund Deutscher Rechspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Vierter Teil (1991 bis 2010)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 2-20010, págs. 23-24.

Ante esta situación el 25 de abril de 1906 se regula por ley la obligación de los “Gerichtsschreiber”<sup>131</sup> de ayudar a los jueces en su función en materias procesales civiles y penales y en el ámbito de la jurisdicción voluntaria. En esta primera fase se habilita a los escribanos judiciales a auxiliar a los jueces en dichas funciones, sin ninguna capacidad resolutoria y a los solos efectos de facilitar su labor en aquello que los magistrados le requirieran.

Tres años más tarde, en una modificación del Código civil alemán de 1 de junio de 1909, se permite la transferencia de la tasación de costas y el auto de ejecución para la orden de pago en favor del “Gerichtsschreiber”, que a partir de aquel momento pasan a ser efectuados por estos funcionarios del juzgado y que sólo examina el juez en caso de que fueran recurridas estas resoluciones por alguna de las partes. Esta primera transferencia de funciones que suponía una descarga de los jueces generó, según expone H. Riedel, escasas críticas.

Finalizada la Primera Guerra Mundial y tras el éxito que aquella transferencia de funciones supuso que, en los años siguientes, se adoptan dos nuevas medidas: la delegación, en primer lugar, del Registro de la Propiedad en favor de aquel funcionario por ley de 14 de diciembre de 1920 y, en segundo lugar, el 11 de marzo de 1921, la adopción de

---

<sup>131</sup> Escribano o escribiente del Juzgado o Tribunal. Posteriormente sería denominado “Urkundsbeamte der Geschäftsstelle”.

una “pequeña reforma de justicia”, que bajo el explícito nombre de Ley para la descarga de los Tribunales, delegaba en los ya llamados “Urkundsbeamten der Geschäftsstelle” (suprimiendo la anterior denominación de Gerichtschreiber) algunas materias como la jurisdicción voluntaria o los embargos y, además, establecía la posibilidad de que los Länder pudieran transferirles determinadas materias de la administración de justicia como la ejecución singular, devolución de fianzas y otras garantías o la ejecución material en el juzgados penales de primera instancia (materia que será, finalmente, atribuida de forma general por el Estado al Rechtspfleger en 1935).

En los años siguientes empezaría a denominarse a este funcionario Urkundsbeamter-Rechtspfleger puesto que a su función de documentación en la oficina judicial se añadía, poco a poco, la de tener cura del derecho<sup>132</sup>.

El año 1936 se dicta una primera disposición para regular la formación de este nuevo funcionario que se está gestando. Las tareas encomendadas cada vez eran mayores y la descarga que se había conseguido por los jueces había aportado una carga insostenible por los “Urkundsbeamten”.

---

<sup>132</sup> Sobre cómo se estructuraba el Rechtspfleger puede consultarse de *Der Deutsche Rechtspfleger* de abril de 1935 donde, bajo diversos epígrafes, se va diseñando como se configuró el estatus del Rechtspfleger y realiza importantes anotaciones sobre su futuro, en especial, sobre su posición en la administración de justicia y sobre su formación.

En el Decreto de 3 de julio de 1943 se produce una primera diferenciación del Rechtspfleger de la figura del “Urkundsbeamte” al instituirse oficialmente el nombre de Rechtspfleger a este funcionario a quien, además, se delegan nuevas funciones.

El 20 de junio de 1947 se dicta en la zona soviética<sup>133</sup> alemana un nuevo Decreto por el que se pretende fijar las atribuciones y funciones que debía desempeñar la figura creada cuatro años antes.

La adquisición de categoría orgánica se produciría unos años después, en concreto, el 8 de febrero de 1957, con la publicación de la Ley del Rechtspfleger. Dicha norma tiene sus orígenes en la conferencia de los ministros de justicia de los estados regionales alemanes, celebrada el 11 de septiembre de 1951 que, tras analizar los efectos de la “pequeña reforma de justicia” dictada en 1921, deciden elaborar una ley para Rechtspfleger que permita fijar las fronteras entre las funciones del juez y las funciones del Rechtspfleger<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Se centra este repaso histórico en la República Federal Alemana, sin perjuicio de algún apunte sobre la situación de esta figura en la República Democrática Alemana. Para quien desee conocer la evolución del Rechtspfleger en la Alemania del Este puede consultar Weike, J.; “Rechtspfleger in Estland” en *Der deutsche Rechtspfleger*, junio 1997, págs. 250 a 253.

Esta ley fue derogada por la Ley de 5 de noviembre de 1969 que, con diferentes reformas posteriores, es la actualmente vigente. Dicha norma otorga un nuevo estatus al Rechtspfleger al reconocer en su artículo 9 su independencia objetiva.

Después de este repaso histórico se observa que el nacimiento del Rechtspfleger se fraguó debido a la necesidad de descargar a los jueces de algunas materias en favor de otro funcionario.

El primer paso fue derivar estos procedimientos al “Urkundsbeamte” pero enseguida se vio desbordado por las funciones que tenía que cumplir, por lo que se hizo imprescindible la creación de un funcionario “ad hoc”, para una mejor eficacia y rapidez en la tramitación de los procedimientos, que sería el Rechtspfleger<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Parte de los trabajos analizados en esta conferencia de ministros de justicia de los *Länder* alemanes se habían inspirado en un seminario desarrollado los días 3 y 4 de marzo de 1951 en Frankfurt organizado por el Instituto para la Promoción de Materias Públicas bajo el título “Posibilidades para debatir sobre la continuación de la reforma de la Justicia”.

<sup>135</sup> Para un conocimiento de la evolución del Rechtspfleger desde su instauración hasta mediados del siglo XX y sus relaciones con el Urkundsbeamte der Geschäftsstelle puede consultarse Reichel, W.: *Die Stellung des Rechtspflegers in der Gerichtsorganisation*, op. cit., págs. 1 a 79.

## **1.2. CONCEPTO DE RECHTSPFLEGER**

Se puede definir el Rechtspfleger como el funcionario a quien se transfiere, por delegación<sup>136</sup> de la ley o del órgano judicial, la tramitación y resolución de determinados procedimientos judiciales.

Ortiz Pradillo utiliza una definición parecida a la propuesta pero con dos características más, puesto que habla de funcionario de la escalera alta de la Administración de Justicia y, por otro lado, considera que los procedimientos que sean delegados al Rechtspfleger no pueden suponer el ejercicio de poder jurisdiccional en el sentido establecido en el artículo 92 de la Ley Fundamental de Bonn.

Sin embargo, resulta discutible predicarse sobre el Rechtspfleger esta última característica (el ejercicio o no de poder jurisdiccional) como definitoria de su concepto. En este sentido, se cuestiona en Alemania si el Rechtspfleger no es en realidad un juez ya que la delegación de procedimientos ha llegado a tal punto que muchas de las funciones que realiza serían catalogadas en España como verdadero ejercicio del poder jurisdiccional. Para intentar dar respuesta a este

---

<sup>136</sup> Una exposición de cómo funciona esta delegación la podemos encontrar en el artículo del profesor Herbst, G.; “Die Prüfungsbefunis des Rechtspflegers im Mahnverfahren” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, junio 1978, págs. 199 a 201.

planteamiento se debe analizar la naturaleza jurídica del Rechtspfleger.

## **2. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECHTSPFLEGER: ¿SEGUNDA ALMA DEL PODER JUDICIAL?**

La doctrina alemana ha venido planteándose ¿qué es exactamente un Rechtspfleger?, ¿cuál es su naturaleza jurídica?, ¿qué relación y posición ocupa respecto del juez y hasta dónde llega su independencia?. Como expone el profesor W.F. Lindacher: “El tema <Juez y Rechtspfleger> tiene *Tradition*<sup>137</sup>”.

Antes de la formalización del Rechtspfleger, como órgano de la administración de justicia, en el año 1957. Así, en el año 1943, ya se plasmó esta preocupación. El profesor C. Rothenberger ya señalaba en un artículo titulado “Richter-Rechtspfleger”, a la vista de las competencias que empezaban a ser asumidas por los Rechtspfleger, la necesidad de establecer una clara línea divisoria entre uno y otro, ya que consideraba que la “administración de justicia” (Rechtspfleger) debía estar al servicio del “poder judicial” (Juez) y no al revés,

---

<sup>137</sup> Lindacher, W.F.; “Richter und Rechtspfleger. Gedanken zur neueren Kompetenzdiskussion“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, febrero 1987, pág. 45.

de tal forma, que no compartía la atribución de competencias que se estaban realizando a favor del Rechtspfleger al traspasarse, a su criterio, la potestad jurisdiccional reservada a los jueces<sup>138</sup>.

En el mismo sentido, en el año 1950, el profesor E. Kern, en un artículo sobre la regulación de los Rechtspfleger y de los jueces de paz en la futura LOPJ, advertía que lo primero que se debía discutir era la figura del Rechtspfleger ya que su posición al lado del juez era una de las preocupaciones más importantes en la regulación sobre dicha figura<sup>139</sup>.

Durante algunos años, además, se equiparó el Rechtspfleger al juez de paz (Friedensrichter) por algún sector doctrinal, que consideraba que la actividad del Rechtspfleger debía constreñirse a los asuntos no contenciosos en primera instancia ya que atribuirle funciones contenciosas suponía, para estos autores, dejar sin solución al problema que se venía arrastrando desde los últimos treinta años sobre su naturaleza jurídica (desde la Ley de 1921, cuando se publica la ley para la descarga de los Tribunales que delega funciones

---

<sup>138</sup> Rothenberger, C.; „Richter-Rechtspfleger” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1943, págs.. 3 a 7). Rothenberger, C.; „Richter-Rechtspfleger” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1943, págs.. 3 a 7).

<sup>139</sup> Kern, E.; “Der Rechtspfleger und Friedensrichter im künftigen Gerichtsverfassungsgesetz und Richtergesetz” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, marzo 1950, págs. 97 a 101, quien ya empieza a establecer que el Rechtspfleger no puede ser considerado juez.

que venían desarrollando los jueces en los “Urkundsbeamten der Gerichtschreiber”)<sup>140</sup>.

Sin embargo, la sentencia del Bundesverfassungsgericht de 17 de noviembre de 1959 declaró la inconstitucionalidad de la institución del Friedensrichter lo que supuso el fin del intento de implantación de esta figura en Alemania<sup>141</sup> y de la equiparación del Rechtspfleger al juez de paz.

Empezó, sin embargo, a abandonarse poco a poco la concepción de que el Rechtspfleger resolvía materias de jurisdicción voluntaria y, ante la evidencia de que el Rechtspfleger comenzaba a conocer materias contenciosas, se advirtió por algunos autores que resultaba imprescindible salvaguardar el poder jurisdiccional en favor de los jueces, considerando al Rechtspfleger un “empleado del juez” (Mitarbeiter des Richters)<sup>142</sup>, defendiéndose que la actuación del Rechtspfleger se realizaba, en realidad, por delegación del juez.

---

<sup>140</sup> Wedewer, P.; “Der Rechtspfleger als Friedensrichter” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, junio de 1951, págs. 289 a 298.

<sup>141</sup> Para una profundización de la figura del juez de paz en Alemania, puede consultarse Picardi, N.; “Los modelos de justicia menor en la experiencia europea”, consultado online (última visita el 30 de septiembre de 2014) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/836/33.pdf>. Destacada, resulta también la bibliografía que cita este autor en su artículo.

<sup>142</sup> Arnold, E.; “Richter und Rechtspfleger in Nachlasssachen” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, julio 1952, págs. 305 a 311.

Mucho más reveladora resulta la postura del profesor O. Koellreutter<sup>143</sup> quien en 1953 ya indicaba que si bien el sentido constitucional era claro al atribuir el poder judicial a los jueces, los legisladores regionales estaban dictando leyes que iban en el sentido contrario, considerando al Rechtspfleger juez en el sentido constitucional y colocándolo al lado del juez.

Otros autores<sup>144</sup>, como Geise, sin embargo, consideraban que el Rechtspfleger, dentro de su ámbito de competencia, debía gozar de la misma consideración que un juez, cuando menos en relación a su independencia legalmente establecida, de forma que en ese ámbito no podía ser perturbado ni siquiera por el juez. Este mismo autor meses más tarde en nuevo artículo sobre el tema defenderá que la tesis del profesor E. Kern es correcta matizando su anterior posición y defendiendo que el hecho de que se le confieran al Rechtspfleger asuntos del Juez y de que actúe como auxiliar del juez no supone que se le atribuyan competencias propias de los jueces sino que en el ámbito de esa delegación goza de su misma independencia pero manteniendo el juez la titularidad de la competencia que se le

---

<sup>143</sup> Koellreutter, O.; „Rechtspflege, Rechtsprechung und Rechtspfleger“ en *Der Deutsche Rechtspfleger*, enero de 1953, págs. 1 a 11.

<sup>144</sup> Giese, F.; “Rechtspfleger und Grundgesetz. Eine verfassungskritische Mahnung zur Wahrung echter Unabhängigkeit des Rechtspfleger” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, abril 1953, págs. 145 a 150.

delega por medio de la ley<sup>145</sup>. Sin embargo, un año más tarde volvería a tratar esta problemática criticando que se utilicen diferentes terminologías (“imparcialidad objetiva” e “imparcialidad personal” cuando se habla de jueces y Rechtspfleger, respectivamente) ya que manifiesta que es lo mismo y que debe abandonarse esta terminología engañosa<sup>146</sup>.

La doctrina, ante la dificultad de definir su naturaleza jurídica, lo ha denominado de formas muy diferentes para intentar explicar su esencia: “segunda alma del tercer poder<sup>147</sup>”, “segunda alma de la jurisdicción<sup>148</sup>”, “juez sustituto”, “juez por sustitución<sup>149</sup>”, “sombra del juez”, “empleo del juez”, “juez sin toga”, etc.

La Ley del Rechtspfleger de 1969, en su primitiva redacción, según G. Marquardt, se inspiraba en la idea de que los asuntos que debe examinar el Rechtspfleger son

---

<sup>145</sup> Giese F.; “Richterliche Unabhängigkeit weisungsgebundener Rechtspfleger?” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, Agosto/septiembre de 1953, págs 385-386).

<sup>146</sup> Giese, F.; “Richter und Rechtspfleger als Organ del <Dritten Gewalt>” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, abril 1954, págs. 161-164.

<sup>147</sup> Vogel, J.; *Rechtspflegerblatt*, 1979, pág 28.

<sup>148</sup> Engelhard H.; *Rechtspflegerblatt*, 1893, pág 43.

<sup>149</sup> Wolf, M.; *Richter und Rechtspfleger im Zivilverfahren*, op. cit., pág. 361.

aquellos sobre los que no es necesario ejercer propiamente el “poder jurisdiccional” que supone “resolución de controversias”<sup>150</sup>. Sin embargo, en la actualidad, como se expondrá al analizar el contenido de las funciones que la ley transfiere al Rechtspfleger, los asuntos que le son encomendados suponen, en algunos supuestos, la resolución de controversias de contenido material por lo que el concepto estricto de “poder jurisdiccional” originario o bien debe ser revisado o bien se debe considerarse al Rechtspfleger como auténtico juez.

De esta forma el profesor Schorn comienza a distinguir un concepto formal del “juez constitucional” y un concepto material, apreciando que el Rechtspfleger no puede ser tenido por juez en el sentido material del término por lo dispuesto en el texto constitucional (que se analiza a continuación), pero, en la medida que le han sido transferidos asuntos judiciales sobre los que tiene que decidir, debe ubicarse en una posición similar a la del juez y puede ser incluido en los órganos judiciales<sup>151</sup>.

A partir de la publicación de la ley de 1969 las posiciones doctrinales se han ido polarizando abriendo un

---

<sup>150</sup> Marquardt, G.; “Das Rechtspflegergesetz 1969”, *op. cit.*, págs. 1 a 4.

<sup>151</sup> Schorn, H.; „Die Stellung des Rechtspflegers und seine Unabhängigkeit nach dem Rechtspflegergesetz“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, Agosto/Septiembre 1957, págs. 267 a 269.

amplio abanico que se sintetizan en los planteamientos que se recogen a continuación<sup>152</sup>.

Una primera posición doctrinal considera que el Rechtspfleger es y sólo puede ser un Juez. Quizás el autor que ha defendido con más vehemencia esta postura ha sido Habscheid. El argumento principal que se utiliza por este sector doctrinal es que el artículo 92 de la Constitución alemana prevé que el poder jurisdiccional corresponde a los jueces<sup>153</sup> y si se analizan las funciones que desarrollan los Rechtspflegers (más todavía, si se observan las últimas reformas) es evidente que están ejerciendo poder jurisdiccional por lo cual sólo pueden ser considerados como Jueces. Lo contrario supondría, según los partidarios de esta posición, que toda la actividad que están llevando a cabo los Rechtspflegers es contraria a la Constitución<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> Para ampliar los argumentos de cada una de estas posiciones y los autores que se identifican con cada una de ellas se puede consultar la obra de Arnold E. (et alt.) *Rechtspflegergesetz. Kommentar zum Rechtspflegergesetz*, op. cit., págs. 9-68.

<sup>153</sup> En concreto el citado artículo dispone "El Poder Judicial es confiado a los jueces; es ejercido por la Corte Constitucional Federal y por los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los Länder".

<sup>154</sup> Habscheid resumirá esta postura ya en 1968 cuando defenderá: "Para decirlo sin rodeos: el Rechtspfleger es un juez, porque debe serlo. Si no lo fuera, toda la actividad que está desarrollando actualmente por remisión de la ley del Rechtspfleger sería constitucionalmente inadmisibles" (Habscheid, W.J.; „Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation. Zugleich ein Beitrag

De hecho en el año 2000 el Rechtspfleger de la Corte Federal alemana presentó una solicitud de modificación de la constitución alemana para adecuar esta nueva realidad a las previsiones constitucionales señalando que debían ser modificados los artículos 92 y 97 de la norma fundamental introduciendo la siguiente redacción:

*“Artículo 92: 1. El poder judicial es confiado a los jueces y a los Rechtspfleger es ejercido por la Corte Constitucional Federal y por los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los Länder. 2. Las funciones de la judicatura pueden ser transferidas por ley al Rechtspfleger”*

*“Artículo 97: 1. El juez y el Rechtspfleger son independientes y solamente están sometidos a la ley. 2. El juez y el Rechtspfleger destinados como titulares de modo regular y definitivo sólo podrán ser trasladados contra su voluntad...”<sup>155</sup>.*

---

zum Begriff des <Richters> im Sinne des Grundgesetzes“, en *Der deutsche Rechtspfleger*, Agosto/Septiembre 1968, págs. 237-243).

<sup>155</sup> Para una ampliación sobre esta propuesta consultar a Arnold, E. y alt.; *Rechtspflegergesetz. Kommentar zum Rechtspflegergesetz*, *op. cit.* , págs. 40-41. También puede encontrarse una amplia exposición de los argumentos constitucionales sobre el concepto de juez y su relación con la figura del Rechtspfleger en la misma obra, págs. 28 a 42. Otros autores que han defendido esta tesis son

Otros argumentos que desarrollan en defensa de su planteamiento es que en sus resoluciones en materia de sucesión o de tutela los Rechtspfleger deciden “como juez” (tal y como exponen en el encabezamiento de sus decisiones). Así Habscheid recuerda que en dichas resoluciones el Rechtspfleger recibe la petición, la admite, valora la prueba y resuelve (en muchos casos sin posibilidad de recurso), ejerciendo una verdadera actividad jurisdiccional ya que, a su parecer, a partir de la entrada en vigor de la ley del Rechtspfleger en el año 1957, el derecho sobre la constitución de los tribunales ha sido modificado de forma fundamental<sup>156</sup>.

Además goza de independencia objetiva estando exclusivamente sometido a la ley y al ordenamiento jurídico (artículo 9 de la RPflG) y para la abstención y recusación de los mismos se aplican por analogía los mismos recursos que los previstos para los magistrados (art. 10 de la RPflG).

Habscheid<sup>157</sup> va más allá y considera que la primera instancia judicial alemana se ha puesto en manos de dos

---

Giese, *Der deuchtse Rechtspfleger*, núm. 54 pág. 162 y ss; o Koellreutter, *Der deuchte Rechtspfleger*, núm. 53.

<sup>156</sup> Habscheid, W.J.; „Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation“, en Schütze R. A. (coord), *Einheit und vielfalt des Rechts. Festschrift für Reinhold Geimer zum 65. Geburtstag*, Ed, G.H. Beck, München, 2002, págs. 277-279.

<sup>157</sup> Habscheid, W. J.; *Der deustche Rechtspfleger* , 1989, pág 438.

especialistas: el juez y el Rechtspfleger, que se distribuyen los asuntos legalmente designados o transferidos o delegados, en virtud de los conocimientos específicos que cada uno de ellos posee en determinadas materias, de forma que, en cada una de sus materias concretas finalizan la primera instancia judicial y sólo en aquellos casos en que se trata de una materia no especializada el conocimiento de la misma se atribuye al juez o al Rechtspfleger indistintamente, pero atribuyendo al primero la posibilidad de revisión de la decisión adoptada, en estos supuestos, por el segundo. Así, concluye Habscheid, juez y Rechtspfleger se encuentran situados en la administración de justicia uno al lado del otro, cada uno con sus competencias y funciones y ambos bajo el techo del capítulo IX de la constitución alemana bajo la rúbrica de “de la jurisdicción”<sup>158</sup>.

Más recientemente ha defendido esta postura el profesor M. Tams que insiste que

*“al Rechtspfleger le han sido transferidos asuntos de la jurisdicción en el sentido material del término. Esta transferencia conlleva la condición de juez en el sentido del artículo 92 de la Constitución. La independencia personal*

---

<sup>158</sup> Habscheid, W.J.; „Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation“, en Schütze R. A. (coord), *Einheit und Vielfalt des Rechts. Festschrift für Reinhold Geimer zum 65. Geburtstag*, op. cit., pág. 287.

*no es un requisito de la condición de juez sino su consecuencia<sup>159</sup>“.*

Una segunda posición doctrinal considera que el Rechtspfleger no es un juez<sup>160</sup>. Por estos autores hay que diferenciar la jurisdicción en sentido material y la jurisdicción en sentido formal. Sólo la primera es la que se encuentra reservada a los Jueces, mientras que la segunda no es necesaria que sea encomendada a los magistrados sino que puede ser llevada a cabo por otras personas.

Por ello consideran que cuando el artículo 92 de la Constitución Alemana habla de poder judicial se está refiriendo a la jurisdicción material y, por ese motivo, sólo habla de jueces ya que lo propio, lo característico del poder judicial es la jurisdicción material pudiendo ejecutar otros funcionarios la jurisdicción formal<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Tams, M.; “Der Rechtspfleger als Richter i. S. Grundgesetz. Eine Bestandsaufnahme oder eine Absage an das Erfordernis persönlicher Unabhängigkeit“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, noviembre 2007, pág. 588.

<sup>160</sup> Así Herbst, G., *Rechtspflegergesetz. Text mit Erläuterungen*, op.cit. , pág. 38-39, defiende que el Rechtspfleger no es juez en el sentido constitucional y considera que, además, no tiene ningún poder jurisdiccional.

<sup>161</sup> Ule, H.M.; *Der Rechtspfleger und sein Richter*, op. cit., págs. 16 a 27.

Defienden que el Rechtspfleger pueda conocer de algunos actos de mero trámite en los asuntos sometidos a la administración de justicia pero sin que ello modifique su condición de funcionario, sin ninguna equiparación al juez, único encargado del ejercicio de la función jurisdiccional<sup>162</sup>

Añaden como argumento indirecto la resolución del Tribunal Constitucional Alemán de 18 de enero de 2000 referente al artículo 103.1 de la *GrundGesetz*. Este artículo establece: “*Todos tienen el derecho de ser oídos ante los tribunales*” y el citado tribunal indicó que dicho derecho ante el órgano judicial sólo rige para los procesos ante el juez y que el hecho de que la legislación establezca en los procesos ante el Rechtspfleger la obligación de dar audiencia a los afectados, no se deriva de lo dispuesto es este principio constitucional sino del principio fundamental del derecho procesal de un proceso justo<sup>163</sup>.

Una tercera posición defiende que el Rechtspfleger

---

<sup>162</sup> Arnold, E. y alt.: *Rechtspflegergesetz. Kommentar zum Rechtspflegergesetz*, op. cit., págs. 20-21 citando al professor Wassermann.

<sup>163</sup> Habscheid ha venido a rebatido dicha argumentación, considerando que la decisión del Tribunal Constitucional lo único que establece es que el derecho de audiencia en un proceso no forma parte del principio constitucional a ser oído en el proceso sino al derecho procesal de un proceso justo, criterio que sirve tanto para los procesos que se siguen ante el juez como los que se siguen ante el Rechtspfleger sin que sirva para establecer ninguna diferencia entre los unos y los otros en relación a su naturaleza jurídica.

no es un propiamente un jurista sino un especialista. En este sentido, considera que puede actuar como juez o no en función de la materia que lleve a cabo. De este modo no se puede clasificar al Rechtspfleger como juez o no juez, puesto que este es un error de planteamiento del problema. El Rechtspfleger actúa como Juez cuando en sus resoluciones realiza funciones jurisdiccionales y no será juez cuando sus decisiones no se encuentren dentro de la órbita jurisdiccional. Pero lo que lo caracteriza, en todo caso, es su conocimiento especializado de los asuntos que conoce. En este sentido, Lappe<sup>164</sup> y Huhn, exponen que el Rechtspflger es un jurista especializado en materia de jurisdicción voluntaria y en el proceso ejecutivo.

Una cuarta postura doctrinal considera que el Rechtspfleger es una especie de juez atípico. En este sentido se defiende que comparte con el juez algunas de sus características principales como la independencia objetiva pero en cambio carece de algunas otras características propias del juez como la independencia personal.

Un quinto sector doctrinal considera al Rechtspfleger un representante público local instaurado en la administración

---

<sup>164</sup> Así Lappe en *ZRP*, 1974, pág. 12 o Huhn en *Rechstpflegerblatt*, 1972, pág. 77.

de justicia<sup>165</sup>. Esta especie de “ministerio fiscal” goza así de independencia y sometimiento al imperio de la ley debiendo ejercer su función con imparcialidad pero, en tanto que funcionario público, no goza de independencia personal sino que se encuentra sometido al principio de jerarquía<sup>166</sup>. Esta atribución de independencia objetiva pero no de independencia personal establecida constitucionalmente es, para estos autores, el elemento que debe configurar la naturaleza jurídica del Rechtspfleger. Así Dallmayer y Eickmann consideran que su posición se encuentra al lado del Juez, como el Urkundsbeamte der Geschäftsstelle o el Ministerio Fiscal siendo miembro integrante de la administración de justicia<sup>167</sup>.

Un último sector doctrinal ha entendido que el Rechtspfleger no es propiamente un Juez ya que la delegación legal o judicial únicamente puede versar sobre materias no contenciosas por lo que no existe una verdadera *iuris dictio* en sus resoluciones. A diferencia de aquel sector doctrinal que niega al Rechtspfleger la condición de juez pero le asignan el ejercicio de funciones jurisdiccionales en sentido formal, los partidarios de esta postura le niegan incluso la competencia

---

<sup>165</sup> Por ejemplo Hofmann P. y Kersting, F.; *Rechtspflegergesetz*, *op. cit.*, pág. 34, exponen: “Más bien, queda integrado el Rechtspfleger en un puesto elevado de la administración de justicia”.

<sup>166</sup> Dallmayer citado por Arnold, E. y alt.: *Rechtspflegergesetz. Kommentar zum Rechtspflegergesetz*, *op. cit.*, pág. 22.

<sup>167</sup> Dallmayer, P. y Eickmann, D.; *Rechtspflegergesetz. Kommentar*, *op. cit.*, pág. 43.

en esta jurisdicción formal. Así, el profesor Kissel<sup>168</sup>, defiende que el Rechtspfleger no realiza una función jurisdiccional pero tampoco funcionarial, sino que desarrolla más bien una función “mecánica” ya que su cometido en los asuntos contenciosos se limita a comprobar si concurren una serie de requisitos objetivos o no para dar continuidad a la tramitación del proceso<sup>169</sup>. Sin embargo, como ya se ha apuntado dicho argumento puede ser defendible antes de la legislación de 1969, pero a partir de la misma ello ya no es así<sup>170</sup>. En este sentido se expresa, también, el profesor Chamorro Ladrón de Cegama<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Kissel, O.; “Der Rechtspfleger im Wandel der Zeiten”, *op.cit.*, pág. 445-452.

<sup>169</sup> Similar a la competencia atribuida recientemente al Secretario Judicial de comprobación de concurrencia de los requisitos para admitir a trámite una demanda, en la que considerando el Tribunal que no concurren los mismos debe dar traslado al Juez. En concreto prevé el artículo 440.1 de la LEC: “*El secretario judicial, examinada la demanda, la admitirá o dará cuenta de ella al tribunal para que resuelva lo que proceda conforme a lo previsto en el artículo 404*”.

<sup>170</sup> Puede consultarse un listado de las materias judiciales contenciosas que han sido atribuidas al Rechtspfleger en Arnold, E. y alt.: *Rechtspflegergesetz. Kommentar zum Rechtspflegergesetz*, *op. cit.* , pág. 18.

<sup>171</sup> “*Aunque inicialmente se atribuyeron al Rechtspfleger asuntos no contenciosos lo cierto es que en la actualidad le corresponde la decisión en algunas de carácter contencioso*”. (Chamorro Ladrón de Cegama; J.A.; “*Algunas reflexiones sobre el principio de intermediación en el proceso civil y su mejor cumplimiento en la práctica judicial*” en *Anuario de la Facultad de Derecho*, ED. Universidad de Extremadura, núm. 2, 1983, pág. 546.

Esta última opción es criticada por Habscheid que recuerda a aquellos que defienden que la jurisdicción voluntaria atribuida al Rechtspfleger no deja de ser una actividad administrativa que ya en el Digesto I, 16, 2, Marcianus señalaba “*Omnes proconsules statim quam urbem egressi fuerint habent iurisdictionem, sed non contentiosam, sed voluntariam: ut ece manunitti apud eos possunt tam liberi quam servi et adoptiones fieri*”<sup>172</sup>. Considera el autor citado que el carácter contencioso o no de una decisión judicial no determina su carácter jurisdiccional ya que en muchos casos materias claramente jurisdiccionales no suscitan controversia alguna durante su tramitación (procedimiento con demandado rebelde o donde existe acuerdo entre las partes, por ejemplo)<sup>173</sup>. Por ello el carácter controvertido no puede ser el elemento definidor de la frontera entre lo jurisdiccional y lo no jurisdiccional.

Como se aprecia la naturaleza entre el juez y el Rechtspfleger se ha venido desdibujando con el paso de los

---

<sup>172</sup> Habscheid, W.J.; „Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation“, en Schütze R. A. (coord), *Einheit und Vielfalt des Rechts. Festschrift für Reinhold Geimer zum 65. Geburtstag*, op. cit., pág. 284.

<sup>173</sup> Ya en 1968 el citado autor exponía, como ejemplo de su alegación, el supuesto de las sentencias de divorcio dictadas en rebeldía, entendiendo que puede afirmarse que dicha resolución no conlleva elemento contencioso alguno pero que sin embargo nadie parece dudar de que dicha sentencia es un acto jurisdiccional (Habscheid, W.J.; “Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation. Zugleich ein Beitrag zum Begriff des <Richters> im Sinne des Grundgesetzes“, op. cit., págs. 237-243.

años y resulta, pues, difícil determinar cuál debe ser el criterio que los distinga. El profesor W. F. Lindacher ya lo advertía en el año 1973 cuando afirmaba:

*“Y debe trazarse un línea fronteriza entre el Juez y el Rechtspfleger de una vez por todas, aunque dentro de un cierto margen a favor del Rechtspfleger .....: en la medida en que, la independencia personal del Rechtspfleger se amplía y su formación se contrae el concepto constitucional de juez<sup>174</sup>”.*

El debate, lejos de apaciguarse, sigue manteniendo su interés en la doctrina germánica. K. Rellermeyer advertía a principios del presente siglo, en este sentido, y tras las últimas reformas que se habían realizado de la ley de 1969 que “el legislador ha reforzado la posición del Rechtspflger como órgano de los tribunales constitucionalmente establecidos<sup>175</sup>”. De hecho los propios Rechtspfleger ya exponen abiertamente que se han convertido en “el alma indispensable del sistema jurídico alemán<sup>176</sup>”.

---

<sup>174</sup> Lindacher, W.F.; “Rechtsprechung i. S. Von Art. 92 GG und Freiwillige Gerichtsbarkeit. Zugleich ein Bertrag zur Frage des verfassungsrechtlichen Status des Rechtspflegers“ en *Der Deutsche Reschtpfleger*, enero 1973, pág. 3.

<sup>175</sup> Rellermeyer, H.; “Rechtspfleger un Justizverwaltungsgeschäfte. Gedanken zu Randbereichen der Rechtspflegertätigkeit“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, noviembre 2000, págs. 477 a 481.

Más recientemente se recogieron por el profesor K. Rellermeyer las últimas exposiciones sobre este punto, sin variaciones de fondo destacables, insistiendo los partidarios de considerar que el Rechtspfleger no puede ser tenido como juez en lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Alemana y en lo resuelto por el Tribunal Constitucional en relación al artículo 101 de la norma fundamental<sup>177</sup>.

A partir de estos posicionamientos se han emprendido en Alemania otros debates sobre el concepto de jurisdicción o sobre la independencia personal como elemento fundamental del poder judicial que desbordan el cometido de este trabajo pero que resultan interesantes para definir de forma más concreta la naturaleza jurídica del Rechtspfleger.

En nuestro país Ortiz Pradillo ha defendido que la posición del Rechtspfleger no es equiparable a la del Juez aunque considera que tampoco éste es un superior jerárquico de aquél, “pues no está bajo, sino junto al juez”. Dicha afirmación la fundamenta con tres argumentos: a) en los supuestos de delegación sobre el conocimiento de una

---

<sup>176</sup> Lämmer, W.; “Rechtspfleger - unverzichtbare Säule des deutschen Rechtssystems!” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 2-2013, pág.17.

<sup>177</sup> Rellermeyer, K.; “Entwicklung des Rechtspflegerrechts in den Jahren 2008 bis 2010” en *Der deutsche Rechtspfleger*, mayo de 2011, págs. 257 a 266.

materia por parte del juez a favor del Rechtspfleger, éste queda vinculado por la opinión jurídica adjuntada por el juez, b) en caso de conflicto sobre la competencia de un asunto el juez resolverá mediante auto a quien corresponde sin posibilidad de recurso alguno y c) si un Rechtspfleger interviene en un asunto atribuido legalmente al juez e intransferible, sus actos resultarán ineficaces mientras que si es un juez el que interviene en un asunto cuya competencia ha sido atribuida al Rechtspfleger la actuación es válida.

Los dos primeros argumentos deben ser matizados, sin perjuicio de compartirse la conclusión. Respecto del primero, la vinculación del Rechtspfleger al criterio expuesto por el Juez no parece ser clarificador, pues en nuestro ordenamiento jurídico, si bien no existe la posibilidad de delegación, los órganos de primera instancia también quedan vinculados por la jurisprudencia emanada por el Tribunal Supremo y no dudamos de su naturaleza como juez de los jueces de primera instancia por este motivo. Por lo tanto, la vinculación de un juez por la opinión jurídica de otro órgano, en un asunto concreto, no puede considerarse elemento suficiente para negar el estatus de juez al primero.

Respecto del segundo, la atribución al juez de la resolución en materia de conflicto de competencia entre Rechtspfleger y juez, cabe recordar que el artículo 52 de la LOPJ dispone:

*“No podrán suscitarse cuestiones de competencia entre Jueces y Tribunales subordinados entre sí. El Juez o Tribunal superior fijará, en todo caso, y sin ulterior recurso, su propia competencia, oídas las partes y el Ministerio Fiscal por plazo común de diez días. Acordado lo precedente, recabarán las actuaciones del Juez o Tribunal inferior o le remitirán las que se hallare conociendo”,*

por lo que la resolución de un conflicto de competencia por parte de un órgano superior no elimina la naturaleza jurídica de juez de quien no fija la competencia entre ambos.

Por su parte, el profesor Prieto-Castro defiende que el Rechtspfleger es un funcionario que comparte funciones de la administración de justicia con el juez, con la finalidad de

*“exonerarle de trabajos no estrictamente jurisdiccionales (en el pensamiento de la ley reguladora), lo que permite a éste una dedicación más intensa a ellos y disponer del tiempo necesario”.*

### **3. EL RECHTSPFLEGER EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS: LA IMPORTANCIA DE LOS ENTES REGIONALES.**

En Alemania la participación de los *Länder* en las reformas legislativas federales relacionadas con la administración de justicia no se lleva a cabo sólo limita a la fase inicial de cualquier reforma sino que en muchos casos (como sobre la regulación del *Rechtspfleger*) se convierten en los principales protagonistas de su desarrollo.

La ley del *Rechtspfleger* prevé dos grandes materias donde los *Länder* podrán intervenir en su aplicación: la primera es la relativa a la formación y a la adquisición del estatus de *Rechtspfleger* y la segunda afecta a las competencias del *Rechtspfleger*.

En cuanto a la formación hay que recordar que su regulación se encuentra al artículo 2 de la citada ley. El último apartado de este artículo prevé que la normativa en él descrita tiene que considerarse normativa básica puesto que corresponde a los *Länder* desarrollar de forma detallada las disposiciones generales de este artículo.

De este modo son los *Länder* quienes establecen los programas de formación de los *Rechtspfleger* y también quienes determinan como se tendrá que computar el tiempo

ejercido como profesional del derecho en el plan de estudios para la obtención del diploma de Rechtspfleger.

En cuanto a la adquisición del estatus de Rechtspfleger, algunos *Länder* también han regulado la posibilidad de que determinados profesionales de un *Land* concreto puedan ejercer las funciones de Rechtspfleger. Este es el caso, por ejemplo, del *Land* de Baden-Württemberg, que ha establecido un procedimiento especial para que el Notario de Distrito pueda adquirir el estatus de Rechtspfleger.

Ahora bien las principales atribuciones a los *Länder* se manifiestan en relación con las competencias de los Rechtspfleger. Se expondrán en el capítulo siguiente aquellas materias que la ley reserva expresamente a los jueces. Pues bien, el artículo 19 que recoge dicha reserva prevé la posibilidad de que los *Länder* puedan dejar sin efecto esta reserva material y atribuir la materia reservada al Rechtspfleger.

Pero esto no es todo, puesto que se puede producir una segunda delegación. Efectivamente la normativa prevé que la atribución que se otorga a los *Länder* de dejar sin efecto esta reserva material pueda ser delegada a su vez a favor de la administración de justicia del *Land*.

En concreto, el artículo 19 que dice literalmente:

*“(A) Los gobiernos de los Länder serán autorizados, por reglamento, para suprimir total o parcialmente, los preceptos precedentes destinados a la reserva del juez, en la medida que conciernen a los siguientes asuntos:(....)*

*Los gobiernos de los Länder podrán ceder, además, las autorizaciones a la administración de justicia del Land.*

*En el reglamento del apartado 1 está previsto, que el Rechtspfleger en el proceso pueda presentar el asunto al Juez para otros trámites, así como para conocer de la resolución impugnada en los asuntos del apartado 1 frase 2 número 2 a 5, o si en el procedimiento fueran presentados recursos contra la resolución propuesta...”.*

En el mismos términos, referidos al auxilio judicial, se expresa el artículo 24 ter, que permite la transferencia de los asuntos en materia de auxilio judicial a los gobiernos de los *Länder*, pero en su segundo apartado prevé la posibilidad de que los gobiernos de los *Länder* puedan delegar esta facultad en la administración de justicia del *Land*.

Por otro lado se indica que los *Länder* podrán transferir al Rechtspfleger funciones que le sean atribuidas a los Juzgados por medio del derecho federal. De este modo, en las nuevas competencias en favor de los juzgados, será el *Land* quién decidirá cuando una determinada materia queda bajo el conocimiento del Juez o bajo el conocimiento del Rechtspfleger.

Los *Länder* son, pues, los encargados de distribuir las competencias entre los diferentes órganos establecidos para resolver los conflictos judiciales (jueces, Rechtspfleger) y, además, pueden dejar sin efecto las disposiciones de reserva material en favor de los jueces con la utilización de las facultades asignadas por la misma ley.

#### **4. EL RECHTSPFLEGER EN EL DERECHO AUSTRIACO**

El Rechtspfleger, con esta denominación, sólo se encuentra en Alemania y en Austria. Existen otras instituciones parecidas en otros ordenamientos jurídicos como el “greffier” francés o el secretario judicial español, pero cómo se ha indicado la especial configuración de este “cuidador del derecho” hace que no pueda ser asimilada a otras figuras similares.

De hecho el propio presidente de la Unión Europea de Rechtspflegers (E.U.R.), Thomas Kappl, señaló, en la conmemoración del 40º aniversario de la creación de la Unión de Rechtspfleger austriacos, que se trata:

*“de una profesión única en su género, y que no se encuentra en el mundo entero más que en Austria y en Alemania”<sup>178</sup>.*

Sin embargo, como exponía el juez H. Rausch ya en el año 1994:

*“El Rechtspfleger no es aún hoy ninguna profesión europea pero sí una profesión con futuro en Europa”<sup>179</sup>.*

Buena parte de esa “profesión con futuro” se encuentra plasmada en el Libro Verde para un Rechtspfleger europeo publicado por E.U.R. (Europäische Union der Rechtspfleger).

---

<sup>178</sup> Puede encontrarse parte de su discurso en [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_stat\\_Chiffres\\_cles\\_2013.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_Chiffres_cles_2013.pdf) (última consulta el 30 de septiembre de 2014)

<sup>179</sup> Rausch. H.; „Rechtspfleger –ein europäische Beruf?“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, abril 1994, págs. 134 a 138.

Austria también se inclinó por una reforma en la organización de justicia para exonerar al juez de algunas de las abundantes funciones que paulatinamente venía acumulando años antes que el caso alemán. En este sentido, Franz Klein<sup>180</sup> indicaba que muchas de las nuevas funciones atribuidas a los jueces carecían propiamente de una naturaleza judicial produciéndose con posterioridad un importante debate doctrinal sobre la frontera entre lo judicial y lo no judicial.

El Rechtspfleger austriaco<sup>181</sup> goza de un reconocimiento que no tiene su homónimo alemán puesto que aparece reconocido en la Constitución austriaca. En cambio, queda también clara su dependencia jerárquica en relación al juez. En este sentido, mientras que el Rechtspfleger alemán se encuentra “al lado” del juez, el Rechtspfleger austriaco se encuentra “por debajo” del juez.

---

<sup>180</sup> Citado por H. Riedel, *Kommentar zum Rechtspflegergesetz und Handbuch für Rechtspfleger*, op. cit., pág. 6.

<sup>181</sup> Para una más detallada visión del Rechtspfleger austriaco pueden consultarse: Buric M., Etz J., Lackenberger M., Sközy W: *Kommentar Rechtspflegergesetz*, Ed. Weka , Viena, 2007; Mayr, P.G.: “Stellung und Aufgaben des Rechtspfleger in Österreich-Entwicklung und Bedeutung einer Institution del Gerichtsbarkeit” a *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1991, pp. 397 y ss.; Mayr, P.G.: “Stellung und Aufgaben des Rechtspfleger in Österreich” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1991, págs. 397 y ss., Friedric, R; „Der österreichische echtspfleger –sein Werden und Wirken“ en *Der Deutsche Rechtspfleger*, julio 1959, págs. 205 a 208; „Rechtspfleger in Österreich. Neue Wege für den Österreichischen Rechtspfleger“, en *Rechtspflegerblatt*, núm. 1-2009, págs. 6-7;

Efectivamente desde el año 1962 el Rechtspfleger austriaco ha encontrado reconocimiento constitucional al preverse en el artículo 87.a) que:

*“1. Por ley federal se podrán atribuir a empleados federales con formación especial, aunque no pertenezcan a la magistratura, el conocimiento de categorías individuales y especificadas con toda precisión de trámites jurisdiccionales, de primera instancia, en asuntos de derecho civil.*

*2. El juez competente de acuerdo con el reparto de los asuntos podrá, sin embargo, reservarse la decisión sobre estos procedimientos o abocar los para él”*

*3. En la tramitación de los procedimientos a que se refiere el número 1 los empleados federales no judiciales estarán únicamente sometidos a las instrucciones del magistrado competente de acuerdo con el reparto”.*

Por otra parte, siguiendo a Habscheid<sup>182</sup>, el Rechtspfleger austriaco puede realizar funciones jurisdiccionales sin la necesidad de adquirir el estatus de juez, ya que la propia norma constitucional le confiere facultades jurisdiccionales para determinados asuntos y, desde esa posibilidad, se han planteado desde la doctrina alemana la necesidad de una reforma constitucional recogiendo la regulación del Rechtspfleger austriaco para eludir las dificultades que se plantean con el ejercicio de funciones jurisdiccionales por el Rechtspfleger alemán tal y como se han planteado anteriormente.

La institución del Rechtspfleger en Austria se establece en el año 1926, pero no será hasta 1962 cuando se publicaría una ley específica sobre su estatus y sus funciones. Esta ley será sustituida por una nueva regulación en 1986 donde se amplían extraordinariamente sus competencias y que es la que se encuentra en vigor actualmente.

Es competente en el ámbito civil en los

---

<sup>182</sup> Habscheid, W.J.; “Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation-Zugleich ein Beitrag zum Begriff des Richters im Sinne del Grundgesetzes“, *op. cit.*; págs. 237 y ss. Esta obra sería revisada y ampliada posteriormente analizando el auto del Tribunal Constitucional Alemán de 18 de enero de 2000 publicando el mismo autor “Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation“, en Schütze R. A. (coord), *Einheit und vielfalt des Rechts. Festschrift für Reinhold Geimer zum 65. Geburtstag*, Ed, G.H. Beck, München, 2002, págs. 277 a 288, donde defenderá que dicho fallo lejos de suponer un argumento en contra de su posición de considerar al Rechtspfleger como juez, su análisis pormenorizado, ratifica y da la razón a la misma.

procedimientos monitorios, ejecución, la confirmación de la ejecución forzosa de decisiones judiciales, insolvencias, y en procedimientos de tutela y curatela<sup>183</sup> y en asuntos sucesorios similares a los de nuestra jurisdicción voluntaria.

También es el encargado del auxilio judicial tanto a nivel nacional como internacional. En materia registral es el encargado del Registro Hipotecario y el Registro Mercantil.

## **5. EL VÍNCULO ENTRE EL "RECHTSPFLEGER" Y LA JUSTICIA DE PROXIMIDAD.**

La justicia de proximidad, como se ha indicado anteriormente, se plasmó en la Europa continental con la atribución de los asuntos de menor entidad y escasa complejidad a nuevos órganos o de aquellas funciones administrativas que eran llevadas a cabo por los órganos jurisdiccionales. Estas son precisamente las funciones que el Rechtspfleger llevar a cabo, históricamente, en Alemania o Austria.

---

<sup>183</sup> Una visión sobre el alcance de esta materia en poder del Rechtspfleger ya en el año 1961 lo ofrece R. Friedrich en su artículo "Die Tätigkeit des österreichischen Rechtspflegers in Vormundschafts- und Pflugschaftssachen" en *Der Deutsche Rechtspfleger*, enero 1961, págs. 1 a 3.

Así asuntos de escasa complejidad (procedimiento monitorio, jurisdicción voluntaria, recepción de declaraciones o procedimiento de asistencia jurídica gratuita) o funciones administrativas (registro de la propiedad, registro mercantil, registro de cooperativas o Registro de parejas de hecho) son competencia del Rechtspfleger.

Y es que en la idea originaria francesa de justicia de proximidad vertebrada en tres aspectos (proximidad temporal, proximidad geográfica y proximidad relacional), irá evolucionando en el continente europeo dejando de lado el aspecto geográfico y relacional, para centrarse únicamente en el aspecto temporal donde la finalidad será reducir los plazos de resolución de los procedimientos.

Esta reducción instrumentalizará, en el caso de Francia o Italia, con el otorgamiento a otros funcionarios de funciones administrativas que llevaban a cabo los jueces o la atribución de funciones jurisdiccionales sencillas a otros órganos nuevos o ya existentes.

En definitiva, se intenta descargar al juez de funciones en favor de otros órganos porque se considera que de esta manera se logrará una justicia más próxima basada en la disminución de la resolución de los procedimientos.

Y es, precisamente, esta idea de descargar a los jueces la esencia misma del surgimiento y mantenimiento de esta figura en Alemania o Austria, como ya se ha expuesto y por este motivo no ha sido necesario en Alemania o Austria un debate sobre esta modalidad de justicia de proximidad, que ya se encontraba implantada, cuando sobre ella se empezó a reflexionar en el resto de Europa.

Así pues, el *Rechtspfleger* sólo obedece a una característica de la justicia de proximidad, la temporal, cuyo objetivo no es otro que reducir el tiempo de resolución de los asuntos judiciales. Ciertamente, los conflictos inicialmente menores que se le atribuyeron junto con los conflictos de mayor relevancia, añadidos posteriormente, han pasado a ser de una importancia tal que la mayor parte de los procedimientos que llegan a los juzgados alemanes y austríacos no los resuelve el juez sino el *Rechtspfleger*. Sobre el volumen de asuntos que soporta, hay que indicar, por ejemplo, que el *Rehtspfleger* austríaco resuelve el 80% de los procedimientos que llegan a los juzgados de primera instancia<sup>184</sup>.

Y si se comparan los datos objetivos entre estos países con España resulta evidente que la proximidad temporal se consigue con mayor eficacia en los primeros. Así, con datos del 2012, los procesos en Austria tenían una media para su

---

<sup>184</sup> Así lo expresó el Presidente de *Rechtspfleger* austríacos: [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_stat\\_Chiffres\\_cles\\_2013.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_Chiffres_cles_2013.pdf)

resolución de 129 días en primera instancia frente a los 272 días de España<sup>185</sup>.

Pensar que dicha proximidad temporal se consigue exclusivamente por la existencia de los Rechtspfleger sería absurdo. Pero algo deben ayudar y teniendo en cuenta su especialización de sus funciones y la dedicación que permiten a los jueces para la resolución de las materias más controvertidas, parece evidente que además de contribuir a la eficiencia en la resolución de conflictos dotan de una mayor calidad a las resoluciones que se adoptan en los tribunales de justicia.

---

185

Fuente:  
<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/13/Nov/Fich/be1311-art5.pdf>.



## **CAPÍTULO V**

### **LA REGULACIÓN DEL RECHTSPFLEGER EN EL DERECHO ALEMÁN.**

Como se ha apuntado anteriormente la vigente ley del Rechtspfleger, en su versión original, se publicó en el año 1969 (si bien ha sido modificada parcialmente en diversas ocasiones). Durante la elaboración de la ley se consolida la voluntad de continuar liberando al juez del conocimiento de determinados asuntos que se consideran “menores” acentuando la posición del Rechtspfleger en la jurisdicción ordinaria. Con esta ley se daba una mayor ampliación a las funciones del Rechtspfleger y se fijaba con mayor precisión los recursos que podían interponerse contra sus resoluciones.

La ley se distribuye en 40 artículos repartidos bajo los siguientes epígrafes: “Funciones y estatuto del Rechtspfleger”, “De los asuntos reservados al Juez en materia de Familia y en el ámbito de la jurisdicción voluntaria, así como en el procedimiento de insolvencia y en los procedimientos de derecho marítimo”, “Asuntos transferidos al Rechtspfleger en virtud del artículo 3 número 3”, “Otras disposiciones en materia de organización judicial”, “Asuntos transferidos al

Rechtspfleger en otra materias”; y finalmente, “Disposiciones finales”.

Se analiza, en este capítulo, en primer lugar, el estatuto jurídico del Rechtspfleger así como el acceso al cuerpo de Rechtspfleger para continuar describiendo sus funciones y finalizando con el examen del régimen de recursos contra sus resoluciones.

## 1. ESTATUTO DEL RECHTSPFLEGER ALEMÁN

Uno de los principios fundamentales sobre el que sustenta la figura del Rechtspfleger y que ha dado lugar al debate doctrinal sobre su naturaleza jurídica (expuesto en el capítulo anterior) es el de su independencia objetiva<sup>186</sup>, estando sometido sólo al derecho y a la ley, tal y como se desprende del artículo 9 que señala:

*“El Rechtspfleger es “objetivamente” independiente y sólo sometido al derecho y a la ley”<sup>187</sup>.*

---

<sup>186</sup> Sobre esta independencia resulta fundamental la lectura del artículo del profesor F. Giese “Rechtspfleger und Grudgesetz. Eine verfassungskritische Mahnung suz Wahrung echter Unabhängihkeit des Rechtspfleger”, *op. cit.*, págs. 145 a 150.

Dicha independencia objetiva se complementa con la posibilidad de la exclusión y abstención del Rechtspfleger en los asuntos que conozca a las que son de aplicación, por analogía, las normas vigentes para los jueces (artículo 10).

La norma se ocupa de las relaciones entre el Rechtspfleger con los jueces y los fiscales, señalando la obligación del Rechtspfleger, en determinados casos de elevar los asuntos al Juez o al Ministerio Fiscal<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Han sido múltiples los artículos referidos a la independencia personal y objetiva del Rechtspfleger ligados a su naturaleza jurídica. Su análisis y estudio excede el objeto de este trabajo pero, sin perjuicio de los artículos expuestos con anterioridad, para tomar contacto con esta problemática resulta imprescindible la lectura del estudio del profesor G. Herbst, “Der Rechtspfleger – unabhängiges Rechtsprechungsorgan im vereinigten Duetschland. Überlegungen zu Status und Perspektiven des Rechtspflegers” en *Der deutsche Rechtspfleger*, diciembre de 1994, págs. 481 a 488. También es recomendable el artículo de Harm, U.; “Die <sachliche Unabhängigkeit> der Rechtspfleger –Bedeutung, Inhalt und Konsequenzen“ en *Rechtspflegerblatt*, núm. 1-2010, págs. 2 a 4.

<sup>188</sup> En relación con el Juez, dispone el artículo 5.1: ““1. Si se desprende de la tramitación del asunto que tendrá que someterse a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal o a un conflicto de competencia sobre los tribunales competentes de un Länder del artículo 100 de la Ley Fundamental. 2. Si entre los asuntos conferidos y un asunto que conozca el Juez existe una íntima conexión, de forma que no es conveniente su tramitación separada”. De forma similar para el caso del Ministerio Fiscal, el artículo 31.2.a) establece: “El Rechtspfleger debe elevar al Fiscal, en los asuntos a él transferidos del apartado 2 frase primera, si: 1. El Rechtspfleger se apartaría en un asunto de una instrucción conocida del Fiscal, 2. Entre el asunto transferido y un asunto tramitado por

Junto a esta obligación, la ley prevé también en otras materias esta elevación del procedimiento como una facultad del Rechtspfleger que podrá elevar el asunto al Juez o del Ministerio Fiscal<sup>189</sup>.

En caso de elevación el Juez o el Ministerio Fiscal podrán continuar la tramitación del procedimiento hasta el momento que lo considere pertinente. Puede, también, en consecuencia, devolverlo, en cualquier momento al Rechtspfleger que quedará sujeto al criterio establecido por el Juez o el Fiscal (artículo 5.3 y 31.2.c), respectivamente).

Por otro lado, según el artículo 7 de la ley, en caso de controversia sobre si un asunto tiene que ser tramitado por el Juez o el Rechtspfleger, el conflicto de competencia tendrá

---

*el Fiscal existe una conexión tan estrecha que no resulta conveniente una resolución separada, o, 3. El Fiscal impone una medida de orden o de corrección y se ha reservado en todo o en parte la propuesta.”*

<sup>189</sup> Los supuestos en que se contempla esta facultad en relación a los jueces se describen en el artículo 5.2 (“*El Rechtspfleger puede elevar al juez los asuntos a él conferidos, cuando tenga que aplicar derecho internacional*”) y en relación al Fiscal se detallan en el artículo 31.2.b) (“*El Rechtspfleger puede someter/plantear al Fiscal los asuntos que le transfiere el apartado 2 frase primera, si : 1. Se desprende, sobre un trámite, duda acerca de la admisibilidad de la ejecución, o, 2. Debe ser ejecutada una sentencia, en la cual uno de los coencausados ha apelado en revisión*”).

que ser resuelto por el Juez, sin posibilidad de recurso alguno.

Los supuestos de validez de los asuntos conferidos al Rechtspfleger o al Juez y que sean tramitados por quien no resulta designado legamente. Así en el caso de procedimientos que sean tramitados por el Juez siendo competencia del Rechtspfleger, el artículo 8.1 de la ley indica que en estos supuestos la validez de los trámites realizados no se verá afectada por este motivo<sup>190</sup>.

Por el contrario, a tenor del artículo 8.4, si el Rechtspfleger ha tramitado un asunto que no hubiera sido transferido por la ley de 1969 ni pueda ser transferido resulta procedente la ineficacia salvo cuando el asunto le hubiese sido asignado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 (resolución sobre la competencia de un asunto).

También recoge la ley los supuestos en que el Rechtspfleger haya tramitado un asunto cuya competencia se asigna por ley al “Urkundsbeamten der Geschäftsstelle”, indicando que en estos supuestos la validez del mismo no se verá afectada por ello (art. 8.5).

---

<sup>190</sup> Para un conocimiento más profundo de las relaciones competenciales entre juez y Rechtspfleger así como para descubrir las relaciones funcionales entre ambos puede consultarse Ule, H.M.; *Der Rechtspfleger und sein Richter*, *op. cit.*, en especial los capítulos cuarto y quinto.

Como elemento identificativo de su función para con las partes y los terceros, en las notificaciones y en la recepción de documentos en asuntos transferidos al Rechtspfleger éste debe colocar en su firma la palabra “Rechtspfleger” (artículo 12).

Finalmente, en determinados supuestos también se recoge la posibilidad de que las actuaciones ante el Rechtspfleger se realicen personalmente por las partes sin necesidad de asistencia letrada. Así, en artículo 13 de la Ley, se excluyen del principio general de obligatoriedad de actuación por medio de abogado los procedimientos ante el Rechtspfleger cuando versen sobre lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Ley de enjuiciamiento civil y 114.1 de la Ley sobre el procedimiento en materia de familia y en materia de jurisdicción voluntaria.

## **2. EL DIPLOMA DE RECHTSPFLEGER**

El acceso al cuerpo de Rechtspfleger no requiere una formación jurídica previa, puesto que no es necesario haber estudiado una licenciatura o grado en Derecho para adquirir

este estatus. Dicho acceso se recoge en el artículo 2 de la RPfLG y señala que sólo es necesario para el ejercicio de la función de Rechtspfleger la obtención del Diploma de Rechtspfleger que se consigue llevando a cabo un curso de formación de tres años en una Escuela Técnica Superior (Fachhochschule) y un examen de oposición.

Para ser admitido en el curso de formación es requisito necesario poseer una formación equivalente a los estudios de Bachillerato o demostrar una formación reconocida de nivel similar. Además, la ley señala que también podrán acceder al citado curso los funcionarios de del Ministerio Justicia de grado medio cuando tengan una antigüedad mínima de tres años y resulten apropiados para la función de Rechtspfleger atendiendo tanto a sus aptitudes personales como a las prestaciones ejecutadas en la administración.

Este curso de formación, que tiene una duración de tres años, se lleva en una Escuela Técnica de grado medio (Fachhochschule) y se desarrolla en dos campos claramente diferenciados: un período de estudios especializados (que tiene una duración mínima de 18 meses) y un período de prácticas profesionales (cuya duración no puede ser inferior a una año). En este período de prácticas profesionales se formará al alumno en la instrucción sobre los elementos fundamentales y esenciales de las materias que desarrolla el Rechtspfleger.

Cabe apuntar que la regulación sobre el ingreso y la formación del Rechtspfleger es una normativa básica puesto que corresponde a los Länder desarrollar de forma detallada las disposiciones generales que establece el citado artículo 2 de la RPflG<sup>191</sup>.

Así, por ejemplo, en la Fachhochschule de Schwetzingen<sup>192</sup> (que comprende las regiones de Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz y Saarland) el plan de estudios del curso comprende doce meses de estudios especializados donde se proporcionan un conocimientos jurídicos básicos, los doce meses siguientes se dedican a las prácticas profesionales con asistencia a los tribunales y juzgados y a la Fiscalía (en el caso de Baden-Württemberg, también a la Notaría y al Registro de la Propiedad) y los últimos doce

---

<sup>191</sup> De hecho algunos *Länder* han establecido como requisito para la obtención del Diploma de Rechtspfleger la realización de un trabajo de investigación.

<sup>192</sup> Actualmente la formación de Rechtspfleger se imparte en los siguientes centros: Escuela Técnica Superior para Rechtspfleger en Schwetzingen (para los *Land* de Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz y Saarland), Escuela Técnica Superior para Rechtspfleger en Bad Münstereifel (para el *Land* de Nordrhein-Westfalen), Escueal Técnica Superior para Rechtspfleger en Starnberg (para el *Land* de Bayern), Escuela Técnica Superior para Rechtspfleger en Güstrow (para el *Land* de Mecklenburg-Vorpommern), Escuela Técnica Superior para Rechtspfleger en Hildesheim (para los *Land* de Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen), Escuela Técnica Superior para Rechtspfleger en Berlín (para los *Länder* de Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt) Escuela Técnica Superior para Rechtspfleger en Meissen (para el *Land* de Sachsen), Escuela Técnica Superior para Rechtspfleger en Roterbunrg an der Fulda (para los Länder de Hessen y Thüringen).

meses se vuelven a ofrecer estudios especializados donde se procesa la experiencia práctica realizada el año anterior. Finalizado el curso se realiza el examen (que se compone de un examen escrito y uno oral). Una vez superado el examen aquellos que hubieran superado el mismo obtendrán el Diploma de Rechtspfleger y se integrarán en una lista de acuerdo con la puntuación obtenida y serán designados en la medida que se produzcan vacantes. Una vez accedido a su destino deberán superar el servicio de prueba entre dos y tres años en la Administración de Justicia.

La ley también contempla la posibilidad de abonar al curso de formación la práctica profesional o los estudios previamente realizados. Así haber completado los estudios de Derecho puede suponer el abono de hasta doce meses del período de práctica o el curso de formación de jueces el abono de hasta seis meses del período de estudios especializados y se le aplica analógicamente lo dispuesto en relación a los estudios de derecho para el período de práctica. Los Länder determinan los meses que pueden ser abonados en el período de prácticas del curso de formación de los funcionarios de grado medio de la Administración de justicia teniendo en cuenta su experiencia laboral sin que en ningún caso pueda ser superior a seis meses.

Se señala la posibilidad legal de que las funciones de Rechtspfleger puedan ser encomendadas a quien no haya seguido este proceso de formación. Así el artículo 2.3 de la

RPfLG dispone la posibilidad de que las funciones de los Rechtspfleger puedan ser encomendadas a quien posea la habilitación para la judicatura y el artículo 2.5 señala que pueden ser encomendadas dichas funciones, temporalmente, a los graduados en derecho que se encuentren realizando la pasantía.

Por otra parte, las disposiciones finales establecen ciertas singularidades, atendiendo a las peculiaridades de cada región, para facilitar la posibilidad de acceder al estatus de Rechtspfleger a quienes venían ejerciendo total o parcialmente alguna de sus funciones. Así el artículo 33.2 prevé que también pueden ser encomendadas las funciones de Rechtspfleger al funcionario de la Administración de Justicia que en Baden-Württemberg hubiera logrado la aptitud para el cargo de Notario de Distrito.

### **3. LAS FUNCIONES DEL RECHTSPFLEGER ALEMÁN.**

#### **3.1. CRITERIOS GENERALES**

La ley del Rechtspfleger utiliza dos criterios de clasificación, en relación a sus funciones. El primer criterio de clasificación hace referencia a la participación del juez en el

procedimiento. Así se distinguen entre: a) aquellos asuntos donde el Rechtspfleger tiene competencias plenas y la intervención del juez sólo tiene lugar para la resolución de determinados recursos cuando sean interpuestos; b) aquellos asuntos que pueden ser delegados por el juez al Rechtspfleger pero con la salvaguarda del Juez; y c) aquellos asuntos o materias que están prohibidos al Rechtspfleger y reservados al juez.

El segundo criterio clasificatorio se lleva a cabo por materias y se pueden distinguir asuntos civiles, penales, registrales y otros asuntos (como auxilio judicial, tasación de costas, etc).

Se iniciará el estudio de las funciones del Rechtspfleger analizando los asuntos sobre los que no puede conocer el Rechtspfleger, para, posteriormente, examinar algunos ejemplos de delegación reservada al Juez y, finalmente, se describirán las competencias del Rechtspfleger.

En el artículo 4.2 de la Ley se recogen las actuaciones para las que el Rechtspfleger no está facultado:

*“1. Para decretar la toma de un juramento o recibir un juramento, y 2) Para conminar o decretar una pena privativa de libertad si no es para la ejecución de medidas de:  
a) una pena de prisión del artículo 457 del*

*Código de Procedimiento Penal (ley de enjuiciamiento criminal) o de una orden de arresto sustitutorio del artículo 890 del Código de Procedimiento Civil (ley de enjuiciamiento civil), b) una medida de prevención y de reforma del artículo 463 del Código de Procedimiento Penal o c) el arresto coactivo por infringir el artículo 97 de la Ley de infracciones en el orden administrativo”.*

La fijación de competencias entre el Juez y el Rechtspfleger se realiza de forma genérica en el artículo 3 de la Ley, que distingue entre aquellas materias que han sido transferidos en su totalidad al Rechtspfleger, aquellas otras donde la competencia se comparte entre el Juez (con una serie de funciones reservadas a su competencia) y el Rechtspfleger y, finalmente, una serie de procedimientos pormenorizados que han sido transferidos al Rechtspfleger.

De esta forma han sido transferidos en su totalidad al Rechtspfleger las siguientes materias:

a) Materias asociadas a los artículos 29 (nombramiento de urgencia de los miembros de una asociación), 37 (convocatoria de la junta general de una asociación a solicitud de una minoría), 55 a 79 del Código Civil (registro de

asociaciones “asociaciones inscritas”) como al Libro V de la Ley sobre el procedimiento en materia de familia y en procedimientos de jurisdicción voluntaria,

b) Los demás procedimientos de jurisdicción voluntaria del artículo 410 de la ley sobre el procedimiento en materia de familia y de jurisdicción voluntaria , como el procedimiento del artículo 84.2 o el supuesto del artículo 189 de la Ley del Contrato del Seguro,

c) Procedimientos edictales del Libro VIII de la Ley sobre el procedimiento en materia de familia y en los procedimientos de jurisdicción voluntaria.

d) Materias de crédito a favor de los arrendatarios a los efectos de la Ley de crédito a favor de los arrendatarios,

e) Materias del registro del régimen de bienes matrimoniales de los artículos 1558 a 1563 del Código Civil, así como del Libro V de la Ley sobre el procedimiento en materia de familia y en procedimientos de jurisdicción voluntaria, incluso en relación con el artículo 7 de la Ley de parejas de hecho,

f) Materias documentales incluida la declaración de la recepción,

g) Materias de ausencia legal<sup>193</sup>,

---

<sup>193</sup> Sobre la ausencia y las competencias compartidas de juez y Rechtspfleger, cabe apuntar que el profesor E. Arnold, tras examinar unas y otras, considera pertinente el desarrollo a favor del Rechtspfleger a través del procedimiento previsto en el artículo 24 de la ley de 1957 (en vigor cuando escribe esta recomendación) de aquellas materias que por ser principalmente técnicas (que no jurídicas) debe conocer el Rechtspfleger como especialista en la

- h) Materias del registro de propiedad, registro de buques y en materia de registro de construcción de buques así como en materias de garantía real de aeronaves,
- i) Procedimientos de la ley sobre la subasta forzosa y la administración judicial,
- j) (derogado)
- k) Procedimientos de distribución, que son llevados a cabo fuera de la ejecución judicial según los preceptos de la ley de enjuiciamiento civil,
- l) Procedimientos de distribución, que son llevados a cabo fuera de las liquidaciones forzosas necesarias según la vigente normativa de reparto de ingresos en casos de ejecución judicial de liquidación forzosa,
- m) Procedimientos de distribución del artículo 75 párrafo 2 de la Ley de Concentración parcelaria, artículo 54 párrafo 3 de la Ley de adquisición de las tierras, artículo 28 párrafo 2 de la Ley de tráfico aéreo, artículo 119 párrafo 3 de la Ley de la edificación y artículo 94 párrafo 4 de la Ley federal de montes.

El segundo grupo de funciones son las que de acuerdo con los artículos 3.2 y 14 a 19.ter comparten el Rechtspfleger y el Juez. A tenor de estos artículos corresponden al Rechtspfleger:

---

materia (Arnold, E. "Richter und Rechtspfleger in Verschollenheitssachen" en *Der deutsche Rechtspfleger*, enero 1960, págs. 1-5).

A). Los asuntos en materia de filiación y adopción (así como por analogía los previstos para las parejas de hecho) previstos en los artículos 151, 186 y 269 de la ley sobre el procedimiento de familia y de los procedimientos de jurisdicción voluntaria. Sin embargo se reservan al juez:

1. *Los asuntos que tengan por objeto la determinación fijación de la existencia o no existencia de la patria potestad de un interesado contra los demás;*
2. *las medidas en virtud del artículo 1666 (“medidas judiciales en caso de peligro del bienestar del hijo”) del Código Civil, para la prevención del peligro para el bienestar corporal, psíquico o moral del hijo;*
3. *la cesión de la patria potestad en virtud de los artículos 1671, 1672, 1678 apartado segundo, 1680 apartado segundo y tercero, y artículo 1681 apartado 1 y 2 del Código Civil;*
4. *la decisión sobre la cesión en materia de patria potestad a favor del curador familiar de acuerdo con el artículo 1630 apartado 3 del Código Civil;*
5. *La decisión de las divergencias entre los titulares de la patria potestad (o de los tutores);*
6. *la sustitución de declaración de curador en aplicación del artículo 224 párrafo 3 de la Ley de introducción al Código Civil;*

7. *la regulación de los contactos personales entre padres e hijos, así como de los niños y terceros de acuerdo con el artículo 1684 apartado 3 y 4 y el artículo 1685 del Código Civil; la decisión relativa a la limitación o exclusión del derecho a decidir por sí solo en asuntos de la vida cotidiana de acuerdo con el artículo 1687 y 1687a del Código Civil, así como sobre los litigios que se refieran a un asunto del artículo 1632 apartado 2 del Código Civil;*
8. *La decisión sobre la reclamación de la restitución de un niño del artículo 1632.1 del Código Civil así como y la decisión sobre el paradero del niño ante el curador establecida en el artículo 1632 apartado 4 o ante los cónyuges, pareja o ante los titulares del derecho de visitas del artículo 1682 del Código Civil;*
9. *La decisión de una curatela o guarda a causa de la normativa de derecho disciplinario en cuanto para esto sea competente el Juzgado de Familia;*
10. *la disposición de una tutela o de una curatela de un nacional de un Estado extranjero, incluidas las medidas provisionales del artículo 24 de la Ley de Introducción al Código Civil;*
11. *Las medidas interesadas de educación religiosa del niño del artículo 180.1 del Código Civil así como de los artículo 2, 3, y 7 de la Ley sobre la*

*educación religiosa de los niños;*

12. *la sustitución del consentimiento: a) del titular de la guarda para un negocio jurídico, b) del representante legal para una declaración de guarda de un progenitor limitado en virtud del artículo 1626 apartado 2 frase 1ª del Código Civil, y c) del representante legal para la aprobación del matrimonio en virtud del artículo 1315, apartado 1 párrafo 3, subapartado tercero, segunda frase del Código Civil.*
  
13. *La exención del requisito de la mayoría de edad del artículo 1303 apartado 2 del Código Civil y la ratificación de un negocio celebrado por un cónyuge sin el consentimiento del otro celebrado el matrimonio del artículo 1315 apartado 1 párrafo primero número 1 del Código Civil;*
  
14. *Las funciones referidas en la Ley del Tribunal de Menores con las excepciones de la constitución de una curatela del artículo 67 apartado 4 párrafo 3 de la Ley del Tribunal de Menores;*
  
15. *la sustitución de consentimiento o la aprobación para una aceptación de una adopción de un menor del artículo 1746.2, así como del artículo 1748 y 1749.1 del Código Civil; la decisión sobre la aceptación de una adopción incluida la decisión sobre el nombre del menor del artículo 1752, 1768*

*y 1757.4 del Código Civil; la ratificación del consentimiento del menor para la adopción del artículo 1746.1 , párrafo cuarto, del Código Civil; la revocación de la relación de adopción en virtud de los artículos 1760, 1763 y 1771 del Código Civil; así como las decisiones del artículo 1751.3, 1764.4 y 1765.2 del Código Civil y la Ley de los efectos de la Adopción de 5 de noviembre de 2001 (BGBl I, p. 2950, 2953), así como las recogidas en una resolución judicial,*

16. *La exención del impedimento matrimonial por la adopción del niño fundada en el parentesco en la línea colateral del artículo 1308.2 del Código Civil.*

Finalmente, las medidas y las decisiones de los artículo 10-15, 20, 21, 32-35, 38, 40, 41, 44 y 47 de la Ley del Procedimiento del Derecho de Familia Internacional de 26 Enero de 2005; así como aquellas que competen al Juzgado de Familia, así como las medidas y disposiciones de acuerdo con los artículos 6 y 12 de la Ley de Implementación de la Convención para la protección de Adultos de 17 Marzo de 2007, que también quedan reservadas al Juez.

B). Los asuntos en materia de curatela incluida la designación de curatela de los artículo 271 y 340 de la Ley sobre el procedimiento en materia de familia y de los procedimientos

de jurisdicción voluntaria. En este campo las materias reservadas a los jueces son:

1. Las funciones en virtud de los artículos 1896 a), 1900, 1908 a) y 1908 b) apartados 1, 2 y 5 del Código Civil así como el posterior nombramiento de un nuevo curador. Lo dispuesto en el párrafo primero, número 1 a 3, no se aplica si las funciones sólo afectan a una curatela del artículo 1896 apartado 3 del Código Civil.

2. El nombramiento de un nuevo curador en caso de muerte del curador supervisor en base al artículo 1908 c) del Código Civil;

3. Las funciones en virtud del artículo 1908 d) del Código Civil, artículo 291 de la Ley sobre procedimientos en materia de familia y procedimientos de jurisdicción voluntaria;

4. Funciones en virtud de los artículos 1903 a 1905 del Código Civil (reservas de consentimientos, autorizaciones judiciales para adopción de medidas relacionadas con la salud del tutelado o esterilización);

5. La disposición de una curatela o guarda de un nacional de un Estado extranjero, incluidas las medidas provisionales en virtud del artículo 24 de la Ley de Introducción al Código Civil;

6. la disposición de una curatela o guarda en virtud de las reglas de los reglamentos de servicios jurídicos;

7. Decisiones en virtud del artículo 1908.i) apartado 1 frase 1, en relación con el artículo 1632 apartado 1 a 3, artículo 1797 apartado 1 frase 2 y el artículo 1798 del Código Civil;

8. La autorización conforme al artículo 6 de la Ley sobre la castración voluntaria y otros métodos de tratamiento;

9. La autorización en virtud del artículo 3 apartado 1, frase 2 así como del artículo 6 apartado 2 frase 1, artículo 7 apartado 3 frase 2 y artículo 9 apartado 3 frase 1, respectivamente en relación con el artículo 3 apartado 1 frase 2 de la Ley sobre el modificación de nombre y la determinación de la pertenencia de género en casos particulares.

Finalmente, las medidas y disposiciones de los artículos 6 a 12 de la ley para la implementación del Convenio para la protección de los Adultos de 17 Marzo de 2007 quedan, igualmente, reservadas para el Juez.

C) Los asuntos en materia de sucesión<sup>194</sup> y partición del artículo 342 de la Ley sobre el procedimiento en materia de familia y de los procedimientos de jurisdicción voluntaria. En este caso se reservan al Juez:

1. Los asuntos del Tribunal de sucesiones, que durante una administración sucesoria fueran necesarios, así como los que en virtud del artículo 14 de esta Ley corresponden a la atribución de asuntos descritos en materia de paternidad y filiación;

2. el nombramiento de los albaceas (artículo 2200 del Código Civil);

3. la decisión sobre las solicitudes del causante para la administración sucesoria por medio de disposición de última voluntad para dejar sin efecto la última disposición opuesta (artículo 2216 apartado 2 frase 2 del Código Civil);

4. la resolución de una diferencia de criterio entre varios albaceas (artículo 2224 del Código Civil);

---

<sup>194</sup> Para una visión de las materias sucesorias que eran competencia del Rechtspfleger antes de la entrada en vigor de la ley de 1969 resulta indispensable una lectura del artículo del profesor E. Arnold “Richter und Rechtspfleger in Nachlasssen” donde puede apreciarse la amplitud de asuntos que eran ya competencia del Rechtspfleger, muchos más que los que correspondían al juez (Arnold, E.; “Richter und Rechtspfleger in Nachlasssachen” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, julio 1952, págs. 305 a 311).

5. La destitución de un albacea con justa causa (artículo 2227 del Código Civil);

6. El otorgamiento de la declaración de herederos (artículo 2353 del Código Civil), así como certificados en conformidad con los artículos 36 y 37 del Reglamento del Registro de la Propiedad y los artículos 42 y 74 del Reglamento del Registro Marítimo, siempre que esté presente por motivo de una disposición de muerte o por la aplicación del Derecho internacional se tenga en cuenta, además el otorgamiento de la carta de administración del albacea (artículo 2368 del Código Civil);

7. La retirada del certificado sucesorio incorrecto (del artículo 2361 del Código Civil) y de los certificados de los artículos 36 y 37 del Reglamento del Registro de la Propiedad y de los artículos 42 y 72 del Reglamento de Registro Marítimo, cuando el certificado sucesorio o el certificado otorgado por el Juez o por una disposición por causa de muerte son retirados, además la retirada del certificado de ejecución del testamento (artículo 2368 –testimonio del albacea- del Código Civil) y los certificados sobre la continuación de una comunidad de bienes (artículo 1507 del Código Civil).

Ahora bien en el caso de que no obstante existir una disposición por causa de muerte o un certificado de los artículos 36 y 37 del Reglamento del Registro de la Propiedad

y de los artículos 42 y 72 del Reglamento de Registro de Buques se otorga la sucesión por causa legal puede el Juez delegar el otorgamiento del certificado sucesorio o del certificado al Rechtspfleger, cuando sea de aplicación el derecho sucesorio alemán. El Rechtspfleger, en caso de delegación, queda sujeto al criterio del Juez.

El derecho sucesorio se encuentra si cabe más fragmentado que otras materias en cuanto a su conocimiento al compartirse entre el juez, el Rechtspfleger y el Notario. Tales han sido las funciones asumidas por estos dos últimos que la doctrina se plantea si resulta apropiada la reserva a favor del juez en esta materia<sup>195</sup>.

D). En asuntos del Registro Mercantil, del Registro de Cooperativas y Registro de Patrimonios en Común incluidos los procedimientos del código de comercio de los artículos 374 y 375 de la Ley sobre el procedimiento en materia de familia y de los procedimientos de jurisdicción voluntaria. Para estos supuestos se reservan al juez:

1. En sociedades anónimas, sociedades en comandita por acciones, sociedades de responsabilidad limitada y compañías de seguro de mutualidad ante el Tribunal donde se encuentra el domicilio de su sede y si es una empresa con sede al

---

<sup>195</sup> Klüsener, B. y Rausch, H.; “Richtervorbehalt in Nachlasssachen noch sachgerecht?” en *Der deutsche Rechtspfleger*, mayo 2001, págs. 215 a 226, recogiendo una completa estadística sobre las funciones de las tres figuras indicadas.

extranjero, ante el Tribunal de la sociedad afiliada: a) para la primera inscripción, b) para la inscripción de las reformas estatutarias, que no afecten sólo a la redacción, c) para la inscripción de la fusión o de la transformación, d) para la inscripción de la existencia, de la modificación o de la finalización de un contrato comercial , e) para la cancelación en el Registro Mercantil en virtud de los artículos 394, 395, 297 y 398 de la Ley de procedimiento en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria y del artículo 43 apartado 2 de la Ley sobre el régimen de crédito, f) Las decisiones en virtud del artículo 399 de la Ley sobre procedimientos en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria;

2. Las decisiones en virtud del artículo 28 apartado 2 de la Ley sobre el régimen del crédito, así como las del artículo 375n 1-6 y 9-15 de la Ley sobre procedimientos en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria para despachar negocios con la excepción de su artículo 164 apartado 2, de los artículos 147 y 157 apartado 2 del Código de Comercio, en relación con el artículo 10 de la Ley de Sociedades de participación, en el artículo 166 apartado 3 y 233 apartado 3 del Código de Comercio, en el artículo 66 apartados 2 y 3, y en el artículo 74 apartado 2 y 3 de la ley sobre sociedades de responsabilidad limitada y del artículo 11 de los negocios regulados en la Ley de navegación fluvial ,

3. El nombramiento de los liquidadores a petición de una parte por el tribunal si ha sido realizada la cancelación del

artículo 394 sobre el procedimiento en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria de la Ley se realiza cuando no se refiera a las cooperativas, y así como la decisión del artículo 47 apartado 2 de la Ley de inspección de seguro”.

E). En los procedimientos recogidos en el ordenamiento regulador de la insolvencia<sup>196</sup>. Para este caso la reserva judicial alcanza:

1. El procedimiento hasta la resolución sobre el depósito del balance incluida esta decisión y el nombramiento del síndico así como los procedimientos a través de un plan de liquidación de la deuda del artículo 305 a 310 de la declaración de insolvencia,

2. Ante una petición del deudor para la concesión de la condonación de la deuda remanente, las decisiones contempladas en los artículos 289, 296, 297 y 300 del procedimiento regulador de la insolvencia, cuando un acreedor de la insolvencia solicita la denegación de la

---

<sup>196</sup> Advertía el profesor W. Uhlenbruck en 1997 sobre la necesidad urgente de que el legislador llevara a cabo una aclaración sobre la revocación de sus competencias del Juez en favor del Rechtspfleger en una futura reforma del procedimiento de insolvencia, ya que “de facto” se estaba produciendo un conocimiento de asuntos por éste que no se recogía de forma expresa por la ley del Rechtspfleger (Uhlenbruck, W.; “Die Zusammenarbeit von Richter und Rechtspflege in einem Künftigen Insolvenzverfahren” en *Der deutsche Rechtspfleger*, Agosto/Septiembre 1997, págs. 356 a 359).

condonación de la deuda remanente, así como la revocación de la condonación de la deuda remanente de acuerdo con el artículo 303 de la declaración de insolvencia,

### 3. Decisiones de los artículos 344 a 346 de la Ley del procedimiento regulador de la insolvencia

En los supuestos de insolvencia se establecen como disposiciones especiales la posibilidad de que el juez se reserve, total o parcialmente, el procedimiento de insolvencia, cuando lo considere necesario. Cuando el juez ya considere no pertinente la reserva, puede transferir el asunto al Rechtspfleger. Incluso después de la transferencia, que puede recuperar el asunto nuevamente, cuando y durante todo el tiempo que lo considere necesario.

Por otra parte, la decisión del Rechtspfleger sobre la concesión del derecho de voto de conformidad con los artículos 77, 237 y 238 del procedimiento regulador de la insolvencia (quiebra) no tiene las consecuencias jurídicas indicadas en el artículo 256. Por otra parte cuando la decisión del Rechtspfleger tenga repercusión sobre el resultado de una votación, puede el Juez, a solicitud de un acreedor o de un síndico, establecer de nuevo el derecho de voto y ordenar la repetición de la votación. Esta solicitud puede ser formulada sólo hasta la finalización del plazo en el que ha tenido lugar la votación.

La importancia de esta materia determina que la ley prevea que un funcionario a prueba no pueda desempeñar en el primer año después de su nombramiento asuntos del Rechtspfleger en materia de insolvencia.

F). Procedimientos del Reglamento del Consejo Europeo núm. 1346/2000, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia y del artículo 102 de la Ley de introducción al ordenamiento regulador de la insolvencia. Se reservan para el juez:

1. El establecimiento de un procedimiento de insolvencia en favor de los tribunales de otro Estado miembro con arreglo al artículo 102.4 de la Ley de Introducción para el procedimiento de insolvencia.

2. la disposición de las medidas cautelares del artículo 38 del Reglamento (CE) n° 1346/2000.

G) Procedimientos del ordenamiento regulador de la distribución del derecho marítimo, reservando en este ámbito para el juez las siguientes materias:

1. el procedimiento hasta la decisión sobre el depósito del balance, incluida esta decisión, y el nombramiento del administrador;
2. la decisión, para complementar en cualquier forma, en el curso del procedimiento, la garantía que ha acontecido insuficiente o porque sea cumplida la garantía de otra forma (artículo 6, apartado 5 del reglamento de distribución del derecho marítimo);
3. la decisión sobre la ampliación del procedimiento las reclamaciones por lesiones corporales (artículos 16, 30 y 44 del reglamento de distribución del derecho marítimo);
4. la decisión para la decisión de una ejecución forzosa en virtud del artículo 17, párrafo 4 del reglamento de distribución del derecho marítimo;
5. La decisión, para retener las cuotas durante la distribución de acuerdo con el artículo 26 párrafo 5 del reglamento de distribución del derecho marítimo”.

Esta reserva material a favor del Juez sufre, sin embargo, una importante matización en el artículo 19 de la

Ley, donde el protagonismo de los *Länder* vuelve a ser transcendental. De esta forma se prevé que los *Länder* puedan abolir total o parcialmente los criterios precedentes destinados a la reserva del juez cuando afecte a los siguientes supuestos:

- a) En los asuntos de materias y adopción previstos en los apartados señalados como 1 y 15, salvo que la decisión sobre el procedimiento de tutela y la determinación de las competencias del curados se establezcan en virtud de los artículo 1896 y 1908 del Código Civil así como el cumplimiento/ejecución/autorización de los artículos 1903 a 1905 y 1908d del Código Civil y concernientes a los artículos 278 apartado 5 y 283 de la Ley sobre procedimientos en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria de preocupación.
- b) Los previstos en el apartado 8 de los asuntos de filiación y adopción
- c) En los asuntos de sucesiones y asuntos de partición descritos en el apartado 2, 6, 7 y 8.
- d) En los asuntos, también, de sucesiones y de partición relacionados en el apartado número 5 a menos que el causante haya nombrado por sí mismo a albacea o haya sido nombrado un tercero para este nombramiento.
- e) Los asuntos del Registro Mercantil, del Registro de Cooperativas y Registro de Patrimonios en Común incluidos expresados en el apartado 1 y 3.

Pero, esta autorización a favor de los *Länder* de abolir esta reserva material también es delegable de forma que los gobiernos de los *Länder* pueden, a su vez, delegar esta facultad a favor de la administración de justicia del *Land*.

### **3.2. CRITERIOS ESPECIALES**

Junto a los criterios generales de atribución de funciones establecidas para su conocimiento en su totalidad al *Rechtspfleger* o aquellas donde se le atribuye también su conocimiento salvo en algunas materias donde se recoge una reserva material a favor del Juez, la ley del *Rechtspfleger* describe una serie de procedimientos pormenorizados que también atribuye, de forma especial, al *Rechtspfleger*.

#### **3.2.1. EN EL ÁMBITO CIVIL**

En el ámbito civil los asuntos atribuidos de forma específica son amplios y comprende:

1. Asuntos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley de protección al arrendatario:

a) El procedimiento monitorio en el sentido del Libro Séptimo de la Ley Enjuiciamiento de Civil, incluida la fijación del plazo de oposición de conformidad con el artículo 700 apartado 1 en relación con el artículo 339 apartado 2 de la Ley del procedimiento civil así como la tasa que para el proceso litigioso el Juzgado indicó como pertinente, también en cuánto el proceso monitorio es despachado mecánicamente, no obstante sigue reservado al Juez el procedimiento contencioso;

b) Los que en virtud del artículo 109 y 715 de la LEC afecten a decisiones sobre restitución de cauciones.

c) En el procedimiento sobre asistencia jurídica: 1) Las medias indicadas en el artículo 118 apartado 2 de la LEC, incluida la homologación de los acuerdo transaccional del artículo 118 apartado 1 frase 3 segunda media frase, cuando el presidente delegó esto en el Rechtspfleger, 2) la determinación de los plazos para la suspensión y reanudación de los pagos en virtud al artículo 120 apartado 3 de la Ley De Enjuiciamiento Civil, 3) la modificación y la derogación de la concesión de la asistencia jurídica gratuita en virtud del artículo 120 apartado 4 y del artículo 124 número 2,3 y 4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

d) El procedimiento sobre concesión de asistencia jurídica gratuita en los casos, en los que antes o después de la conclusión de los procedimientos judiciales, la concesión de asistencia jurídica gratuita exclusivamente es solicitada para

la ejecución; sin embargo, queda reservado al Juez el procedimiento judicial relativo a la concesión de asistencia jurídica gratuita en los casos, en los que al Tribunal corresponde la ejecución o en aquellos en que es solicitada la justicia gratuita para el ejercicio de un derecho o defensa de un derecho, que requiere otro trámite.

e) En los procedimientos sobre asistencia jurídica gratuita transfronterizos dentro de la Unión Europea, en relación a las medidas indicadas en el artículo 1077 de la LEC, en cuanto a las decisiones correspondientes al juzgado de ejecución, en virtud del artículo 1078 de la LEC, cuando es solicitada la asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de un derecho o defensa de un derecho, que exige un trámite, quedando reservada la decisión del artículo 1078 de la LEC al Juez.

f) El procedimiento monitorio europeo en el sentido del apartado 5 del Libro XI de la LEC, incluida la tasa que para el proceso litigioso que el Juzgado indicó como pertinente, también cuando el proceso monitorio europeo es despachado mecánicamente, no obstante, siguen reservados al Juez el examen del requerimiento europeo de pago y el procedimiento contencioso.

g) El otorgamiento de la revocación de la homologación prevista en el artículo 1079 a 1081 de la LEC y la obtención de la homologación del artículo 1006 de la Ley/Código de Procedimiento Civil.

h) La expedición de testimonios con fuerza ejecutiva en los casos del artículo 726 apartado 1, artículos 727 a 729, 733,

738, 742, 744, 745 apartado 2 en cuanto a lo previsto en el artículo 749 de la LEC.

i) La expedición de los testimonios con fuerza ejecutiva de otros documentos judiciales y la decisión sobre la solicitud de expedición de testimonios con fuerza ejecutiva de otros documentos notariales del artículo 797 apartado 3 de la Ley/Código de Procedimiento Civil y del artículo 60 frase 3 número 2 del Libro VIII del Código Social.

j) La expedición de la orden a la parte, que ha obtenido una resolución que acuerda un embargo, para que interponga en el plazo preceptivo la demanda (artículo 926 apartado 1 y 936 de la LEC alemana).

k) La decisión sobre las solicitudes de anulación de un embargo preventivo por consignación del depósito del importe fijado en la orden de embargo. (artículo 934 apartado 1 de la Ley/Código de Procedimiento Civil);

l) El embargo de los deudores, en cuanto la decisión del embargo para los buques registrados o buques en construcción acordadas en una orden de embargo, a menos que la orden de embargo incluya al mismo tiempo el auto de embargo o la decisión de su embargo.

m) La decisión, que una cosa sea subastada o el precio sea depositado, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de reconocimiento y cumplimiento de la ejecución del 19 de febrero de 2001.

n) Los asuntos del procedimiento hipotecario del Libro VIII de la Ley del Procedimiento Civil, así como los del tribunal de

ejecución, tanto de aquellos tramitados por el Juzgado o en los casos que son tramitados por otro tribunal o por el Juzgado de partición (artículo 873 de la LPC) Sin embargo quedan reservadas al Juez las decisiones del artículo 766 de la LPC.

2. En materia de recepción de declaraciones:

a) Recepción de declaraciones sobre la interposición y la motivación de: 1) el recurso de apelación limitado y del recurso ulterior y 2) de revisión en materia penal.

b) Recepción de otros recursos motivados

c) Demandas y contestaciones a la demanda

d) Otras peticiones y declaraciones cuya transcripción pueda emitirse en la oficina judicial, en cuanto su complejidad e importancia sean comparables a los asuntos mencionados en los apartados b) y c).

3. En materia de familia<sup>197</sup>:

---

<sup>197</sup> Sobre la última reforma llevada a cabo en materia de familia y asuntos de la jurisdicción voluntaria (FGG-Reformgesetz) de 17 de diciembre de 2008 (entrada en vigor el 1 de septiembre de 2009) se realiza un profundo estudio de la misma y su atribución, prácticamente, en primera instancia en la mayoría de los asuntos, por el profesor K. Rellermeyer con un estudio sistemático de las

a) En materia de alimentos: 1) el Procedimiento en virtud del artículo 231.2 de la Ley sobre procedimientos en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria, a menos que un procedimiento esté pendiente por aplicación del artículo 231.1 de la Ley sobre procedimientos en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria; 2) La liquidación de alimentos del artículo 245 de la Ley sobre procedimientos en materia de familia y en asuntos de jurisdicción voluntaria; y 3) el procedimiento sumario sobre alimentos de los menores de edad.

b) En materia de derecho económico-matrimonial: 1) la sustitución del consentimiento del cónyuge, pareja de vida o hijos (descendientes) del artículo 1452 del Código Civil, y 2) la decisión sobre el aplazamiento de una reclamación de indemnización (reclamación de indemnización contra la Administración Pública) y la transferencia de bienes patrimoniales de los artículos 1382 y 1383 del Código Civil, respectivamente; también en relación con el artículo 6 frase 2 de la ley de parejas de hecho, con la excepción de la decisión en el caso de los artículos 1382.5 y 1383.3 del Código Civil, respectivamente, en relación con el artículo 6.2 de la Ley de parejas de hecho.

---

consecuencias de la reforma (Rellermeyer, K.; “Rechtspflegerrecht nach del FGG-Reformgesetz”, *op. cit.*, págs. 349 a 360).

A los asuntos a los que se hace referencia deben incluirse, también, los relativos a las parejas de hecho cuyo conocimiento le corresponde al Rechtspfleger por analogía.

4. En materia de consignaciones: Los asuntos de establecimiento de depósito previstos del Reglamento de Depósitos se transfieren todos ellos al Rechtspfleger.

### 3.2.2. EN EL ÁMBITO PENAL<sup>198</sup>.

Cabe distinguir en este campo dos bloques: el referido al procedimiento penal y el correspondiente a la ejecución penal.

---

<sup>198</sup> Para el significado que en materia de ejecución penal y sancionadora se atribuye por la ley de 5 de noviembre de 1969 al Rechtspfleger y su amplitud puede consultarse Pohlmann, H.; “Die Bedeutung des neuen Rechtspflegergesetzes für die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, vor allem in Straf- und Bussgeldsachen” en *Der deutsche Rechtspfleger*, marzo 1970, págs. 77 a 79. También resultan imprescindibles los artículos de H-P Jabel, “Der Rechtspfleger in der Strafvollstreckung. Änderungen der Begrenzungsverordnung von 16.2.1982” en *Der deutsche Rechtspfleger*, abril 1983, págs 140-142, de G. Reiss; „Nochmals: Der Rechtspfleger in der Strafvollstreckung. Eine Erwiderung auf die Ausführungen von Jabel“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, mayo/junio 1983, págs. 243 a 245 y de Hintzen, U.; “Die Entwicklung im Zwangsvollstreckungsrecht seit 2012”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 2014, núm. 7 (julio), págs. 353 a 358.

1. Procedimientos penales e imposición de multa. Se transfieren al Rechtspfleger:

a) Los asuntos sobre la ejecución de embargo (artículo 111F párrafo 2 del Ley de Procedimiento Penal, artículo 46 apartado 1 de la Ley de Infracciones Administrativas);

b) Los asuntos sobre la ejecución de embargo preventivo así como las decisiones derivadas necesarias y otras decisiones sobre la ejecución (artículo 111F párrafo 3 Frase 3, artículo 111L de la Ley de Procedimiento Penal, artículo 46 apartado 1 de la Ley de Infracciones Administrativas), así como los asuntos correspondientes a la ejecución y los procedimientos de arresto cuando sean transferidos al Rechtspfleger,

c) La decisión de solicitud de designación del artículo 55 apartado 2 y 53 apartado 3 de la Ley de honorarios de los Abogados”.

2. Asuntos de la Fiscalía en el proceso penal y de la ejecución de sanciones penales y sanciones administrativas procedimientos penales y ejecución en materia penal y de multas así como las medidas reglamentarias y de coercitivas. En este ámbito le corresponde:

a) Los asuntos sobre la realización del comiso (art. 111f.2 del Reglamento del procedimiento penal).

b) Los asuntos sobre embargo y arresto, así como la orden de enajenación necesaria y de otras órdenes sobre la ejecución (artículos 111f.1 y 111f.3 y artículo 111l del Reglamento del proceso penal) y los asuntos análogos en ejecución penal forzosa y procedimiento de embargo preventivo.

c) Se transfieren al Rechtspfleger los correspondientes asuntos de la autoridad ejecutiva en materia de multas penales y sanciones pecuniarias. Están exceptuadas las decisiones del artículo 114 de la Ley del Tribunal de Menores.

3. En la ejecución judicial de medidas correctivas y coercitivas conoce el Rechtspfleger, a menos que el Juez en el caso específico no se hubiera reservado total o parcialmente la ejecución.

En cuanto a la ejecución de los procesos penales en que intervengan menores, se reserva la dirección al juez de menores, pero la propia ley prevé la posibilidad de la intervención del Rechtspfleger tanto por transferencia del juez como en asuntos no jurisdiccionales. Por lo que se refiere a la ejecución de resoluciones sobre infracciones administrativas contra menores y adolescentes resulta ser el Rechtspfleger quien lleva a cabo dicha actividad en toda su amplitud<sup>199</sup>.

---

<sup>199</sup> Vogel, R., "Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen nach dem OwiG (Ordnungswidrigkeitengesetz) gegen Jugendliche und

### **3.2.3. EN MATERIA MERCANTIL**

La ley del Rechtspfleger también otorgar en materia mercantil el conocimiento pormenorizado de asuntos en el ámbito de los procedimientos seguidos ante el Tribunal de Patentes. En concreto se le atribuyen:

1. Los procedimientos previstos en el artículo 109 y 715 del Código de Procedimiento Civil en relación con el artículo 99 apartado 1 de la Ley de Patentes para las decisiones adoptadas sobre la restitución de la garantía en los casos del artículo 81 apartado 7 y artículo 85 apartado 2 y 6 de la Ley de Patentes así como el artículo 20 de la Ley de modelo de utilidad.
2. Para la justicia gratuita (artículos 129 a 137 de la Ley de Patentes, artículo 21 apartado 2 de la Ley de Modelo de utilidad, artículo 24 de la Ley de protección de modelos, artículo 11 de la Ley de Protección de los semiconductores, artículo 36 de la Ley de Protección de Variedades Vegetales)

---

Heranwachsende durch der Rechtspfleger“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, febrero 1971, págs. 60- 61.

en relación con las medidas indicadas en el artículo 20 apartado 4.

3. La decisión de que una demanda, una solicitud de decreto provisional, una solicitud de decisión judicial en un procedimiento de oposición así como un recurso no se ha promovido en plazo (artículo 6 del apartado 2 de la Ley de Gastos de Patentes) o de una demanda del artículo 81 apartado 6 frase 3 de la Ley de Patentes sobre la validez de su retirada.

4. La determinación de un plazo para la entrega posterior de un poder por escrito (artículo 97 apartado 2 frase 2 de la Ley de Patentes, artículo 18 apartado 2 de la Ley de Modelo de Utilidad, artículo 4 del apartado 4 frase 3 de la Ley de protección de los semiconductores, artículo 81 apartado 2 frase 3 de la Ley de Marcas, artículo 23 apartado 2 frase 3 de la Ley de invención de modelos).

5. Para expedir la matriz, las fotocopias o las copias auténticas, que no están disponibles en la oficina de patentes ni en el Tribunal de Patentes (artículo 125 apartado 1 de la Ley de Patentes, artículo 18 apartado 2 de la Ley de modelo de utilidad, artículo 4 apartado 4 frase 3 de la Ley de Protección de los Semiconductores).

6. El requerimiento para la designación de un apoderado de notificaciones de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Patentes, artículo 28 de la Ley de modelo de utilidad, artículo 11 de la Ley de protección de los semiconductores, artículo 96 de la Ley de Marcas, artículo 23 apartado 2 frase 3 de la Ley de invención de modelos;

7. La expedición de copias con fuerza ejecutiva en los asuntos del artículo 20 número 12 de esta la ley del Rechtspfleger en relación con el artículo 99 apartado 1 de la Ley de Patentes, artículo 18 apartado 2 de la Ley de Modelos de utilidad artículo 4 apartado 4 frase 3 de la Ley de Protección de los Semiconductores, artículo 82 apartado 1 de la Ley de Marcas, artículo 23 apartado 2 frase 3 de la Ley de invención de modelos;

8. La expedición de copias de otros documentos judiciales con fuerza ejecutiva de conformidad con el artículo 797 apartado 3 del Código de Procedimiento Civil en relación con el artículo 99 apartado 1 de la Ley de Patentes, artículo 18 apartado 2 de la Ley de modelo de utilidad, artículo 4 apartado 4 frase 3 de la Ley de Protección de Semiconductores, artículo 82 de la Ley de Marcas y artículo 23 apartado 2 frase 3 de la Ley de invención de modelos.

9. La decisión sobre las solicitudes de consulta de los expedientes a terceros en caso de que ninguna parte interesada formule oposición y no se trate de actos de solicitudes de patentes, patentes, solicitudes de modelos de utilidad, modelos de utilidad, topografías solicitadas o inscritas, para las cuáles no se repita la publicación (artículos 50 y 99 apartado 3 de la Ley de Patentes, artículos 9 y 18 apartado 2 de la Ley d modelos de utilidad, artículo 4 apartado 4 frase 3 de la Ley de Protección de los Semiconductores, artículo 82 apartado 3 de la Ley de Marcas y artículo 23 apartado 2 frase 3 de la Ley de invención de modelos);

10. La tasación de costas, de acuerdo con el artículo 103 ff del Código de Procedimiento Civil en relación con el artículo 80 párrafo 5, artículo 84 apartado 2 frase 2, artículo 99 apartado 1 y artículo 109 apartado 3 de la Ley de Patentes, artículo 18 apartado 2 de la Ley de Modelo de utilidad, artículo 4 apartado 4, frase 3 de la Ley de Protección de los Semiconductores, artículo 71 apartado 5, artículo 81 apartado 1 y artículo 90 apartado 4 de la Ley de Marcas, artículo 23 apartado 2 frase 3 de la Ley de invención de modelos;

11. La expedición de copias ejecutivas en los supuestos del artículo 125i de la Ley de Marcas y artículo 64 de la Ley de invenciones de modelo.

#### **3.2.4. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

Se transfiere al Rechtspfleger por ley aquellos procedimientos de la oficina judicial de los juzgados de primera instancia para el conocimiento de las solicitudes de ejecución internacionales y la recepción de una demanda con la cual se ejercita una pretensión de garantía de alimentos conforme al Acuerdo de 20 de junio de 1966 sobre la obtención de alimentos en el extranjero en relación con la Ley de 26 de febrero de 1959 o conforme a la Ley de alimentos

extranjeros de 19 de diciembre de 1986, en la medida que sigan vigentes, así como la recepción de peticiones del artículo 42.1 y la decisión sobre peticiones del artículo 4.2 de la Ley del Procedimiento del derecho de familia Internacional de 26 de enero de 2005.

### **3.2.5. OTROS ÁMBITOS**

#### 1. Tasación de costas:

Por otro lado, sus competencias en procedimientos de tasación de costas son prácticamente exclusivas de forma que el artículo 21 de la ley recuerda que corresponden al Rechtspfleger:

*“1. La tasación de costas en los casos en los cuales en qué son aplicable de acuerdo con el artículo 103ff de la Ley de Procedimiento Civil;*

*2. la tasación de la remuneración del abogado de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Honorarios del abogado;*

*3. La tasación de los gastos judiciales en virtud de las leyes y reglamentos para el cumplimiento de los tratados con Estados extranjeros sobre el auxilio judicial en cuanto al reconocimiento y ejecución de decisiones y otros títulos de deuda en materia civil y mercantil”.*

Recordar, por otra parte, que también lleva a cabo la tasación de costas en los procedimientos ante el Tribunal de Patentes en los términos antes descritos.

2. Asistencia jurídica:

En este ámbito se transfieren en su totalidad todo el procedimiento a la competencia del Rechtspfleger.

3. Justicia gratuita y turno de oficio:

Los siguientes asuntos son transferidos al Rechtspfleger:

1. la decisión sobre solicitudes de concesión de asistencia jurídica gratuita, incluyendo la asistencia jurídica gratuita internacional, en conformidad con el artículo 10 apartado 4 de la Ley de Asistencia Jurídica gratuita;
2. Los asuntos para conocer por el tribunal penal de primera instancia en conformidad con el artículo 3 apartado 2 de la Ley de Asistencia Jurídica gratuita. No se aplica al artículo 11 apartado 2 frase 1 y al apartado 3”.

#### **4. RELACIONES ENTRE EL RECHTSPFLEGER Y EL “URKUNDSBEAMTE DER GESCHÄFTSTELLE”.**

La ley no sólo recoge las relaciones que pueden establecerse entre el juez o el fiscal y el Rechtspfleger sino que fija en diversos artículos las competencias que a partir de la ley corresponden al Rechtspfleger y el “Urkundsbeamte der Geschäftsstelle”, estableciendo que los gobiernos de los *Länder* están facultados en virtud de la Ley del Rechtspfleger para transferir en todo o en parte asuntos de la competencia Rechtspfleger al “Urkundsbeamte der Geschäftsstelle” en los siguientes casos:

1. Los asuntos sobre la recepción del testamento y contrato sucesorio (pacto hereditario) para la custodia oficial de los artículos 346 y 347 de la Ley sobre el Procedimiento en materia de Familia y en materia de jurisdicción voluntaria (artículo 3 núm.2, Libro c);
2. El procedimiento monitorio en el sentido del Libro Séptimo de la Ley de Procedimiento Civil incluida la disposición del plazo de oposición del artículo 700.1 en relación con el artículo 339.2 de la Ley de procedimiento civil así como la tasa para el proceso litigioso para el juzgado competente, así como también despachará el procedimiento monitorio;
3. La dación de una copia ejecutiva en los casos del artículo 733 de la Ley del Procedimiento Civil.
4. La expedición de una copia ejecutiva certificada judicialmente en los casos del artículo 979. 3 de la Ley del Procedimiento Civil (artículo 20.núm. 13).
5. Los de la Fiscalía como autoridad ejecutiva en materia penal y sanciones administrativas correspondientes sobre ejecución de multas y penas pecuniarias (artículo 31.2); sin que sea de aplicación al arresto sustitutorio.

Además los gobiernos de los Länder pueden transferir esta delegación a los gobiernos de justicia del Land.

El “Urkundsbeamte der Geschäftsstelle” deben tomar todas las medidas que sean necesarias para la tramitación de

los asuntos a él transferidos. Las disposiciones sobre la recepción de un asunto entre el Rechtspfleger y el Juez o el Fiscal (arts. 5, 28, 31.2.a y 31.2.b) se aplicaran por analogía.

Sin embargo, la distribución competencial entre el Urkundsbeamte y el Rechtspfleger no está exenta de graves dificultades que se han plasmado doctrinalmente en diversos artículos centrados en analizar la posición de ambas figuras en el sistema judicial alemán<sup>200</sup>.

Por otra parte, para el ejercicio de los asuntos referidos a la Fiscalía como autoridad ejecutiva, sobre la oposición contra medidas acordadas por el “Urkundsbeamte der Geschäftsstelle”, resuelve el Rechtspfleger de la sede de la oficina que podrá impartir órdenes al “Urkundsbeamte der Geschäftsstelle”.

## **5. RECURSOS**

---

<sup>200</sup> Entre dicho artículos doctrinales cabe destacar por su concreción el publicado por Lamberz, M. “Klauselerteilung durch den Urkundsbeamten statt durch den Rechtstpfleger” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 2013, núm. 7 (julio), págs. 371 a 373.

Contra las resoluciones dictadas por el Rechtspfleger cabe recurso si ello está previsto en las normas generales del procedimiento.

Interpuesto el recurso el Rechtspfleger puede estimar el recurso y dictar una resolución que modifique la recurrida. Por el contrario si considera que no resulta pertinente el recurso elevará el mismo al Juez para su resolución.

Se recoge de forma expresa en la ley que no cabe recurso contra las decisiones del Rechtspfleger en materia de Registro de la Propiedad, del Reglamento del Registro de buques (marítimo) o de la Ley sobre el procedimiento en materia de Familia y en materia de jurisdicción voluntaria así como en los supuestos previstos en el artículo 694 y 700 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y contra las decisiones sobre la concesión del derecho de voto (artículos 77, 237 y 238 del procedimiento de insolvencia).

En el caso de las actuaciones llevadas a cabo por el Rechtspflegler en materias propias de la Fiscalía, contra las medidas acordadas por los Rechtspfleger se concede un recurso, que se tramita según las disposiciones generales procesales. Resuelto el recurso por el Fiscal podrá éste dar indicaciones al Rechtspfleger sobre el asunto.



## CAPÍTULO VI

### UNA PROPUESTA PARA LA IMPLANTACIÓN ESPECIALIZADA DEL RECHTSPFLEGER EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: EL CASO DEL CRIMINÓLOGO.

#### 1. LA FIGURA DEL RECHTSPFLEGER COMO INSPIRADOR DE LAS REFORMAS PROCESALES

La Unión Europea de Rechtspfleger (E.U.R.)<sup>201</sup> publicó en el año 2008 el Libro Verde para un secretario judicial europeo<sup>202</sup> con el objetivo de promover la colaboración judicial

---

<sup>201</sup> La EUR, fundada en 1967, es una organización no gubernamental beneficiaria desde el 5 de mayo de 1971 del estatuto participativo ante el Consejo de Europa y desde el 2003 del estatuto de observador ante la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ). Puede consultarse sobre su historia, organización y actividades su página web: [http://www.rechtspfleger.org/index.php?mod\\_lang=es](http://www.rechtspfleger.org/index.php?mod_lang=es) (última consulta 30 de septiembre de 2014). La EUR representa el papel del Rechtspfleger y de funcionarios similares en Europa. Dentro de esta similitud se han incluido en la organización a los secretarios judiciales españoles.

<sup>202</sup> Se sigue la versión online ubicada en <http://www.rechtspfleger.org/resources/files/es/Gruenbuch-spanisch.pdf> (última consulta el 30 de septiembre de 2014).

en Europa y “mejorar la eficacia y la proximidad de los tribunales con los ciudadanos”. En este libro se señala:

*“Esto puede igualmente tratarse al cuestionamiento sobre la oportunidad de la instauración de un secretario judicial europeo que podría contribuir a evitar las disfunciones, a garantizar una duración razonable del procedimiento y así disminuir el pago de compensaciones. Pues la instauración de un secretario judicial europeo permite a los jueces y a los fiscales **concentrarse sobre sus tareas esenciales** en este caso la misión de decidir el derecho y las instrucciones penales efectivas que garanticen el derecho a la justicia y permitan **restablecer la confianza de los ciudadanos en su justicia**. Esto es particularmente evidente en los contenciosos masivos en materia de ejecución forzosa, como los procedimientos monitorios nacionales o europeos, en el campo de la tenencia de los registros públicos (Registro mercantil y registro hipotecario). El procedimiento monitorio permite por ejemplo dirimir numerosos asuntos civiles que **alivian la carga de los jueces**. Teniendo en cuenta su larga*

*formación y el amplio espectro de sus tareas, el Rechtspfleger se revela particularmente apto para participar en la rápida realización de innovadoras reformas en el seno de la justicia. En la medida donde las compensaciones financieras alcancen montantes exorbitantes en procesos muy largos, las economías presupuestarias también pueden ser realizadas.... Teniendo en cuenta el **número creciente de asuntos ante los tribunales, del peligro de una duración procesal muy larga y de la gran carga de trabajo de los jueces por tareas no jurisdiccionales**, ...una reflexión a realizar sobre una transferencia de tales tareas a funcionarios judiciales cualificados sobre el modelo del Rechtspfleger alemán y austriaco”.*

Cabe destacar dos ideas principales: la necesidad de aliviar al juez de la carga de trabajo que viene soportando y transferir una parte de ese trabajo a otros funcionarios cualificados, todo ello con la finalidad de reducir la duración procesal de los procedimientos y de recuperar la confianza de los ciudadanos en la administración de justicia.

Ciertamente esa necesidad de descarga ya se había puesto de manifiesto en la Unión Europea mucho antes. Así la Recomendación n° R (86)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, respecto a las medidas para prevenir y reducir la carga de trabajo excesiva en los Tribunales, en la que se invitaba a los Estados miembros a cumplir una serie de objetivos, entre los que se encontraba

*“II. Evitar aumentar el volumen de funciones no jurisdiccionales confiadas a los jueces y disminuirlo progresivamente confiándolos a otras personas u órganos”,*

recogiéndose en un anexo cuales podían ser las funciones de las que los jueces podrían ser descargados<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> Los objetivos que se indican en la Recomendación n° R(86) 12 tenía como destinatario no sólo el poder legislativo de los Estados miembros sino también a los jueces, profesionales del derecho, etc. Como ejemplo de ello, la primera recomendación señala: *“I. Fomentar, en su caso, a una solución amistosa de controversias, ya sea al margen del sistema judicial, o antes o durante el proceso judicial. A tal efecto, las siguientes medidas podrían tomarse en consideración: a) junto con los incentivos apropiados, procedimientos de conciliación para la solución de las controversias antes o, también, fuera de los procedimientos judiciales, b) confiar en el juez, entre sus funciones principales, la búsqueda de una solución amigable entre las partes, en aquellos casos que sea posible, al principio del procedimiento o en todas las fases apropiadas del mismo, c) consagrar como obligación ontológica de los abogados o invitar a las instancias competentes a reconocer como tal, la búsqueda de la conciliación con la parte contraria antes de acudir a la vía judicial así como en todas las fases apropiadas del procedimiento judicial”*. Pueden verse el resto de recomendaciones así como el anexo apuntado en (versión en francés) :

Hasta el año 2009 las principales novedades legislativas para solventar esa carga de trabajo se había llevado a cabo, fundamentalmente, con la promulgación de diversas normas en materia de mediación, tanto a nivel europeo, estatal y autonómico<sup>204</sup>.

En nuestro país, la publicación de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial supone un paso cualitativo en esa recomendación de descarga de trabajo en los tribunales. Se observan en la exposición de motivos de esta ley los objetivos que pretendía la recomendación europea señalada.

De esta forma, se indica:

---

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=606766&SecMode=1&DocId=690922&Usage=2> (última consulta el 30 de septiembre de 2014).

<sup>204</sup> Así, por ejemplo, en el ámbito europeo, la Directiva 2008/52/CE, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, que ha tenido su plasmación, en el ámbito estatal, en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. En el ámbito autonómico se puede destacar la Ley 15/2009, del 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado de Cataluña.

*“Se trata, en síntesis, de que los Jueces y Magistrados dediquen todos sus esfuerzos a las funciones que les vienen encomendadas por la Constitución: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Para ello es preciso descargarles de todas aquellas tareas no vinculadas estrictamente a las funciones constitucionales que se acaban de señalar, y a ello tiende el nuevo modelo de la Oficina judicial”.*

Descarga de trabajo que tiene, según se expone posteriormente, como una de sus claves fundamentales *“el objetivo de prestar un servicio próximo y de calidad”*.

La reforma, en opinión de la doctrina, intenta aproximar la figura del Rechtspfleger al Secretario judicial español, aunque las amplias facultades de las que goza la figura alemana impiden una equiparación a la figura de nuestro país. Parece que se ha iniciado ese camino para dotar a los Secretarios judiciales de facultades similares a los Rechtspfleger por lo que las discusiones doctrinales sobre la naturaleza jurídica del Secretario judicial y el concepto de jurisdicción ya han empezado a estar sobre la mesa de los juristas españoles<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Por ejemplo, Castillejo Manzanares defiende *“Así bien, estando de acuerdo con la afirmación de que no todo lo procesal es jurisdiccional, el problema principal radica en que no se ha entrado*

Como señala el profesor Ortiz Pradillo,

*“uno de los objetivos del legislador es aproximar el ámbito de actuación del Secretario Judicial español con las funciones atribuidas al Rechtspfleger alemán, aunque ambas figuras no puedan ser aún equiparadas”<sup>206</sup>.*

---

*a analizar los efectos que esta distribución competencial tiene dentro del proceso y ello porque en muchos casos lo procesal está profundamente interrelacionado con lo jurisdiccional en cuanto produce efectos procesales y materiales.*

*Por ello conviene tener en cuenta que al Secretario se le ha atribuido, además de las competencias en la admisión de la demanda, las de admisión de la acumulación de acciones planteadas en el momento inicial del proceso, la declaración de terminación anticipada del proceso por desistimiento a la solicitud expresa del actor, la terminación del proceso por satisfacción extraprocesal, la enervación de la acción de desahucio por falta de pago o consignación de las rentas por el arrendatario con pleno consentimiento del arrendador, la declaración de caducidad de la instancia por inactividad procesal de las partes, así como el conocimiento y la concurrencia de fuerza mayor a los efectos de admitir escritos fuera de plazo. También, y no cabe olvidar, la materia de ejecución de procedimientos” (Castillejo Manzanares, R; “Cuestiones procesales en la implantación de la Nueva Oficina Judicial: fe pública judicial, admisión de la demanda y resolver sobre la terminación del procedimiento”, en *Diario La Ley*, Editorial La Ley, Año XXXII, núm. 7599, de 29 de marzo de 2011).*

<sup>206</sup> Ortiz Pradillo, J.C., “El Rechtspfleger alemán y la reforma del Secretario Judicial en España”, *op. cit.*, pág. 710.

Comparte esa aproximación, aunque defiende la equiparación entre ambas figuras, el profesor Fernández-Gallardo Fernández-Gallardo señalando

*“En el modelo alemán, hacia el que camina el Secretario Judicial desde la LOPJ, el Rechtspfleger, figura a la que aquel es equiparable, desde la Ley de 11 de marzo de 1921 es considerado como integrante del Tribunal, al que la Ley de Agilización de 1976 le atribuyó la mayoría de los asuntos de la jurisdicción voluntaria. De esta manera no se ha creado un contrapeso al juez sino una ocasión de equilibrio complementario<sup>207</sup>”.*

Esta normativa empieza a desdibujar, como ocurriera en Alemania, la exclusiva función jurisdiccional de los jueces y magistrados. Incluso antes de su entrada en vigor, comportó una Declaración de un grupo destacado de profesores universitarios de derecho procesal, bajo el título “Por la unidad y la independencia en la administración de la justicia y por las garantías procesales de los ciudadanos”, que ante el

---

<sup>207</sup> Fernández-Gallardo Fernández Gallardo, J.A.; “Competencia resolutoria del Secretario Judicial en el actual marco normativo de la jurisdicción voluntaria” en *InDret*, 3/2012, Barcelona, 2012, pág. 21. Se puede consultar online en: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/260866/348069> (última consulta el 30 de septiembre de 2014).

Proyecto de Ley de Reforma de la Legislación procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial defendieron:

*“El Proyecto no es conforme con la exclusiva atribución de la administración de la justicia a Jueces y Magistrados independientes y contradice lo establecido en la Constitución Española. Administrar justicia implica dirigir los procesos.*

*Administrar justicia o ejercer la potestad jurisdiccional, son expresiones (aptdos. 1 y 3, respectivamente, del art. 117 de nuestra Constitución) relativas a una misma y única realidad, que corresponde sólo a los Jueces y Magistrados independientes. Así lo entiende el Tribunal Constitucional en Pleno que, en la Sentencia 108/1986, de 26 de julio, no duda en afirmar que “sólo los jueces, individualmente o agrupados en órganos colegiados, pueden ejercer jurisdicción ‘juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado’”.*

*Administrar justicia o ejercer la potestad jurisdiccional requiere e incluye, por la naturaleza de las cosas, constitucionalmente reconocida en el aptdo. 3 del art. 117 CE, dirigir, de principio a fin, los procesos de todo tipo. Es convicción constante, unánime y universal de la doctrina jurídica que cualquier*

*proceso constituye una elemental e insoslayable garantía del acierto de la sentencia o de la resolución equivalente, de modo que los jueces no pueden ser situados al final del recorrido procesal o verse ajenos a buena parte de sus incidencias, en las que se pone en juego la tutela jurisdiccional, confiada exclusivamente, insistimos, a los juzgadores independientes.*

*Por lo expuesto, el Proyecto supondría un fuerte menoscabo de las garantías y derechos de todos en lo relativo a la tutela judicial”<sup>208</sup>.*

En todo caso, las finalidades de las reformas indicadas, como los debates jurídicos que suscitan, revelan la conexión entre los nuevos objetivos en la administración de justicia con los que se han descrito en relación al Rechtspfleger, tanto por

---

<sup>208</sup> Igualmente se publicó una Declaración de los profesionales jurídicos bajo la rúbrica “Hacia una administración de justicia del siglo XXI, garantista, racional y eficiente para el ciudadano” que, a diferencia de la anterior, exponía: “*La actividad procesal que no implique juicio o resolución del conflicto puede atribuirse a los secretarios judiciales, especialmente cuando lo que conllevan es la evaluación y constatación del cumplimiento de normas y requisitos de carácter procesal, como sucede con la admisión de la demanda, con la sucesión procesal, con la fijación de indemnizaciones a los testigos, con el nombramiento de peritos, con el monitorio, con la inmensa mayoría de las actividades de ejecución, etc.*”.

lo que se refiere a su implantación como a su naturaleza jurídica.

## **2. LA ESPECIALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

### **2.1. LA “LÓGICA DEL CARNICERO”<sup>209</sup>.**

Para ejemplificar como se ha incorporado la evolución del conocimiento tecnológico en el ámbito judicial puede servir de modelo la historia de la “lógica del carnicero”.

En una pequeña ciudad existía una amplia y transitada calle mayor donde se ubicaban los negocios y locales más importantes. Entre ellos se encontraba la carnicería, con su carnicero que, con sus cuchillos, sus carnes y sus embutidos, pasaba sus días al frente de su establecimiento.

---

<sup>209</sup> La “lógica del carnicero” se recoge en un artículo de E. R. Zaffaroni. Si bien la finalidad que se plasma en aquella historia coincide parcialmente con la expuesta en este trabajo, se realiza una adaptación de la misma con el objeto de relacionarla con el presente estudio. Puede encontrarse la versión original de la que se parte en Zaffaroni, E.R.; “La función reductora del derecho penal ante un estado de derecho amenazado (o la lógica del carnicero responsable)” en *Revista de Ciencias Jurídicas ¿Más Derecho?*, N° 3, Fabián J. Di Plácido Editor, Bs. As., 2003. Se sigue la versión online disponible en internet: <http://www.derechopenalenlared.com/docs/doctrina04.pdf> (última consulta el 30 de septiembre de 2014).

Una noche, un grupo de muchachos de la ciudad, para gastar una broma al carnicero, cogieron los cárteles, rótulos y placas de los establecimientos de la calle mayor (Agencia de viajes, farmacia, asesoría fiscal, librería, banco, cafetería, etc) y los engancharon todos en la fachada del local del carnicero junto a su anuncio de carnicería.

Al día siguiente, y tras abrir la puerta de su local, empezaron a entrar vecinos que le preguntaban al carnicero por viajes a Cancún, remedios para la artrosis, cómo pagar menos impuestos, cuánto dinero podía dejarles en préstamo, cuál era la última obra de Carlos Ruiz Zafón o si podía servirles un café con leche con una ensaimada. Nuestro carnicero, que era un hombre sensato, respondió amablemente a cada uno de ellos: “no sé, yo soy sólo un carnicero. Tienen que ir a otros lugares, a otros establecimientos donde otras personas podrán ofrecerles esos servicios”. Los vecinos lejos de agradecer su consejo al carnicero se enfurecieron con él y muy enojados le replicaban: “Cómo puede ser que usted ofrezca un servicio, tenga en la calle carteles que indican que oferta ese producto y después se niegue a prestar el servicio que ofrece”.

Durante toda la mañana nuevos vecinos fueron entrando en la carnicería y fueron reiterando las preguntas al carnicero. Entonces, en un momento dado, nuestro carnicero empezó a pensar que si sus vecinos le están pidiendo que

desarrollara ese rol es porque debía tener cualidades para llevarlo a cabo. De hecho, pensó yo no he ido nunca a Cancún pero mi amigo Juan fue hace dos meses y me explicó todos los detalles de su viaje, mi cuñado sufre de los huesos y conozco todos los remedios que utiliza, yo mismos utilizo varios “trucos” fiscales para pagar menos impuestos, aquel cliente siempre me explica las novelas que lee, etc.

De esta forma, cuando el siguiente vecino entró por la puerta y le pidió un remedio para la tensión recordó que a su madre le habían dicho en el hospital que tomara un sobre de azúcar, al que le preguntó por la ropa que debía llevar a Cancún le repitió la que le había indicado su amigo Juan (olvidando que su amigo había ido en verano y el vecino pretendía ir en invierno), y así con todos los vecinos que venían por la tienda.

Los resultados, obviamente, fueron un desastre: al que le recomendó azúcar resultó ser diabético y a punto estuvo de morir, el vecino turista tuvo que comprar todo un vestuario de invierno en Cancún, etc.

Sin embargo, cuando estos vecinos fueron nuevamente al carnicero exponiendo sus experiencias, éste empezó a explicarles que la culpa era de ellos, ya que no le dijeron que dolor exacto tenía, en que época del año viajarían, etc. Así los vecinos acabaron pensando que el carnicero tenía razón y sus

desgracias no habían sido culpa de aquel buen conocedor de la materia sino de su incompetencia al no plantear bien sus demandas. Y cuando volvieron a tener dolores o cuando necesitaron planear un viaje acudieron de nuevo al carnicero que poco a poco iba confirmando ese rol que suponía resolver todas las demandas de sus vecinos.

Cuentan, incluso, que un día al salir de su local y descubrir, por fin, los rótulos, carteles y anuncios que habían colocado aquellos muchachos en su fachada lejos de retirarlos consideró que había otros servicios que podía prestar y fue a encargarse de nuevas placas para agregarlas a su fachada.

Zaffaroni refiere esta historia respecto a la figura del penalista. En ella se describe como quien no es conocedor de una materia concreta puede acabar creyendo, no sólo él sino también la sociedad, que es el mejor experto en el tema.

La especialización, que la evolución tecnológica y social necesariamente conlleva, se ha venido desarrollando, en la administración de justicia, con la lógica del carnicero. De esta forma, se pueden observar como las leyes presumen en los jueces conocimientos sobre los que no se acredita objetivamente que hayan recibido formación y, los jueces, tras un recelo inicial, acaban, tras una insistente reiteración de atribuirle un rol por la sociedad, aceptándose como el más indicado y legitimado para ese rol.

Algunos ejemplos de esta situación son la atribución de funciones de conciliación o mediación a jueces y/o secretarios judiciales, la toma de decisiones criminológicas por éstos, los conocimientos sobre la valoración de la gravedad de las lesiones de un perjudicado o los conocimientos económicos que se describen en las leyes mercantiles.

Sin embargo, como ya aconteció en Alemania, esta situación ha devenido insostenible y el retraso en la resolución de asuntos judiciales que, junto con otros condicionantes, ha conllevado esta política en la administración de justicia ha motivado la necesidad de iniciar el camino andado por el país germánica a principios del siglo XX.

Parece que el legislador, que ha considerado pertinente descargar al juez de buena parte de los asuntos que conoce, y ha iniciado esta atribución de materias a otros protagonistas, curiosamente, a favor del secretario judicial. Y resulta curioso porque esta primera descarga se realiza sobre una materia que el juez debe conocer perfectamente (el derecho procesal). No se puede pues, afirmar, que se ha iniciado la especialización de materias en los tribunales de justicia sino que se transfiere parte de su cometido, sobre conceptos que el juez domina y conoce, a otro profesional que también goza de esos conocimientos.

La opción de utilizar la especialización como elemento de descarga de los jueces resulta acertada en un marco como el de justicia de proximidad como el que se ha descrito en los capítulos anteriores. Si como se señalaba uno de los elementos sobre los que pivota uno de los modelos de justicia de proximidad es la temporalidad no es difícil comprender que quien conoce la materia dé una respuesta más rápida (teniendo en cuenta, además, el colapso que se indicaba de los tribunales de justicia) al asunto planteado. Respuesta que, además, también debe ser más eficaz si se atiende a una mayor comprensión de la cuestión que se plantea.

Y en esta especialización es donde goza de un evidente protagonismo inspirador la figura del Rechtspfleger que se ha analizado. Si se retoma la posición doctrinal que considera al Rechtspfleger un especialista no resulta difícil considerar la posibilidad de atribuir a “paraprofesionales” de la administración de justicia funciones para las que se requiera una especial preparación de la que carecen nuestros funcionarios actuales de esa administración.

No se pueden obviar las consecuencias que un planteamiento como el expuesto conllevan. De esta forma, la atribución a los secretarios judiciales de determinadas competencias procesales y de resolución de algunos asuntos judiciales debe comportar que en su ingreso deban dejarse de lado algunos conocimientos de derecho positivo y potenciarse

la especialización en derecho procesal y sobre los asuntos judiciales sobre los que, finalmente, va a conocer.

Pero como se apuntaba la descarga de asuntos mediante la especialización en temas no jurídicos parece más pertinente que la descarga de materias que el juez conoce. O dicho de otra forma, al juez puede resultarle más provechoso que en determinados asuntos de profundos conocimientos técnicos pueda ser auxiliado por un especialista en esa materia que facultar al secretario para la admisión de la demanda civil. Se analiza, pues, en los siguientes epígrafes como puede llevarse a cabo esta posibilidad atendiendo a la potencialidad que la figura del Rechtspfleger reviste.

## **2.2. LA ESPECIALIZACIÓN FRENTE A LA DICOTOMÍA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL/ACTIVIDAD NO JURISDICCIONAL**

El debate expuesto sobre la posibilidad de que el Rechtspfleger pueda o no desarrollar funciones jurisdiccionales sin convertirse en juez se ha iniciado en nuestro país a partir de las reformas procesales descritas y que han venido a atribuir nuevas funciones al Secretario judicial.

No se entrará en este trabajo en un desarrollo de esa discusión doctrinal no sólo porque este tema supone por sí sólo la redacción de una tesis doctoral, sino porque a los efectos de las aportaciones que se plantean no resulta necesario.

Efectivamente, sea cual sea la posición que se adopte sobre aquel debate, lo que nadie parece poner en duda es la posibilidad de que el juez delegue actividades propias a favor de otros profesionales especialistas<sup>210</sup>. De hecho la propia legislación actual así lo prevé.

Un ejemplo de ello es el artículo 778.6 de la LECrim.:

*“el juez podrá autorizar al médico forense que asista en su lugar al levantamiento del cadáver , adjuntándose en este caso a las actuaciones un informe que incorporará una descripción detallada de su estado, identidad y circunstancias, especialmente*

---

<sup>210</sup> La otra opción, que tampoco debe despreciarse, sería crear jueces especialistas. Para ello deberían obtener formación en las especialidades que sean aplicables en la jurisdicción donde vaya a ejercer y las especialidades generales para todas las jurisdicciones. Así, en relación a la mediación, García Álvarez (“El juez como mediador. ¿Es conveniente? ¿Es posible?” en *Diario La Ley*, Editorial La Ley, núm. 7721, Año XXXII, 2011) ha defendido la aplicación del juez-mediador, siempre que se lleve a cabo una formación especializada en esta materia. Sin embargo, ésta no ha sido la opción del legislador que ha preferido crear un especialista en mediación que resuelve al margen del proceso judicial.

*todas aquellas que tuviesen relación con el hechos punible".*

En este caso la norma permite que el juez de instrucción delegue la diligencia de levantamiento de cadáver en el Médico Forense<sup>211</sup>. Y no se estableció la misma bajo el prisma de si esta es o no una actividad jurisdiccional sino, más bien, por el criterio técnico del médico forense al objeto de poder concretar si existen o no indicios de criminalidad en una muerte.

Más evidente aún, respecto del criterio de especialidad, resulta la intervención de los equipos técnicos en los procedimientos de familia, en especial, en los supuestos de ruptura familiar, donde sus informes dan una explicación técnica al juez sobre cuál es la situación del menor, el entorno que le rodea y, en definitiva, todas aquellas circunstancias que permitan adoptar una resolución que acoja el mayor interés de aquel, llegando a ofrecer recomendaciones al juez.

---

<sup>211</sup> Para ampliar el conocimiento de la intervención del médico forense en los supuestos del artículo 778.6 de la LECrim. se recomienda la lectura del artículo de Sánchez Pérez, J. y Palomo Herrero, Y.; “La actuación del médico forense en virtud del artículo 778.6 de la Ley de enjuiciamiento criminal: <Si hay algo raro, me llamas>”, en *Boletín del Ministerio de Justicia*, núm. 64, 2010, págs. 2654-2675.

En el mismo sentido, se debe hacer referencia a la intervención del Equipo técnico en la jurisdicción de menores, cuya finalidad primordial reside en “apoyar y asistir” a jueces y fiscales hallándose adscrito a la Fiscalía de Menores. Además se considera conveniente la presencia de un equipo abierto, que necesariamente deberá contar con psicólogos, educadores y trabajadores sociales permitiéndose la incorporación de cualquier otro profesional que se estime necesario. Su actividad técnica se realizará con independencia y sujeta únicamente a criterios estrictamente profesionales<sup>212</sup>.

Estos ejemplos ilustran la posibilidad de delegación judicial de determinadas actuaciones, donde se auxilia por profesionales a los jueces aportándole elementos cognitivos que le ayuden a desarrollar la función decisoria.

La discusión doctrinal sobre la dicotomía, esto es, sobre el ejercicio de actividades jurisdiccionales, anunciada podría salvarse manteniendo el juez formalmente las competencias sobre las tareas que se atribuyen a otros profesionales quienes realizarán su labor bajo la supervisión del juez.

---

<sup>212</sup> Para un mayor conocimiento de las actividades del este Equipo técnico, véase Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en especial artículos 4 y 5).

Ya ocurría, en cierto modo, con las antiguas propuestas de resolución descritas en la LOPJ. En ellas el secretario judicial proponía una resolución al juez que si la compartía daba su conformidad y si no estaba de acuerdo con el criterio del secretario judicial dictaba otra en sustitución de aquella.

### **3. LOS PARAPROFESIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA A TRAVÉS DEL RECHTSPFLEGER.**

#### **3.1. EL SECRETARIO JUDICIAL COMO ESPECIALISTA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Como se ha expuesto, la aproximación a la figura del Rechtspfleger se ha desarrollado, en nuestro país, con la atribución al Secretario judicial de funciones que ejercía el juez. La exposición de motivos de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial expone

*“No ha de olvidarse que se trata de técnicos en Derecho, cuya capacitación les permite responsabilizarse de determinadas materias que si bien quedan fuera de la potestad jurisdiccional atribuida con exclusividad a Jueces y Tribunales, no por ello son menos*

*importantes para la buena marcha del servicio público que constituye la Administración de Justicia.”.*

La idea de la transferencia de competencias a favor del Secretario judicial pivota sobre la idea de que se atribuye a un técnico (en este caso por el objeto de las materias, un técnico en Derecho), con capacitación suficiente, una serie de materias para que conozca de las mismas.

Esta idea se justifica con alcanzar una proximidad, eficacia, calidad y ahorro en la administración de justicia. Así insiste la exposición de motivos de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial:

*“Una de las claves fundamentales para que las Oficinas judiciales alcancen el objetivo de prestar un servicio próximo y de calidad, recogido en la Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia, reside indudablemente en los profesionales que trabajan para la Administración de Justicia, en concreto y por lo que ahora nos ocupa, los Secretarios judiciales”...” En el objetivo de una justicia eficaz, dinámica y menos cara, es necesario que los jueces se concentren sobre las decisiones contenciosas y la*

*justicia penal y deleguen las tareas que no son necesariamente jurisdiccionales a funcionarios cualificados como por ejemplo el Rechtspfleger”.*

Estos objetivos también se describen en el Libro Verde para un secretario judicial europeo analizando la historia del Rectspfleger alemán:

*“La historia del Rechtspfleger alemán puede servir de modelo pues está estrechamente unida a la historia de las reformas de la justicia. La historia del Rechtspfleger alemán es la historia de la evaluación de la justicia. Precisamente en los periodos de recortes presupuestarios el desarrollo del Rechtspfleger se ha acelerado. Haciendo esto no se ha creado un contrapeso al juez sino una ocasión de equilibrio complementario y menos oneroso. Los Jueces y los Rechtspfleger tienen el deber de ayudar al ciudadano a encontrar sus derechos. La instauración del Rechtspfleger ofrece a la justicia la posibilidad de oponerse al vergonzoso desperdicio del tiempo del juez”.*

Pues bien, si se acepta que la proximidad, eficacia y agilidad en la administración de justicia puede conseguirse,

entre otras medidas, con la especialización técnica de las personas que deben intervenir, tomando al Rechtspfleger como referencia, no se observa porque esa especialización técnica no puede ampliarse a otros supuestos.

Es más, donde más necesidad de soporte técnico necesita el Juez, como se apuntaba, no parece que sea en el ámbito del derecho procesal, del que es perfecto conocedor y no parece que su carencia de conocimientos en esa materia sea el motivo de la transferencia. Muchos menos conocimientos se deben presumir al juez en cuestiones como la criminología, la economía, la arquitectura, la informática o la mediación, para las que no recibe una preparación especializada.

Si el objetivo es obtener una justicia más ágil y eficaz mediante la transferencia de conocimientos técnicos a aquellas personas que los poseen, resulta imprescindible exponer un modelo para llevar a la práctica esa finalidad.

Esa propuesta de modelo inspirada en el Rechtspfleger, que se defiende, pasaría por introducir en la administración de justicia a profesionales con conocimientos técnicos para auxiliar y ayudar a los jueces y a los fiscales (e incluso a los secretarios judiciales para las nuevas transferencias de materia que puedan producirse en el futuro).

Su incorporación no requeriría ser graduado o licenciado en Derecho sino en la especialidad correspondiente (criminología, arquitectura, economía, etc) y la superación de un curso teórico-práctico en una escuela de la administración de justicia. En dicho curso, la parte teórica serviría para aportar los conocimientos jurídico-procesales necesarios para conocer los distintos procedimientos donde el especialista puede actuar y la parte práctica comportaría el análisis de aquellas situaciones y resolución que suponen el ejercicio habitual de la especialidad en el día a día del jugado.

Finalizada esa preparación los aspirantes deberían realizar una oposición para obtener el Diploma de especialista de la administración de justicia en la modalidad correspondiente. Superada la oposición se incorporarían en práctica en el partido judicial o partidos judiciales a tenor de la demanda de los procedimientos existente en cada caso. Este periodo de práctica tendría una duración de dos años y una vez finalizado se produciría la definitiva incorporación del funcionario en la administración de justicia, donde deberá superar una fase de prueba de dos años de duración.

Las ventajas que la propuesta formulada aportaría a la administración de justicia son evidentes. Por un lado, la eficacia de dotar de una mayor comprensión de los asuntos a jueces y fiscales y aportar elementos que, por carecer de sus conocimientos, en el momento actual no se tienen en cuenta

en la toma de decisiones realizadas por los jueces que deben permitir una respuesta más personalizada al caso concreto.

Por otra parte, descargar al juez o fiscal del tiempo que debe emplear para leer, comprender y analizar elementos de los procesos cuya especialidad le obligan a tratar de entender que hay detrás de un lenguaje técnico desconocido.

Como consecuencia de las dos premisas anteriores, una tercera ventaja, sería la agilidad en la respuesta que se vería acompañada de una mayor calidad en la justicia con una mayor proximidad al ciudadano en cuanto a este elemento cualitativo de la misma, si bien, no puede desdeñarse, podría verse afectada la duración del proceso atendiendo a cómo se produjera su implantación.

No se puede, sin embargo, dejar de lado los inconvenientes que esta propuesta comporta. Un elemento indispensable a valorar sería su coste económico. La transferencia de materias a favor de los secretarios judiciales se fundamentó, en parte, en la innecesaria inversión personal de su implantación, ya que los funcionarios ya venían prestando su actividad profesional sin necesidad de nuevas incorporaciones en la función pública.

Ciertamente es esta una cuestión importante. En una época de crisis económica como la que azota a la sociedad, donde la dirección marcada por el Gobierno es la eliminación de empleados públicos (eufemísticamente llamada “adelgazamiento de la administración”) no parece oportuna la incorporación de unos nuevos especialistas a la administración de justicia. La conclusión que ello supondría un aumento del gasto público en personal en el ámbito de la administración de justicia debe ser matizada.

Debería realizarse un estudio específico de cada especialista concreto y las funciones que se le atribuirían para poder dar carta de naturaleza a la conclusión indicada. Y la respuesta no parece tan evidente. Sin embargo, se expondrá posteriormente un ejemplo concreto.

#### **4. EL CRIMINÓLOGO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: UN EJEMPLO DE SU IMPLANTACIÓN SIGUIENDO AL RECHTSPFELGER.**

La escasa vida del Grado en Criminología y el desconocimiento del cometido de la labor del criminólogo han dificultado su ubicación en el ámbito profesional que le corresponde. La aparición de estos nuevos especialistas ha comportado los recelos de aquellos profesionales que venían

(y vienen) desarrollando las funciones para las que los criminólogos están preparados.

Sin embargo, poco a poco van perfilándose los ámbitos donde la actuación del criminólogo sería no sólo recomendable sino imprescindible para una correcta aplicación de la ley.

Algunos de los ámbitos donde puede desarrollar su actividad son: en los ayuntamientos, como asesor de políticas de prevención de criminalidad; en la policía, para poner sus conocimientos al servicio de la averiguación del delincuente; etc. Sin embargo, en este caso, se analiza la aplicación de sus conocimientos profesionales en el ámbito de la administración de justicia.

Según señala la doctrina<sup>213</sup>, algunas de estas funciones ya se están realizando en la actualidad, pero se ejecuta por otros profesionales y sus conclusiones se enmarcan dentro de lo que técnicamente es un informe criminológico, si bien se utiliza otro nombre y no se sigue la estructura propia del mismo.

---

<sup>213</sup> Se expone esta situación y algunos ejemplos de la misma en Climent Durant, C.; Garrido Genovés, V.; y Guardiola García, J.; *El informe criminológico forense. Teoría y práctica*; Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 15-16

Dicha incorporación sería conveniente que se materializa siguiendo el ejemplo del criminólogo. En este sentido se desprende una evidente similitud entre ambas figuras: especialistas en un campo jurídico concreto que aportan al Juez o Tribunal conocimientos técnicos en aquellas materias de carácter jurisdiccional de los que aquellos adolecen y que pueden informar en cuestiones no jurisdiccionales para un mejor funcionamiento de la administración de justicia.

La concreción de los conocimientos técnicos del criminólogo se lleva a cabo por medio del informe criminológico que puede tener dos modalidades atendiendo al objeto del mismo. Un informe general donde se analiza un grupo (más o menos amplio, desde una pandilla juvenil hasta la delincuencia de un país) o un informe particular, que versa sobre una persona concreta, generalmente, el delincuente, aunque no exclusivamente, ya que también puede hacer referencia a la víctima o a un tercero.

Dentro de esta segunda modalidad cabe destacar el informe criminológico forense cuya finalidad es aportar a jueces, fiscales y abogados los perfiles de las personas que participan en un hecho delictivo.

El informe criminológico forense puede estar presente en todas las fases del proceso penal: en la fase de instrucción, en

la fase decisoria y en la fase de ejecución de la pena o medida impuesta.

No se pueden olvidar las ventajas que el referido informe podría aportar en la fase decisoria, por ejemplo, desde la victimología o desde la neurociencia en relación con el derecho penal.

La victimología comporta la necesidad de una atención a la víctima por el derecho penal, donde su intervención no puede ceñirse a la voluntaria participación jurídica en el proceso. Tanto el Ministerio Fiscal como el Juez deben analizar las circunstancias personales de la víctima, sus anhelos, sus reflexiones. Ello no supone, obviamente, que dichas peticiones deban recogerse tal cual en la resolución final. Estas manifestaciones pasarán a ocupar su lugar junto con todos los demás hechos y circunstancias en los elementos de hecho del acto delictivo y sus participantes, permitiendo al Ministerio Fiscal individualizar su petición de pena (tanto en lo que se refiere a su modalidad como a su duración) como al Juez decidir sobre la misma en el caso que quede acreditada la culpabilidad del autor.

En cuanto a la neurociencia aplicada al derecho penal, parece evidente que sus avances en los últimos años, empieza a tener algunas repercusiones en la culpabilidad. Así en Alemania ya se ha iniciado la valoración de sus conclusiones,

en determinados supuestos, en las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal. En nuestro país también se han iniciado importantes investigaciones y análisis sobre esta materia. Si, finalmente, se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico no parece que nuestro juez penal tenga conocimientos especializados en dicha materia.

Partiendo de ambos ejemplos, el papel que se defiende para el criminólogo forense se puede ejemplarizar en el papel de un embudo, donde tras recoger la información de las circunstancias personales, familiares y sociales de los intervinientes en un acto penal las “traduzca” en un informe criminológico al juez y, desde una visión global, aporte, desde un punto de vista técnico, el establecimiento de la modalidad de pena y las condiciones para su cumplimiento dentro de las que el Código Penal permita.

El sistema de especialización que nuestro legislador está utilizando, no se asimila, al aquí presentado. La atribución al secretario judicial de determinadas competencias de resolución no supone un auxilio de conocimiento técnico al juez. Utilizando un símil médico el juez ha pasado a ser el médico que no toma la fiebre ni presión todas las mañanas a sus enfermos no porque no sepa hacerlo son porque deja esas funciones a otro profesional el secretario (la enfermera) para verse descargado de esa parte de actividad procesal que venía realizando. En el modelo que se plantea y siguiendo el ejemplo médico, el juez pasa a ser el odontólogo que tras

escuchar los informes del médico de familia, el anestesista, el cirujano y dietista decide si interviene al paciente o no.

Esa incorporación al ámbito forense debe llevar a examinar si, a priori, existe una aceptación del criminólogo y sus posibles aportaciones en el ámbito la administración de justicia.

Se destacan dos estudios empíricos llevados a cabo en esta materia: uno de ellos referido a predisposición de los jueces respecto a los informes criminológicos y a la actuación de los criminólogos como peritos forenses llevado cabo por Climent, Garrido y Guardiola y el otro publicado por Larrauri donde se examina las actitudes judiciales en relación al informe social.

El primero de dichos estudios se ejecutó mediante entrevistas, a través de un cuestionario, realizadas, entre noviembre de 2010 a enero de 2011, a 51 de los 62 magistrados que, en la ciudad de Valencia, tienen competencias en el ámbito penal.

El contenido de las cuestiones planteadas se centraba en conocer si los magistrados entrevistados eran partidarios de la colaboración de un experto a la hora de decidir sobre determinados aspectos del proceso penal y recoger su opinión

sobre la conveniencia de que este experto fuera un criminólogo. Dichas decisiones se distribuían en cinco apartados: medidas cautelares, sentencia, daños y perjuicios, penas y ejecución.

Las conclusiones apuntadas por los autores indican que en la jurisdicción penal, los jueces son partidarios de contar con un experto en el momento tomar determinadas decisiones en el proceso penal, considerando que el consejo de un especialista simplifica su trabajo y dota de mayor calidad a los resultados que puedan obtenerse. Además, los magistrados mostraron una predisposición positiva hacia los criminólogos para que actúen como peritos forenses. Sin embargo, esta posición favorable no induce de experiencias personales directas o por experiencia propia ni deriva de su formación.

Los autores consideran que a la vista de estos resultados, los criminólogos se encuentran ante un “contexto de oportunidad” derivado de esa intuición de los jueces. La labor a desarrollar pasaría por confirmar, con la experiencia práctica, la utilidad de sus conocimientos técnicos en el ámbito de la administración de justicia para consolidar su actividad ante los tribunales.

El segundo de los estudios empíricos que se analizan se llevó a cabo en Barcelona. Se realizaron 15 entrevistas a

jueces de dicha provincia (dos a jueces de instrucción -en concreto a Jueces órganos judiciales sobre violencia sobre la mujer-, ocho a jueces penales y cinco a jueces de ejecución), además de 5 entrevistas a técnicos del Equipo Técnico de Menores y 4 entrevistas a Técnicos de Equipo de Asesoramiento Técnico Penal).

El objeto del estudio era examinar los motivos de por qué los jueces penales no peticionaban con más frecuencia el informe social, que antes de su derogación mediante RD 840/2011, de 17 de junio, (por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas) se recogía como discrecional en el artículo 28 del RD 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad).

El citado artículo derogado indicaba que

*“1. Antes del juicio oral, el juez o tribunal podrá solicitar a los servicios sociales penitenciarios, como prueba documental o*

*pericial, un informe social sobre la situación del imputado.*

*2. Estos mismos informes podrán ser solicitados por el Ministerio Fiscal en el curso de sus diligencias o investigaciones.*

*3. Asimismo, una vez recaída sentencia, la autoridad judicial podrá solicitar los informes a los que se refieren los apartados anteriores, a los efectos de revisión de medidas, concesión de suspensión de condena, sustitución de penas o adopción de cualquier otra resolución judicial que se entienda requiere tener conocimiento de la situación social del penado o sometido a medida de seguridad.”*

El estudio realizado se centra en los supuestos de delitos de violencia ocasional del artículo 153 del CP, ya que la incidencia de dichos informe era de sólo un 3% en el total de penas comunitarias acordadas.

Un segundo objetivo del estudio era mostrar los motivos que justifican la pertinencia de tener un informe social antes de dictar la pena y quién y cuándo debía solicitarlo.

Respecto a las causas para no solicitar el informe social, el estudio concluye que son distintas atendiendo al tipo de juez al que se pregunte. Así para los jueces de instrucción la existencia de los juicios rápidos con una mínima instrucción impide acudir a dichos informes, como el desconocimiento de la posibilidad de solicitar dicho informe y la prevalencia de las sentencias de conformidad donde la pena es sólo el resultado de la negociación del Ministerio Fiscal y el letrado del imputado justificarían la escasa presencia de dichos informes en fase de instrucción.

Por el contrario, los jueces de lo penal alegan la escasa capacidad que tiene para solicitar un informe de este tipo y que, en su caso, debería realizarse durante a la instrucción o solicitarse por las partes con anterioridad al acto del juicio oral. Además para examinar las circunstancias personales únicamente se atiende a los antecedentes penales y la reincidencia del sujeto, y como factor individual sólo se atiende a la presencia de alcoholismo en cuyo caso los jueces entienden que están capacitados para valorar ese factor sin necesidad de ningún asesoramiento al respecto. Finalmente, indican que la información que se deriva del informe debe ser aportada por el abogado defensor y no introducida por el juez de lo penal, al considerar su contenido sólo tiene efectos respecto a la culpabilidad, olvidando su posible eficacia en relación al tipo de pena a imponer.

En ambos casos no se puede obviar que uno de los factores que hacen remisos a los jueces a la petición del informe es el miedo a la sobrecarga de trabajo mediante la ralentización de los procesos. El juez de instrucción que conoce que un juicio rápido puede tramitarlo y acabarlo en 24 horas, no “desea arriesgarse” a pedir un informe criminológico que le impida la celebración del juicio rápido y la transformación del procedimiento en diligencias previas, que necesariamente comporta una tramitación mucho más larga en el tiempo.

De la misma forma, el juez de lo penal, con una agenda sobrecargada de señalamientos, recela de solicitar “más allá del mínimo necesario” y ciñéndose a la admisión de pruebas, señalar el juicio e dictar sentencia, entiende que cumple con lo que dispone la ley procesal. Además, ni los jueces de instrucción ni los jueces de lo penal parecen sentirse responsables de los efectos de la ejecución de la pena que contemplan en sus sentencias ya que no es una tarea que les compete.

Finalmente, los jueces de ejecución conocen la posibilidad de solicitar un informe social pero lo equiparan a un informe médico forense ya que un informe con otro contenido sólo podría instarse, según la opinión de los jueces entrevistados, antes de la celebración el juicio y reflejarse en la sentencia. Una vez dictada ésta, se veta la posibilidad de su incorporación en la ejecución. También se alejan de las

vicisitudes de la ejecución, ya que ejecutan fallos y están al margen de la problemática concreta del condenado cuando se enfrenta al cumplimiento real de la pena impuesta.

Dicho distanciamiento se expresa, incluso, en la distinta perspectiva con la que observan la ejecución en relación con los delegados de ejecución de medidas, ya que ellos tienen una perspectiva jurídica de la ejecución mientras que los delegados de ejecución de medidas consideran que tienen una perspectiva social donde se incluiría analizar los efectos concretos de la pena en el condenado.

Las justificaciones sobre este comportamiento de los jueces pueden residir en diversos motivos: legales (cabe recordar el carácter no preceptivo de la petición del informe), cognoscitivos (muchos jueces desconocen de su existencia o finalidad o consideran que deben ser otras partes del proceso quienes deben aportarlos, con una evidente confusión entre la culpabilidad y la determinación e imposición de la pena), obsolescencia (creer que no son necesarios pues por otros medios se obtiene la información imprescindible), etc.

Larrauri defiende que la actitud de los jueces entrevistados debe clasificarse en la visión neoclásica basada en el cumplimiento estricto de la ley y en la ignorancia de las circunstancias personales del imputado / acusado / penado / ejecutado. Y esta actitud no casa con las modificaciones

llevadas a cabo en los últimos años (en especial en los delitos de violencia de género), donde se realizan las penas que conllevan supervisión, que imponen reglas de conducta o que establecen trabajos en beneficio de la comunidad<sup>214</sup>.

Por otra parte, en el estudio se considera el informe pertinente por los siguientes motivos: sirve al juez fundamentar su ámbito de discrecionalidad en la imposición de la pena, determinaría la pena más adecuada para el penado concreto y con ello reduciría el riesgo de reincidencia, favorecería la reinserción e impediría la avocación a la comisión de un delito de quebrantamiento de condena.

Igualmente, el artículo de Larrauri considera que dicho informe debe ser solicitado por el juez de instrucción.

Parece evidente que existe en el ámbito judicial una confusión entre el informe médico forense y el informe social<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> para una ampliación sobre esta posición puede consultarse E. Larrauri y N. Zorrilla; “Informe social y supervisión efectiva en la comunidad: especial referencia a los delitos de violencia de género ocasional”, *InDret revista para el análisis del derecho*, núm.3/2014, págs. 10 a 12. ([http://www.indret.com/ca/criminologia\\_i\\_sistema\\_de\\_justcia\\_penal/19/](http://www.indret.com/ca/criminologia_i_sistema_de_justcia_penal/19/), última consulta el 30 de septiembre de 2014).

<sup>215</sup> Larrauri considera que el primero se suele solicitar a los médicos forenses y su finalidad es determinar la culpabilidad del sujeto, el segundo se redacta por el equipo de asesoramiento

Sin embargo, cabría reflexionar si el informe criminológico no es algo distinto a los dos anteriores. O dicho de otra forma, si el informe criminológico no debería confeccionarse teniendo en cuenta, en su caso, los informes médico forense y social que puedan existir en el caso sobre el que deba exponer sus conocimientos.

Si bien los jueces penales muestran una cierta conveniencia de un informe criminológico o social a la hora de conocer las circunstancias personales del imputado o del penado, muestran serias discrepancias sobre quién debe ser el encargado de solicitarlo y su finalidad. Mientras el juez de instrucción defenderá que no es una diligencia imprescindible para la fijación de los hechos, el juez penal y de ejecución indican que el momento procesal para llevarlo a cabo debe ser antes de la apertura del juicio oral.

Si a ello se añade la idea generalizada que dicha aportación debe llevarse a cabo a instancia de parte, no parece que la introducción de los informes indicados se vaya a instaurar por el colectivo judicial en los procedimientos

---

técnico específico y persigue orientar al juez sobre qué tipo de condena es la más adecuada para ser ejecutada por el penado. (Larrauri, E.; “¿Es necesario un informe social para decidir acerca de la pena? Una aproximación a la toma de decisiones judiciales”, *Jueces para la democracia*, núm. 73, mayo 2012, págs. 112 y 113).

penales<sup>216</sup>. Se puede resumir bajo la idea de que el juez considera que los informes deben ser traídos al procedimiento por el abogado defensor y, en el caso de que deba ser un juez quien lo introduzca, a su juzgado (con independencia del órgano judicial concreto que sea) no le corresponde.

Pero, ¿es esto realmente así?, ¿una visión jurídica impide atender a las circunstancias personales en la ejecución de las penas? ¿quién debe pedir los informes y para qué?, ¿no impone la ley su petición?.

El informe criminológico debería ser acordado por el juez de instrucción y, convenientemente, en una fase inicial de la instrucción a los efectos de poder tenerse en cuenta para el caso de que sean necesarias la adopción de medidas personales, reales o relativas a la responsabilidad civil del imputado. Sin embargo, dicho informe resultaría especialmente útil en el delito primario del delincuente como elemento de prevención de la reincidencia y de reinserción del mismo) y debería concretarse qué información debe contener para poder facilitar los datos necesarios cada uno de los jueces penales que han de conocer del proceso.

---

<sup>216</sup> Una esperanza parece abrirse a través de la Fiscalía General del Estado que ya ha iniciado alguna prueba-piloto para la introducción del informe criminológico en el ámbito forense, en concreto, en materia de seguridad vial. Sobre esta prueba piloto puede consultarse Germán Mancebo, I.; “El informe criminológico: su interés y alcance en el ámbito judicial” en *International e-Journal of Criminal Science*, núm. 7, 2013, así como la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2010.

Cabe apuntar que, ciertamente, en determinados supuestos dichos informes pueden resultar de escasa utilidad (por ejemplo, en los casos de absolución o sobreseimiento de las actuaciones), sin embargo, eso no es óbice para su realización. En este sentido, nadie parece poner en duda la necesidad del informe pericial de tasación de los daños causados a la víctima en un delito de robo con fuerza en fase de instrucción y devendrá, igualmente, inútil en caso de sobreseimiento de la causa o de absolución.

Una última reflexión relativa al informe social relacionado con lo expuesto anteriormente recae sobre quién debe ser el especialista o los especialistas que elaboren este informe.

Y es que de la lectura atenta del Código Penal parece sugerir la necesidad de la presencia de un informe elaborado por un criminólogo como requisito legal para la adopción de determinadas decisiones.

Como expone Larrauri la LOPJ sólo establece como asesor concreto del juez al médico forense entendiendo que el juez posee todos los datos y conocimientos necesarios para

dictar la pena por lo que no requiere otro tipo de asesoramiento<sup>217</sup>.

A pesar de ello la LECrim. ya establece la posibilidad del juez penal de acudir al asesoramiento de los profesionales cuando

*“para conocer o apreciar algún hecho o circunstancia importante en el sumario, fuesen necesarios o convenientes conocimientos científicos o artísticos.”* (art. 456).

Sin embargo en nuestro país, al contrario de Escocia o Bélgica, por ejemplo, los jueces acuden muy residualmente a estos informes (3% en el caso de Cataluña)<sup>218</sup>.

Pero, sobre dicho informe, cabe plantearse si no deviene imprescindible en la adopción de determinadas resoluciones en el ámbito penal. Por ejemplo, en la concreción de la pena en los supuestos del artículo 66.6 del CP. Dicho artículo señala que:

---

<sup>217</sup> Larrauri, E.; “¿Es necesario un informe social para decidir acerca de la pena? Una aproximación a la toma de decisiones judiciales”, *op. cit.*, págs. 112 y 113.

<sup>218</sup> Larrauri, E.; “¿Es necesario un informe social para decidir acerca de la pena? Una aproximación a la toma de decisiones judiciales”, *Jueces para la democracia*, núm. 73, mayo, 2012, págs. 107.

*“1. En la aplicación de la pena, tratándose de delitos dolosos, los jueces o tribunales observarán, según haya o no circunstancias atenuantes o agravantes, las siguientes reglas: ...6.ª Cuando no concurren atenuantes ni agravantes aplicarán la pena establecida por la ley para el delito cometido, en la extensión que estimen adecuada, en atención a las circunstancias personales del delincuente y a la mayor o menor gravedad del hecho”.*

Los jueces vienen obligados, en virtud de la redacción de dicho artículo, para la concreción de la pena en los supuestos en que no concurren circunstancias atenuantes ni agravantes a fijar la misma en la extensión que estimen adecuada, sin que ello suponga una discrecionalidad absoluta, ya que se encuentra limitada por la observancia de dos factores: las circunstancias personales del delincuente y la mayor o menor gravedad del hecho<sup>219</sup>. Y debe analizar las dos.

Respecto a la mayor o menor gravedad del hecho deberá ser expuesta por el juez en su resolución atendiendo a los elementos de hecho con los que cuente. Por el contrario, en relación a las circunstancias personales del imputado, si se atiende al estudio de Larrauri antes indicado resulta que los

---

<sup>219</sup> De esta forma se intenta reflexionar sobre diversos interrogantes planteados por la doctrina, en especial, por Blay y Larrauri en *Penas comunitarias en Europa*, Ed. Trotta, Madrid, 2011, pág. 13.

jueces atienden a los antecedentes penales y la reincidencia del sujeto, y como factor individual sólo se atiende a la presencia de alcoholismo.

Pues bien, la reincidencia no puede concurrir para la aplicación del precepto indicado y si el sujeto no presenta alcoholismo, parece que el único elemento que se valora por el juez son los antecedentes penales que pudiera tener en relación a otros delitos distintos del cometido. Con este escaso material no parece que el juez pueda acordar una pena coherente con la finalidad de rehabilitación que cabe predicar de las sanciones penales. ¿Cómo, con estos presupuestos, pueden saber los jueces si, en los casos en que se le faculta para una pena alternativa (“prisión o multa” “multa o trabajos en beneficio de la comunidad”), puede ser más recomendable una u otra para la finalidad rehabilitadora?, ¿cómo sabe que no está abocando al penado a un nuevo delito de quebrantamiento de pena?.

La obligación de tener que valorar las circunstancias personales, en estos supuestos, para concretar la pena, parece obligar al examen de otros muchos elementos para dar cumplida cuenta de la exigencia penal. Y no puede servir como alegación que deben ser aportados a la causa por el delincuente, ya que este sólo soporta la carga probatoria sobre la existencia de las concurrencias atenuantes y agravantes, pero una vez determinadas en el caso concreto que recoge la falta de concurrencia de unas y otras, la

individualización ya es una labor judicial que deberá llevar a cabo recabando toda aquella información que conste en el procedimiento o solicitándola de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 459 de la LECrim. en el caso más habitual de que ésta no se encuentre en el sumario.

Se pueden referir supuestos similares como la suspensión de la pena ya que el artículo 80.2 del CP expone que

*“El plazo de suspensión será de dos a cinco años para las penas privativas de libertad inferiores a dos años, y de tres meses a un año para las penas leves y se fijará por los Jueces o Tribunales, previa audiencia de las partes, **atendidas las circunstancias personales del delincuente**, las características del hecho y la duración de la pena.”*

En este caso, si no concurre alcoholismo no podrá acudirse a ninguno de los elementos a los que normalmente recurren los jueces penales, ya que para la suspensión cabe ser delincuente primario y las circunstancias modificativas de la responsabilidad ya se han tenido en cuenta para la concreción de la pena, ¿a qué circunstancias personales puede acudir el juez penal para acordar o no la suspensión?

Además, en este supuesto, dicha obligatoriedad recae también el juez de instrucción en los casos de juicios rápidos con conformidad del acusado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 801.2º de la LECrim:

*“2. Dentro del ámbito definido en el apartado anterior, el juzgado de guardia realizará el control de la conformidad prestada en los términos previstos en el artículo 787 y, en su caso, dictará oralmente sentencia de conformidad que se documentará con arreglo a lo previsto en el apartado 2 del artículo 789, en la que impondrá la pena solicitada reducida en un tercio, aun cuando suponga la imposición de una pena inferior al límite mínimo previsto en el Código Penal. Si el fiscal y las partes personadas expresasen su decisión de no recurrir, el juez, en el mismo acto, declarará oralmente la firmeza de la sentencia y, si la pena impuesta fuera privativa de libertad, resolverá lo procedente sobre su suspensión o sustitución.”*

Y donde el argumento expuesto cobra más fuerza si cabe es en los supuestos de sustitución de la pena previsto en el artículo 88.1 del CP que expone:

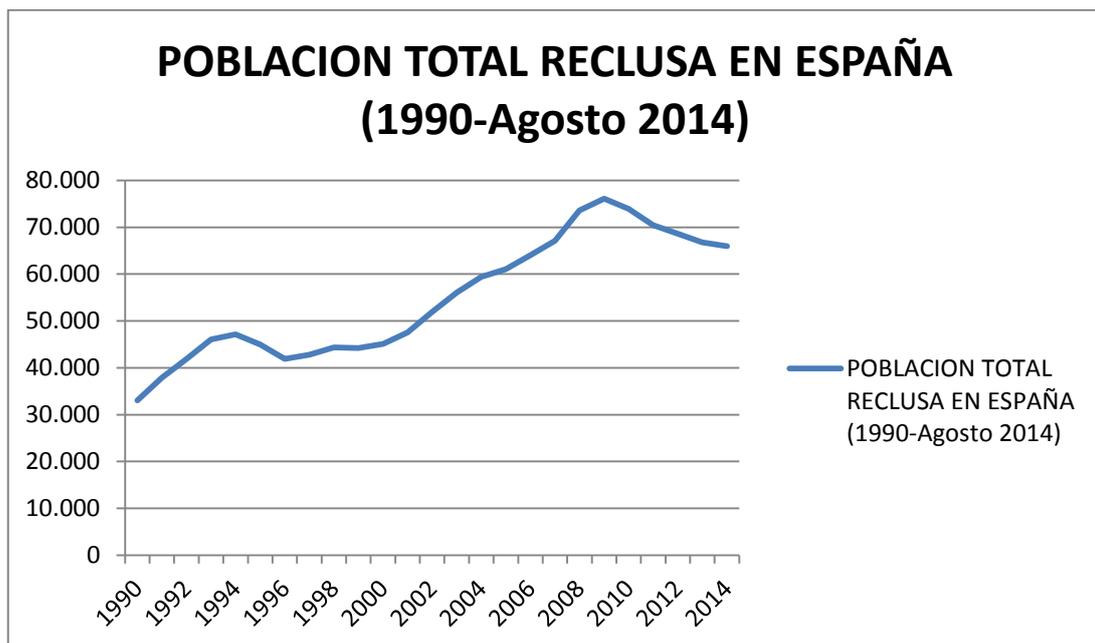
*“Los jueces o tribunales podrán sustituir, previa audiencia de las partes, en la misma sentencia, o posteriormente en auto motivado, antes de dar inicio a su ejecución, las penas de prisión que no excedan de un año por multa o por trabajos en beneficio de la comunidad, y en los casos de penas de prisión que no excedan de seis meses, también por localización permanente, aunque la Ley no prevea estas penas para el delito de que se trate, cuando las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta y, en particular, el esfuerzo para reparar el daño causado así lo aconsejen, siempre que no se trate de reos habituales, sustituyéndose cada día de prisión por dos cuotas de multa o por una jornada de trabajo o por un día de localización permanente. En estos casos el Juez o Tribunal podrá además imponer al penado la observancia de una o varias obligaciones o deberes previstos en el artículo 83 de este Código, de no haberse establecido como penas en la sentencia, por tiempo que no podrá exceder de la duración de la pena sustituida”.*

Por lo tanto la sustitución de la pena inicialmente impuesta puede ser sustituida por otra siempre que atendiendo a las circunstancias personales del reo (junto con otros requisitos) así lo aconsejen. ¿Cómo saber cuándo es aconsejable esa sustitución si no tenemos un informe detallado de las circunstancias personales del reo? Parece difícil cumplir el mandato legal si no es con la aportación de un informe criminológico que recoja las circunstancias individuales, familiares y socio-laborales del delincuente.

Estos ejemplos señalan la importancia de incorporación de los informes criminológicos en el ámbito forense para la determinación de las penas “convenientes” al caso individual, especial y único al que se enfrenta el juez cada vez que debe emitir una resolución condenatoria y para la que debería acudir a un criminólogo para valorar, dentro de las modalidades de pena previstas y de las obligaciones y deberes previstas en nuestro Código Penal, la más pertinente.

Pero no sólo la determinación de la pena a imponer puede resultar estimulante para la petición del dicho informe, entre otras, también tendrían que tenerse en cuenta: la valoración del riesgo de reincidencia durante la ejecución de la pena, la oportunidad de dar voz a la víctima para que pueda intervenir en la determinación de la pena escuchando sus manifestaciones o la posibilidad de que el penado también pueda manifestar las consideraciones que considere pertinentes sobre la pena a imponer.

Retomando, finalmente, el debate sobre gasto económico que esta incorporación podría suponer, y aplicado este modelo de implantación, cabe recordar que en España, en contraste con los países de nuestro entorno, la tendencia natural viene derivando en una utilización constante de la prisión como pena principal en la ejecución de las penas. Ello supone un evidente aumento de la población carcelaria, que se explica, también, por la concurrencia de otros factores (como las reforma del Código penal, aunque no por sí sola suficiente<sup>220</sup>).



<sup>220</sup> Pueden consultarse otras motivaciones en el artículo de González Sánchez, I.; “Aumento de presos y Código Penal. Una explicación insuficiente” en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2011, 13-04, págs. 1 a 22. Se sigue la versión online disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-04.pdf> (última consulta 30 de septiembre de 2014).

Evolución de la población penitenciaria española (Fuente: INE)

Si tenemos en cuenta que el gasto por preso en Cataluña ronda los 70 a 80 euros/día<sup>221</sup>, la incorporación de los criminólogos, por ejemplo, tanto en la fase instructora como en la fase intermedia y de juicio oral así como en la fase de ejecución que permitan, por un lado, solventar el conflicto sin la necesidad de acudir a la decisión judicial o sin la necesidad de imponer una pena de prisión, adecuando las penas a imponer al condenado a sus circunstancias personales, deberían permitir un ahorro significativo del gasto presupuestario dedicado a prisiones que podría utilizarse para el coste que supondría la incorporación de estos profesionales. Pero, además, los programas de reinserción y rehabilitación permitirían alcanzar un mayor éxito en sus resultados por la individualización del caso concreto con el beneficio que ello comporta<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> La Vanguardia (7/7/2012). De hecho la noticia recoge como la administración autonómica decidió suprimir la merienda de los presos ante las serias dificultades de pagar la factura penitenciaria.  
<http://www.lavanguardia.com/vida/20120707/54321700052/recortes-carceles.html>.

<sup>222</sup> La adecuación de la pena o medida a imponer no requiere sólo la incorporación de profesionales especializados, sino también reformas en las prácticas penitenciarias que permitan recoger información como la situación personal y social del penado, su actitud frente al delito o el tipo de pena o medida que puede resultar más resocializadora. Un ejemplo sería la necesidad de la elaboración de un informe social preceptivo y previo a la decisión

Por lo tanto, no puede predicarse que la incorporación de estos especialistas comporte inmediatamente un aumento del coste en la administración de justicia ya que cabrá analizar de forma singularizada no sólo su repercusión en el gasto sino también su aportación al ahorro.

No resulta plausible, sin embargo, pretender una incorporación masiva de dichos profesionales a la administración de justicia ya que deberán fijarse paulatinamente las necesidades y posibilidades presupuestarias, pero una incorporación establecida en un plan decenal con revisión de los objetivos y las funciones a desarrollar debe ser un elemento a introducir en la propuesta que permitirá corregir aquellas desviaciones que se vayan observando y que logrará casar las necesidades objetivas con las proyecciones inicialmente fijadas.

---

de la pena o medida a imponer. Puede consultarse algunas de sus utilidades en Larrauri Pijoan, E.; “La necesidad de un informe social para la decisión y ejecución de las penas comunitarias” en *Boletín criminológico*, Instituto andaluz interuniversitario de Criminología, núm. 139, noviembre 2012, págs. 1 a 5. (Se sigue la versión online a la que puede accederse a través de este enlace: <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/139.pdf>).



## **CONCLUSIONES**

La expresión “justicia de proximidad”, dada su complejidad y amplitud, no puede ser encorsetada en una definición que abarque todos los matices que, debido a su evolución, ha ido abrazando. La multiplicidad de plasmaciones que dicha justicia ha venido desarrollando ha comportado la imposibilidad de recoger en una sola denominación los elementos comunes que se inducen de sus modelos.

De esta manera cualquier definición de la “justicia de proximidad” no podrá superar uno de estas dos críticas: o bien será tan amplia que podrá englobarse en su interior todos los mecanismos de resolución de conflictos, determinando esta amplitud su inutilidad; o bien será tan escueta que impedirá apreciar todas las peculiaridades de los que goza la citada justicia.

Sus iniciales finalidades de proximidad geográfica, temporal y relacional se han reducido, para un sector doctrinal, a una finalidad de “rapidez”, donde la reducción de la respuesta en el ámbito judicial a la resolución de los

conflictos ha pasado a ser el elemento predominante (y, en algún caso, exclusivo).

Este doble objetivo (empatía y rapidez) se ha plasmado, también, en dos modelos de justicia de proximidad: uno relacionado con los sistemas alternativos de resolución de conflictos; otro relacionado con una jurisdicción de proximidad para acelerar la resolución de conflictos “menores”. Al albur de estos dos modelos han surgido variados modelos mixtos que han dificultado aún más si cabe la difícil configuración de la justicia de proximidad.

Esta visión teórica ha tenido su instauración en el derecho positivo. Uno de sus elementos más destacados en el ámbito de la Unión Europea es la creación de una Comisión Europea para la eficacia de la justicia, que trata de valorar la eficacia de los sistemas judiciales europeos atendiendo a cuatro parámetros directamente relacionados con la justicia de proximidad, a saber: el análisis de la duración de los procesos judiciales, la evaluación de los sistemas judiciales europeos, la mediación y la calidad de la justicia.

Esta preocupación en el ámbito de la Unión Europea se comparte por la ciudadanía. Los informes referentes a la opinión de los ciudadanos sobre la justicia permiten concluir que éstos demandan una justicia más rápida y una justicia más empática, por lo que los esfuerzos para optimizar este

servicio público deben pasar por mejorar ambos elementos que se incardinan en el centro de gravedad de la justicia de proximidad.

En nuestro país, dejando de lado algunas manifestaciones históricas como la justicia de paz, la justicia de proximidad entra en escena a partir del año 1992, con una localización muy concreta y unos objetivos claramente expresados. Efectivamente, será la ciudad de Barcelona quien, en demanda de una justicia que resuelva con mayor celeridad una serie de conflictos menores pero con evidente repercusión pública por su visibilidad, potenciará esta nueva justicia llegando a conseguir muchos años más tarde, en la Ley 1/2006, de 23 de marzo, de Régimen Especial del municipio de Barcelona, que esta ciudad podrá implantar una justicia de proximidad en el su término municipal de acuerdo con lo que disponga la LOPJ.

Por parte del legislador estatal se fraguó en el año 2006 un Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia.

Este Proyecto pretendía conseguir una mayor celeridad en la respuesta judicial de los conflictos en las grandes ciudades y erradicar la inejecución de las resoluciones judiciales. Para ello, establecía la creación de unos nuevos

juzgados, los de proximidad, servido por un juez de proximidad, que pasaba a ser el primer peldaño de la carrera judicial, en aquellos municipios donde ya existieran Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y donde concurriera una segunda característica: que tuvieran un régimen municipal especial o que cumplan las exigencias del artículo 121.1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Las críticas que recibió el Proyecto por parte del CGPJ y de una parte de la doctrina, las modificaciones que fue experimentando desde su presentación como anteproyecto hasta su presentación en el Congreso de los Diputados, las enmiendas a la totalidad presentadas y la variación de las finalidades que se pretendían alcanzar con la norma que se proponía supusieron que nunca llegara a debatirse en la cámara baja y que no llegara a aprobarse.

A un último intento de retomar aquel proyecto parece obedecer el anuncio del ministerio de justicia de instaurar lo que se denominan Tribunales Provinciales de Instancia. Estos nuevos órganos judiciales se alejan de la proximidad en su conceptualización geográfica y relacional y se centran en abrazar el matiz temporal con la reducción de la pendencia de los asuntos judiciales.

Pero si en España no se ha llevado a cabo aún una recepción de esta justicia, en el ámbito comparado, su

aplicación ha devenido necesaria en el último siglo para agilizar el funcionamiento de la administración de justicia. En este sentido se han venido plasmando tanto modelos jurisdiccionales de la justicia de proximidad como modelos referentes a la resolución alternativa de conflictos así como una variedad de modelos mixtos que incluyen características de los dos anteriores.

El éxito de estos modelos ha sido desigual: así, en el caso de modelos de justicia de proximidad jurisdiccionales, mientras en el caso italiano la instauración de una nueva justicia de paz está a punto de morir de éxito, en el caso de Francia la justicia de proximidad se ha convertido en un problema cuya resolución se va aplazando progresivamente. En el caso de los modelos alternativos están encontrando acomodo manifestaciones de este modelo en diversas iniciativas de justicia comunitaria en países como Canadá o Australia donde el elemento relacional, geográfico y, en menor medida, temporal en la resolución de conflictos marcan las pautas identificativas de los mismos.

Sin embargo, esa necesidad relativamente reciente de nuestro entorno de introducir alguno de los modelos jurisdiccionales de justicia de proximidad no se ha dado en Alemania. Una de las razones de la carencia de esa urgencia ha sido la existencia de una figura como *Rechtspfleger*, sin parangón en nuestro ordenamiento jurídico.

La sobrecarga de trabajo de los jueces era patente en Alemania ya a principios del siglo XX por lo que se estableció, por ley, en el año 1906, la obligación de los “Gerichtsschreiber” de ayudar a los jueces en su función, sin atribuirle capacidad resolutoria y a los solos efectos de facilitar su labor en aquello que los magistrados le requirieran. El objetivo no era otro que conseguir una mayor celeridad en la respuesta judicial y una mayor dedicación de los jueces a los asuntos más complejos.

Sin embargo, dicha medida no fue suficiente para conseguir la finalidad perseguida por lo que tras diversas atribuciones posteriores mediante diversas normas (una de ellas con un título sin ambages de Ley para la descarga de los Tribunales) se promulga en 1957 la Ley del Rechtspfleger que será sustituida por la Ley del Rechtspfleger actual de 5 de noviembre de 1969.

La capacidad decisoria que se ha atribuido al Rechtspfleger en determinados procedimientos ha suscitado un vivo debate en la doctrina germánica sobre la naturaleza jurídica del Rechtspfleger al recogerse en su norma fundamental que el poder jurisdiccional recae sobre jueces y magistrados, por lo que se ha planteado si el Rechtspfleger no ha pasado a ser en realidad un juez.

Una posición doctrinal que ha tratado de salvar esta discrepancia es la que defiende que el Rechtspfleger, en realidad, es un especialista. Con ello, no pretende discernir cual es la naturaleza jurídica del Rechtspfleger sino poner el acento en las funciones que realiza el Rechtspfleger para, a partir de ahí, determinar aquéllas que llevan aparejadas tareas decisorias y las que no. De este modo, sólo sobre estas últimas puede mantenerse el debate sobre su naturaleza jurisdiccional o rechazar este punto bajo la idea de que actúa por delegación del juez o por delegación legal, pero en cualquier caso, se defiende por estos autores, lo que caracteriza al Rechtspfleger no es su cualidad de juez o no juez, sino la de especialista en sus funciones.

No parece que el legislador alemán pretendiera crear más jueces sino más bien atribuir a un órgano especializado el conocimiento de determinadas materias, por lo que no exigió para su ingreso en la escuela superior de Rechtspfleger su condición de jurista sino que el funcionario que obtenga el título de Rechtspfleger debe ser un experto conocedor de la materia que corresponde al cargo al que se le destina: procedimientos de insolvencia, ejecución penal de menores o procedimientos de familia, etc. Para ello su formación versa sobre aquel derecho procesal que deberá aplicar y de otros conocimientos que resultan imprescindibles para el destino que pueda asignársele.

Con esta especialización se logró en Alemania reducir la sobrecarga de trabajo, de forma que el elemento temporal de la proximidad (la eficacia en el tiempo en la resolución de conflictos) haya adquirido un verdadero sentido. No puede obviarse que un 80% de los procedimientos que entran en los juzgados de primera instancia austríacos son resueltos por el *Rechtspfleger*.

Así pues, la especialización en la administración de justicia ha comportado, en el caso alemán, el logro de la aplicación de la justicia de proximidad en uno de los elementos más solicitados por la ciudadanía española, como es la reducción del tiempo en la resolución de las controversias que se plantean ante los órganos judiciales.

En nuestro país dicha especialización resulta necesaria en determinados ámbitos, destacándose en el presente trabajo el caso de los criminólogos. Sin embargo, los únicos avances recientes, que se han producido en este campo, se han centrado en descargar al juez de materias jurídicas y atribuirles al secretario judicial. No podemos hablar, pues, de una verdadera especialización sino más bien de una distribución competencial entre jueces y secretarios judiciales.

El desarrollo técnico y el conocimiento científico están comportando, en cada vez un mayor número de casos, un

peritaje en cada campo del conocimiento que impide que el juez pueda comprender el conflicto cuando éste reúne un importante contenido técnico. La llamada al especialista es cada vez más frecuente y con un mayor detalle en cuanto a su cualificación. Y ello no parece que vaya a disminuir en el los próximos años, más bien todo lo contrario: un simple ejemplo de ello pueden ser los importantes avances que se están llevando a cabo en el campo de la neurociencia y las consecuencias penales que en un futuro próximo pueden alcanzar.

De esta forma los informes psicológicos, sociales o psiquiátricos, entre otros, contienen y contendrán en el futuro términos, expresiones y conceptos que el juez que los maneje no sabrá interpretar por los distintos planos en que se desarrollan los lenguajes de los para-profesionales a los que acude y el propio de su profesión. Si junto a esto se tiene en cuenta que dichos informes no sólo deberán versar sobre la persona del delincuente sino sobre su círculo familiar y/o de amistad e incluso sería pertinente, también, extenderlo a la víctima, parece evidente que el problema se agudiza.

En este sentido, los psicólogos, sociales o psiquiátricos, no pueden traducir sus conocimientos a un lenguaje jurídico porque carecen de la formación en el mismo (y seguramente no debe ser su cometido) y el juez puede no estar capacitado para desenredar los conceptos que en sus informes le aportan y darles una utilidad jurídica.

Un efecto destacado de esta distancia entre ambos lenguajes es, además, que en los casos en que se solicitan diversos informes a diversos especialistas de diversas materias, cada uno de ellos expresa sus conocimientos técnicos, en relación a su ámbito de conocimiento, sin que exista ninguna integración entre todos ellos que permita tener un conocimiento técnico conjunto de la persona que se estudia.

Ambas dificultades podrían ser superadas acudiendo al criminólogo, una de cuyas competencias es, precisamente, “traducir” ese lenguaje científico a un lenguaje jurídico y conformar un informe que resuma, desde una visión de conjunto, las tesis que se exponen en los diversos informes que se aporten por estos profesionales.

Sin embargo, puede considerarse que el criminólogo no parece que deba ser el encargado de responder a aquellas precisiones o matizaciones que el juez pueda solicitar sobre, por ejemplo, los aspectos psicológicos del informe sino más bien debería ser el psicólogo quien aclarara estas peticiones. Incluso en estos casos la integración del criminólogo como un integrante más del equipo de asesoramiento al juez deviene imprescindible para colmar algunas lagunas que la situación actual presenta como la de escuchar a la víctima o la pertinencia de la pena a imponer atendiendo al riesgo del penado.

Cabe apuntar que ya en la actualidad resulta difícil justificar porque no se utilizan más a menudo estos informes. Así en el ámbito penal, por ejemplo, la necesidad de valorar las circunstancias personales del penado para acordar, por ejemplo, la suspensión de la pena parece que exija valorar determinados elementos que deben surgir de estos informes.

Acudir a los antecedentes penales y a la gravedad o al tiempo transcurrido desde que ocurrió el delito para valorar esas “circunstancias personales” no parece que sea una solución aceptable, ya que en el primer caso, dichos antecedentes ya se habrían valorado para concretar la pena finalmente impuesta pero, además, en el caso que prevé el artículo 81 del CP se aplica precisamente en los supuestos en que no concurren circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal.

Por lo que se refiere al segundo caso, la gravedad del hecho o el tiempo transcurrido desde que aconteció el delito, parece evidente que, en ningún caso, son circunstancias personales del penado que es el elemento que la ley obliga a valorar al juez para acordar la sustitución de la pena.

Ahora bien, para la introducción de los criminólogos en el ámbito forense quizás resultaría pertinente una complementación de su formación para optimizar su

actuación en el citado ámbito. Unos mayores conocimientos en derecho procesal penal y en derecho penal, permitirían al criminólogo conocer profundamente, por ejemplo, las amplias posibilidades que aporta el código penal en la imposición, individualización y ejecución de la pena; o conocer el momento procesal en que se encuentra el procedimiento y la finalidad procesal para la que se le pide el informe a los efectos de tenerlo presente a la hora de su elaboración, todo ello sin perjuicio del concreto contenido del mismo solicitado por el juez.

Tres podrían ser los sistemas para aportar dicha formación: dentro del grado universitario de criminología, con una propuesta formativa donde los créditos opcionales estuvieran enfocados a estos profesionales para su actuación en el ámbito forense, la creación de un master o postgrado con estos contenidos o la creación de una institución estatal (o autonómica para aquellas comunidades que tiene transferidas competencias en el ámbito de ejecución penal) destinada a la formación de los futuros criminólogos forenses que tras la superación de los correspondientes cursos teórico y práctico facilitarán un reconocimiento oficial de la obtención de esa formación complementaria indispensable para una mejor actuación ante los órganos jurisdiccionales.

Si se sigue, como se postula, la experiencia del derecho alemán y, en concreto, la figura del Rechtspfleger, es evidente que la elección debe decantarse a favor del tercer sistema de

formación que permitiría no sólo la atribución de dichos conocimientos especializados a los criminólogos sino también un control de las necesidades de dichos profesionales que quizás no sería posible en el caso de la elección del sistema del grado o el master universitario.

En fin, esta propuesta no puede ni quiere ser una conclusión cerrada sino más bien una mano tendida a la aportación de nuevas ideas que la mejoren. De ella surgen múltiples interrogantes y nuevas hipótesis que no pueden abarcarse en este trabajo y deberán, quizás, aplazarse para otros futuros estudios. A la vista de la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la justicia es evidente que es necesario empezar a adoptar medidas y la introducción más profunda de los para-profesionales en la práctica forense sólo ha pretendido aportar una pequeña aportación para evitar que entre la ciudadanía y la administración de justicia se produzca un abismo insalvable.



## **BIBLIOGRAFÍA**

**AA.VV.;** Apunts per a una justícia de proximitat als municipis: recull de ponències de la Jornada “La justícia als municipis”, Ed. Associació Catalana de Juristes Demòcrates, Barcelona, 2000.

**AA.VV.;** 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), Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 2003.

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

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

**AA.VV.;** Justicia Penal del siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000, National Institute of Justice (US. Departement of Justice), ed. De Rosemary Barberet y Jesús

*Antonio Cereijo Soto*

Barquín, Granada, 2006 (se maneja la versión electrónica disponible en [www.ncjrs.org](http://www.ncjrs.org).)

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

**AA.VV.;** La Justicia ante la Reforma de los Estatutos de Autonomía, Ed. Thomson-Aranzadi, Madrid, 2005.

**AA.VV.;** La distribució de competències en el nou Estatut, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, núm. 52, Barcelona, 2007.

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

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

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

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

**AA.VV.;** Los juzgados de paz, Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996.

**AA.VV.;** Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico, Ed. Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, núm. 90, Madrid, 2006.

**AA.VV.;** La justícia a Catalunya en el marc d'un Estat Compost, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2000.

**AA.VV.;** El federalismo jurídico, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.

**ABBATE, A.;** “La domanda di giustizia: giustizia ordinaria e giustizia onoraria” en «*Giustizia e Costituzione*» N° 1-2/1996.

**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.

**ALDONEY RAMÍREZ, D.;** “Sistemas penales comparados: mediación penal y Justicia alternativa. Alemania”, *La Ley*, nº 15, 2005, pp. 185-189.

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

**ARMENTA DEU, T.;** Justicia de proximidad, Ed. Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2006.

- Lecciones de derecho procesal penal, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

- Lecciones de derecho procesal civil, Ed. Marcial Pons, Madrid, 6ª ed., 2012.

**ARNOLD E.;** “Richter uns Rechtspfleger in Nachlasssachen” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, juli 1952, págs. 305 a 311.

**ARNOLD E.;** „Richter und Rechtspfleger in Verschollenheitssachen” en *Der deutsche Rechtspfleger*, enero 1960, págs. 1-5.

**ARNOLD, E. (et al.);** *Rechtspflegergesetz. Kommentar zum Rechtspflegergesetz*, Ed. Ernst und Werner Giesecking , 7<sup>a</sup> Edición, Bielefeld, 2009.

**ARRIAGA, I. y 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” en *Práctica de los Tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, núm. 25, 2006, págs. 3-4.

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

**AVRUCH, K. y BLACK, P.;** “La resolución de conflictos en marcos interculturales: problemas y perspectivas”, consultado en:

<http://www.gmu.edu/departments/ICAR/intercultu.pdf>

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

**BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M.;** “El desafío democrático de la justicia de proximidad” en *Jueces para la democracia*, núm. 48, 2003, págs. 88 a 95.

**BARTKOWIAK, I. y JACCOUD, M.;** “Les nouvelles tendances de la justice au Canada : de fonctionnaire à représentant communautaire” en Shapland, J. (dir.); *Justice, communauté et société civile*, Paris, L’Harmattan, col. Déviance et société, 2008, págs. 211 a 233;

**BARRETO, A.;** *Justiça em Crise? Crises da Justiça*, Publicações Dom Quixote, Lisbonne, 2000.

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

**BARRIERA, D.G.;** “Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho” en *PolHis*, (*Boletín*

*Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*), Año 5, número 10, 2012, págs. 50 a 57.

**BASSENGE, P. y ROTH, H.;** *Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Rechtspflegergesetz*, Ed. C.F Müller, Heidelberg, 2007.

**BASTARD, B. y GUIBENTIF, P.;** “Justice de proximité: la bonne distance, enjeu de politique judiciaire”, *Droit et Société*, núm. 66, 2007, págs. 267 a 539.

**BERGALLI, R.;** “Sobre justicia de proximidad, movilidad y seguridad ciudadana” en <http://www.ub.es/ospdh/investigaciones/invest/invest8.htm>

- Segundo informe. Justicia de proximitat, movilitat y seguretat ciudadana, en <http://www.ub.es/ospdh/investigaciones/invest/invest8.htm>

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

**BLAY E. y LARRAURI E.;** *Penas comunitarias en Europa*, Ed. Trotta, Madrid, 2011

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

**BONNEMAISON, G.;** *Face à la délinquance: Prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, Paris, Primer Ministro: Documentación Francesa, 1982.

**BORRELL MESTRE, J. (Dir.);** *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Ed. Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

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

**BORRELL MESTRE, J.; ARNALDO ALCUBILLA, E. y CAMINAL I BADIA, F.;** *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Ed. Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

**BORRELL MESTRE, J.; ARNALDO ALCUBILLA, E. y MOYA HURTADO, F. (Dir.);** *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Ed. Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1998.

**BORRELL MESTRE, J. y BUENO ARÚS, F.;** *Autonomia i Justícia a Catalunya: Barcelona, 9 i 10 de maig de 1991*, Ed. Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992.

**BORRELL MESTRE, J. y PEDRAZ GÓMEZ, S.;** *Autonomia i Justícia a Catalunya: Barcelona, 7 i 8 d'octubre de 1993*, Ed. Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994.

**BORRELL MESTRE, J. y ALVAREZ CONDE, E. (Coord.);** *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Ed. Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995.

**BURIC M., ETZ J., LACKENBERGER M. y SKÖZY W.;** *Kommentar Rechtspflegergesetz*, Ed. Weka , Viena, 2007.

**BURTON, J.;** “La resolución de conflictos como sistema político, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos”,

George Mason University, Fairfax, Virginia, 2000, consultado en: <http://www.gmu.edu/depts/icar/LaResolucion.pdf>

**CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A.;** “La adecuación del poder judicial a modelo de Estado”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, enero-abril, núm. 68, 2004, págs. 77-125.

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

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

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

**CASTILLEJO MANZANARES, R.;** “Cuestiones procesales en la implantación de la Nueva Oficina Judicial: fe pública judicial, admisión de la demanda y resolver sobre la terminación del procedimiento”, en *Diario La Ley*, Editorial La Ley, Año XXXII, núm. 7599, de 29 de marzo de 2011.

**CHALOM M.**; « L'organisation policière de proximité » en *Revue internationale de criminologie et de police technique*, núm. 3, 1994, págs. 339-354.

**CHALOM, M., (et al);** *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.

**CHAMORRO LADRÓN DE CEGAMA, J.A.;** “Algunas reflexiones sobre el principio de inmediación en el proceso civil y su mejor cumplimiento en la práctica judicial”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, ED. Universidad de Extremadura, núm. 2, 1983, pág. 546.

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

**CHRISTIE, N.;** “Conflicts as property” en *The British Journal of Criminology*, vol. 17, núm.1, 1977, págs. 1-15.

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

**CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad);** *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*; Ed. CIPC, Abril, 2010.

**CLIMENT DURANT, C.; GARRDO GENOVÉS, V. y GUARDIOLA GARCÍA, J.;** *El informe criminológico forense. Teoría y práctica*; Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

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

**CRAWFORD, A.;** “ Refiguring the Community and Professional in Policing and Criminal Justice: Some Questions of Legitimacy”, en Shapland, J. (dir.); *Justice, communauté et société civile*, París, L’Harmattan, col. Déviance et société, 2008, págs. 125 a 156.

- *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and partnerships*, Clarendon Press, Oxford, 1997

**CUREMA MORALES, D.;** “El informe criminológico en el contexto penitenciario” en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, núm. 3, 2010, págs. 339 -351.

**DALLMAYER, P. Y EICKMANN, D.;** *Rechtspflegergesetz. Kommentar*; Ed. Beck, Múnic, 1996.

**DALY, K.;** “Principes of restorative Justice” en von Hirsch, A.- Roberts, J.-Bottons,A., Roach, K., Schiff, M. (eds) *Restorative Justice & Criminal Justice*, Hart Publishing, Oxforf, 2003.

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

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

**DE OTTO PARDO, I.;** *Estudios sobre el poder judicial*, Ed. Ministerio de justicia- Secretaría General Técnica, Madrid, 1989.

**DEL MOLINO NUÑEZ, M. S.;** "Reforma de la Justicia Penal Municipal", a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgado*, núm. 14, Quincena 30 Jul. - 14 Ago. 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.

**DEMETRIO CRESPO, E.;** *Prevención general e individualización judicial de la pena*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1999.

**DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M.;** *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

**DÖLLING, D.;** „Lässt sich Community Policing erfolversprechend nach Deutschland transferieren?“, *Zeitschrift für innere Sicherheit (ZKIS)*, 1998, págs. 145 y ss.

**DÖLLING, D. (et al.);** *Handbuch zur Planung und Durchführung von Bevölkerungsbefragungen im Rahmen der*

*Kommunalen Kriminalprävention, Villingen-Schwenningen*  
1998, 2.Aufl. Stuttgart 2000.

**DÖLLING, D. y FELTES, T. (ET ALTRI);** *Analysen und Perspektiven. Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg*, Holzkirchen, 2003.

**DÖLLING, D., (et al.);** *Kommunale Kriminalprävention - Analysen und Perspektiven. Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg*, Holzkirchen, 2003.

**EUROPÄISCHE UNION RECHTSPFLEGER (E.U.R.);**  
*Rechtsstellung und Aufgaben der Rechtspfleger/ Greffiers*, Ed. Ernst und Werner Giesecking, 2a. Ed, Bielefeld, 1989.

**FELTES, T.;** "[Gemeinschaftliche statt kommunaler Kriminalprävention - Ein neuer Weg?](#)", *Die Kriminalprävention*, núm. 1, 2004, págs. 1 y ss.

**FEIJÓO SÁNCHEZ, B.J.;** *Retribución y prevención general: un estudio sobre la teoría de la pena y las funciones del derecho penal*, Ed. B. De F., Buenos Aires, 2007.

**FERNÁNDEZ-GALLARDO FERNÁNDEZ GALLARDO, J.A.;** “Competencia resolutoria del Secretario Judicial en el actual marco normativo de la jurisdicción voluntaria” en *InDret*, 3/2012, Barcelona, 2012. Se puede consultar online en: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/260866/348069>.

**FERNÁNDEZ MARTÍN-GRANIZO, M.;** “El Secretario Judicial en la nueva Ley Orgánica de la Justicia. Similitud de su configuración en el derecho comparado. Posible desarrollo de sus funciones en los nuevos Códigos de procedimiento”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Año 1976, núm. 1, págs. 99 a 154.

**FERRAND, F.;** “La justice Honoraire en France” en *La justice Honoraire en Europe*, (Colloque) Torino, Abril 2002.

**FIGUERUELO BURRIEZA, A.;** *Perfiles constitucionales de los jueces de paz en España: una aproximación al supuesto colombiano*, Ed. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2000.

**FONT I LLOBET, T.; y JIMÉNEZ ASENSIO, R. (coords.);** *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu estudis*, Ed. Marcial Pons i Fundació Pi i Sunyer, Madrid/Barcelona, 2007.

**FRIEDRIC, R.;** „Der österreichische Rechtspfleger –sein Werden und Wirken“ en *Der Deutsche Rechtspfleger*, julio 1959, págs. 205 a 208.

**FRIEDRICH, R.;** „Die Tätigkeit des österreichischen Rechtspflegers in Vormundschafts- und Pflugschaftssachen“, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, enero 1961, págs. 1 a 3.

**FULLEDA, A.;** “Justicia de proximidad y mediación en Beziers” a *Revista de Educación Social*, núm. 2, <http://www.eduso.net/res/?b=4&c=28&n=84>.

**GALHARDO COELHO, J. M.;** Julgados de paz e mediação de conflitos, Ed. Âncora, 2004.

**GARAVITA DI TORITTO, B.;** “Il iudice onorario nella prospettiva costituzionale”, en *Giustizia e Costituzione*, núm. 1-2, 1996.

**GARCÍA ALVÁREZ, R.;** “El juez como mediador. ¿Es conveniente? ¿Es posible?”, *Diario La Ley*, Editorial La Ley, núm. 7721, Año XXXII, 2011.

**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 y ss.

**GARCÍA-VILLARRUBIA BERNABÉ, M.;** “Breve aproximación a las competencias de los Juzgados de proximidad en la proyectada reforma procesal” en *La Ley*, núm. 6526, julio 2006, págs. 1-6.

**GERMÁN MANCEBO, I.;** “El informe criminológico: su interés y alcance en el ámbito judicial” en *International e-Journal of Criminal Science*, núm. 7, 2013.

**GERPE LANDÍN, M.;** “La regulació estatutària i la seva delimitació per la Llei Orgànica del Poder Judicial” a *Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya*, Ed. Fundació Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1998.

**GERPE LARDIN, M.; CABELLOS ESPIEREZ, M.A. y FERNÁNDEZ DE FRUTOS, M.;** “La aproximación del gobierno del Poder Judicial a la realidad autonómica del Estado” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005.

**GIESE, F.;** “Richterliche Unabhängigkeit weisungsgebundener Rechtspfleger?”. en *Der Deutsche Rechtspfleger*, Agosto/septiembre de 1953, págs 385-386.

- “Rechtspfleger und Grundgesetz. Eine verfassungskritische Mahnung zur Wahrung echter Unabhängigkeit des Rechtspfleger”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, abril 1953, págs. 145 a 150.

- “Richter und Rechtspfleger als Organ del <Dritten Gewalt>”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, abril 1954, págs. 161-164.

**GILARDI, G.;** “Il futuro della magistratura onoraria: appunti e proposte per una discussione”, en *Questione Giustizia*, núm. 4, 2003.

- “Quale futuro per la magistratura onoraria?”, en *Questione Giustizia*, núm. 2, 2003.

**GIMÉNEZ GARCÍA, J.;** “Mediación. Alternativas a la sanción”, *Eguzkilo: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm.11, 1997.

**GONÇALVES DA COSTA, J.;** “O sistema judiciário português”, en *Boletim da Faculdade de Direito*, Ed. Universidad de Coimbra, vol. LXXIV, 1998, págs. 173-279.

**GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I.;** “Aumento de presos y Código Penal. Una explicación insuficiente” en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2011, 13-04, págs. 1 a 22. Se sigue la versión online disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-04.pdf>.

**GORDILLO SANTANA, L. F.;** *La justicia restaurativa y la mediación penal*, Iustel, Madrid, 2007.

**GUIBENTIF, P. ;** “Les *jugados de paz*: une nouvelle justice de proximité au Portugal”, *Droit et Société*, núm. 66, 2007, págs. 331-359.

**GUZMAN FLUJA, V. (et al.);** *La justicia de proximidad*, Ed. Aranzadi SA., col. Cizur, Navarra, 2006.

**HABSCHEID, W.J.;** “Der Rechtspfleger in der Gerichtsorganisation. Zugleich ein Beitrag zum Begriff des <Richters> im Sinne des Grundgesetzes“, en *Der deutsche Rechtspfleger*, núm. 8/9, Agosto/septiembre 1968, págs. 237-243.

- “Der Rechtspfleger in der Gerichtorganisation”, en Schütze R.A. (Coord); *Einheit und Vielfalt des Rechts. Festschrift für Reinhold Geimer zum 65. Geburtstag*, Ed. C.H. Beck, Múnic, 2002.

**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, págs. 589 a 635.

**HARM, U;** “Die <sachliche Unabhängigkeit> der Rechtspfleger –Bedeutung, Inhalt und Konsequenzen“ en *Rechtspflegerblatt*, núm. 1-2010, págs. 2 a 4.

**HASSEMER y MUÑOZ CONDE.;** *Introducción a la criminología y al derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.

**HERBST, G.;** *Rechtspflegergesetz. Text mit Erläuterungen*, Ed. Müller, Karlsruhe, 1970.

- “Der Rechtspfleger –unabhängiges Rechtsprechungsorgan im vereinigten Deutschland. Überlegungen zu Status und Perspektiven des Rechtspflegers” en *Der deutsche Rechtspfleger*, diciembre de 1994, págs. 481 a 488.

- “Die Prüfungsbefunis des Rechtspflegers im Mahnverfahren”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, junio 1978, págs. 199 a 201.

**HERCE QUEMADA, V.;** *El Secretario Judicial: su carácter e intervención en el proceso*, Madrid (Gráfica Administrativa), 1949.

- “El problema fundamental del Secretario Judicial” en *Revista de Derecho Judicial*, abril-junio de 1964, núm. 18.

**HERMAN, D., BUBENITSCHKEK, G.;** “Kommunale Kriminalprävention. Probleme bei der Implamentation von Lösungsvarianten”, en *Kriminalistik* 53, S. 546-552.

**HINTZEN, U.;** “Die Entwicklung im Zwangsvollstreckungsrecht seit 2012”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 2014, núm. 7 (julio), págs. 353 a 358.

**HOFMANN P. y KERSTING, F.;** *Rechtspflegergesetz*, Ed. J. Schweitzer, Berlín, 1957.

**JABEL, H.P.;** “Der Rechtspfleger in der Strafvollstreckung. Änderungen der Begrenzungsverordnung von 16.2.1982” en *Der deutsche Rechtspfleger*, abril 1983, págs 140-142.

**JIMÉNEZ ASENSIO, R.;** *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, Ed. IVAP-Civitas, Madrid, 1998.

- *Pacto de Estado, reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, Ed. IVAP, Oñati 2004.

- “La justicia de proximidad: propuestas normativas y soluciones institucionales” en Guzmán Fluja, V.C., *La justicia de proximidad*, Ed. Aranzadi SA., col. Cizur, Navarra, 2006, págs. 58-66.

**JIMÉNEZ HURTADO, A. J.;** “Los juzgados de paz y el régimen jurídico del personal al servicio de la administración de justicia” en *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.

**KARP D. y CLEAR T.;** “Justicia comunitaria: marco conceptual”, en *Justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, Ed. Rosemary Barberet & Jesús Barquín, Granada, 2006.

**KERN, E.;** “Der Rechtspfleger und Friedensrichter im künftigen Gerichtsverfassungsgesetz und Richtergesetz” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, marzo 1950, págs. 97 a 101.

Antonio Cereijo Soto

- “Zur Stellung des Rechtspfleger bei der Grossen Jurizreform”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1962.

**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 práctica”, en *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 62, 1997.

**KISSEL, O.;** “Der Rechtspfleger im Wandel der Zeiten”, *Der Deutsche Rechtspfleger*, núm. 92, 1984 , pág. 445-452.

**KLÜSENER, B. y RAUSCH, H.;** “Richtervorbehalt in Nachlasssachen noch sachgerecht?” en *Der deutsche Rechtspfleger*, mayo 2001, págs. 215 a 226.

**KOELLREUTTER, O.;** „Rechtspflege, Rechtsprechung und Rechtspfleger“ en *Der Deutsche Rechtspfleger*, enero de 1953, págs. 1 a 11.

**LA VALLE, R.;** “Hipótesis para una convocatoria de los ciudadanos interesados en la paz, la justicia y los derechos”, en *Jueces para la Democracia. Información y debate*, núm. 22, 1994, págs. 17-20.

**LAHOSA J. M<sup>a</sup>.**; “Ciudad y justicia, propuestas de trabajo en común.” en

<http://www.bcn.es/ciutatsdretshumans/textos/lahosa.txt>

**LAMBERZ, M.;** “Klauselerteilung durch den Urkundsbeamten statt durch den Rechtspfleger” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 2013, núm. 7 (julio), págs. 371 a 373

**LÄMMER, W.;** “Rechtspfleger - unverzichtbare Säule des deutschen Rechtssystems!” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 2-2013, pág.17.

**LAPIS, T.;** “La difesa civica e la mediazione giuridica penale”, en *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.

- “La necesidad de un informe social para la decisión y ejecución de las penas comunitarias” en *Boletín criminológico*, Instituto andaluz interuniversitario de Criminología, núm. 139, noviembre 2012, págs.. 1 a 5. (<http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/139.pdf>).

- “¿Es necesario un informe social para decidir acerca de la pena? Una aproximación a la toma de decisiones judiciales”, *Jueces para la democracia*, núm. 73, mayo, 2012, págs. 105 a 119.

- “Ayuntamientos de izquierdas y control del delito”, *InDret Revista para el análisis del derecho*, núm. 3/2007.

**LARRAURI PIJOAN, E. y ZORRILLA, N.;** “Informe social y supervisión efectiva en la comunidad: especial referencia a los delitos de violencia de género ocasional”, *InDret revista para el análisis del derecho*, núm.3/2014. ([http://www.indret.com/ca/criminologia\\_i\\_sistema\\_de\\_justcia\\_penal/19](http://www.indret.com/ca/criminologia_i_sistema_de_justcia_penal/19)) .

**LE BART, C. y LEFEBVRE R. (DIR.)**; *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Ed. PUR (Presses Universitaires de Rennes), Rennes, 2005.

**LEJEUNE A. ;** “Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La Maison de justice et du droit comme révélateur de tensions entre des modèles politiques de justice”, *Droit et Société*, núm. 66, 2007, págs. 361-381

**LINDACHER, W.F.;** “Rechtsprechung i. S. Von Art. 92 GG und Freiwillige Gerichtsbarkeit. Zugleich ein Bertrag zur

Frage des verfassungsrechtlichen Status des Rechtspflegers“  
en *Der Deutsche Reschtpfleger*, enero 1973, pág. 3

- “Richter und Rechtspfleger. Gedanken zur neueren  
Kompetenzdiskussion“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, febrero  
1987, pág. 45.

**LÓPEZ AGUILAR, J. F.;** *Justicia y Estado Autonómico: orden  
competencial y Administración de Justicia en el Estado  
compuesto de la Constitución Española de 1978*, Ed.  
Ministerio de Justicia e Interior - Civitas, Madrid, 1994.

**LÓPEZ LÓPEZ, E.;** “La justicia de proximidad: un nuevo  
fiasco”, en *Derecho y Jueces*, núm. 28, 2005, págs. 3-4.

**LOZANO MIRALLES, J.;** “El complejo panorama de la  
organización jurisdiccional en Italia”, a *Revista del Poder  
Judicia (Tercera época)*, núm. 51,1998.

**MAC-LEAN, N.G.;** *Prevención comunitaria del delito y justicia  
de proximidad. Un estudio preliminar sobre las posibles  
relaciones entre el discurso criminológico y procesal*, octubre  
de 2010, inédito, trabajo para la obtención del título de  
suficiencia investigadora, facilitado por la autora.

**MARQUORDT, G.;** “Das Rechtspflegergesetz 1969”; en *Der Deutsche Rechtspfleger*, enero 1970, págs. 1 a 8.

**MARTÍN CONTRERAS, L.;** “Un nuevo proyecto de futuro para la justicia”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 606, Navarra, 2004.

- “Poder judicial y autonomías”, en *Diario La Ley*, núm. 6387, 2005, págs. 1-6.

**MARTIN, R. ;** *La juridiction de proximité: statut de la juridiction, statut des juges de proximité*, Ed.edilax, Aix-en-Provence, 2004.

**MAYR, P. G.;** “Stellung und Aufgaben des Rechtspfleger in Österreich-Entwicklung und Bedeutung einer Institution der Gerichtsbarkeit”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1991, pp. 397 y ss.

**MEJON, M. (et al.) ;** *Els jutjats de Pau de Catalunya I*, Ed. Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986

- *Els jutjats de Pau de Catalunya II*, Ed. 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.;** “Mediazione penale e giustizia di proximita”, en *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.

**MÉTAIRE, G. ;** *La Justice de proximité, une approche historique*, ed. Presses Universitaires de France, col. Leviathan, París, 2004.

**MINCKE, C. ;** “Vers un nouveau type d’utilisation du ministère public. L’exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée » en *Revue de droit pénale et de criminologie*, 1998, págs. 644 a 661.

**MONTERO AROCA, J.;** “La Justicia Municipal”, en *Estudios de Derecho Procesal*, Barcelona, ed. Bosch, 1981.

**MOSCONI, G.;** “La mediazione. Questioni teoriche e diritto penale”, en *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.

**MUÑOZ GARCÍA, C.;** “Aspectos jurídicos de la mediación familiar”, en *Revista de derecho privado*, marzo-abril, 2003.

**MUÑOZ HERNÁN, Y.;** “Tejiendo redes: mediación comunitaria una forma de construir sociedad”, en <http://www.gernikagoraturuz.org/articulo2yolitejiendoredes.html>

**NABAL RECIO, A.;** “En torno al libro blanco de la justicia”, en *Revista del Poder Judicial (Tercera época)*, núm 49, 1998.

**NAUCKE, W.;** *Principales problemas de la prevención general*, Ed. B. de F., 2004

**NAUTZ, J., BRIX, E. y LUF G.;** *Das Rechtssystem zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Zur Rolle gesellschaftlicher Selbstregulierung und vorstaatlicher Schlichtung*, Passagen Verlag, Wien, 2001.

**NEUMANN, U.;** “Alternativas al Derecho penal”, en ARROYO ZAPATERO, L.; NEUMMAN, 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 GARCÍA, A.;** *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2004.

**NIETO MARTIN, A.;** “Sistemas penales comparados: mediación penal y Justicia alternativa. España, *La Ley*, núm. 15, 2005, pp. 208-212.

**NIEVA FENOLL, J.;** “La justícia de proximitat”, en “*El Clip*” núm. 37, Institut d’Estudis Autonòmics, 2006.

**NORMANDEAU, A. ;** “Police de proximité, police communautaire, police d’assurance pour l’an 2000” a *Revue de droit penal et de criminologie*, núm. 6, 1994, págs. 707 a 733.

**OROMÍ I VALL-LLOVERA, S.;** “La justicia de proximidad en Europa (Estudio de derecho comparado)”, en *Revista de Derecho Procesal*, 2006, págs. 563-599.

**ORTIZ, I. y PONCE, J.;** *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: Diez textos fundamentales del panorama internacional*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona/Madrid, 2008.

**ORTIZ PRADILLO, J.C.;** “El Rechtspfleger alemán y la reforma del Secretario Judicial en España”, *Revista de Derecho Procesal*, núm. 1, 2007, págs. 709-730.

**PALAZZO, F.;** “Le juge de paix dans la système pénal italien”, en *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal Comparé*, núm. 2, 2004.

**PARADA VAZQUEZ, R.;** “Carrera, neutralidad política y gobierno de los jueces”, en *Diez años de autonomía universitaria y de libertad académica*, Ed. Boletín oficial del Estado, Madrid, 2003.

**PEDRAZ PENALVA, E.;** “Los jueces de proximidad” a *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 8, febrero 2006, págs. 13-67

**PELICAND, A. ;** “Les juges de proximité en france, une réforme politique? Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l’espace judiciaire”, en *Droit et Société*, núm. 66, 2007, págs. 275-294.

**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” en Montoro Chiner, M.J. (Coord.), *La justicia administrativa: libro homenaje al profesor Dr. D. Rafael Entrena*, Atelier, Barcelona, 2003.

**PETERS, T. (et al.);** “Mediación para la reparación: presentación y discusión de un proyecto de investigación-acción”, *Eguzkilo: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm. 8, 1995.

**PETERS, T.;** “Alternativas en el campo judicial”, en *Estudios de derecho judicial*, núm. 20, 1999.

**PETIT, J.-G. (dir.);** *Une justice de proximité, la justice de paix 1790-1958*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 2003.

**PETRELLA, L. y 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.

**PICARDI, N.;** “Los modelos de justicia menor en la experiencia europea”, consultado online (última visita 23/01/2014) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/836/33.pdf>.

**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”, en *Justicia: revista de derecho procesal*, núm.1, 1997.

**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*, Ed. Giuffrè Editore, Milano, 2002, págs.137-147.

**PITTARO, P.;** “La competenza penale del giudice di pace: profili di diritto sostanziale”, en *Questione giustizia*, núm.6, 2000, págs.1047-1061.

**POBLET, M.;** “*La justícia de proximitat: àmbits i models*”, en la colección Síntesi, núm. 13, Ed. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2007.

**POHLMANN, H.;** “Die Bedeutung des neuen Rechtspflegergesetzes für die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, vor allem in Straf- und Bussgeldsachen” en *Der deutsche Rechtspfleger*, marzo 1970, págs. 77 a 79.

**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.

**PRADO COLMENAR, J.;** “La Justicia de Paz. Imagen de una realidad social” en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, Quincena 28 Feb. - 14 Mar. 1999.

**PRESUTTI, A.;** “Attori e strumenti della giurisdizione conciliativa: il ruolo del giudice e della persona offesa”, a *Verso una giustizia penale “conciliativa”. Il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace*, Ed. Giuffré Editore, Milano, 2002, págs.177-216

**PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, I.;** “El Rechtspfleger”, a VV.AA.; *Libro Homenaje a Jaime Guasp*, Ed. Comares, Granada, 1984, págs., 475 y 476.

**PULIDO QUECEDO, M.;** “Sobre la justicia de proximidad”, en *Revista Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm.6, Navarra, 2006.

**QUERALT JIMÉNEZ, J. J.;** “Víctimas y garantías: algunos cabos sueltos: A propósito del Proyecto Alternativo de reparación”, en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo XLIX Fasc. I, abril 1996.

**RAUSCH. H.;** „Rechtspfleger –ein europäische Beruf?“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, abril 1994, págs. 134 a 138.

**RECHTSPFLEGERBLATT;** “100 Jahre Bund Deutscher Rechtspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Zweiter Teil (1945 bis 1970)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 3-2009, págs. 39-40.

- “100 Jahre Bund Deutscher Rechtspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Erste Teil (1909 bis 1945)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 2-2009, págs. 14-15.

- “100 Jahre Bund Deutscher Rechtspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Dritter Teil (1971 bis 1990)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 4-2009, págs. 61-62.

- “100 Jahre Bund Deutscher Rechtspfleger – Chronik Einer Erfolgsgesichte. Vierter Teil (1991 bis 2010)” en *Rechtspflegerblatt*, núm. 2-2010, págs. 23-24.

**REICHEL, W.;** *Die Stellung des Rechtspflegers in der Gerichtsorganisation*, Ed. Heimat, 2a. Ed, Bielefeld, 1951.

**REISS, G.;** „Nochmals: Der Rechtspfleger in der Strafvollstreckung. Eine Erwiderung auf die Ausführungen von Jabel“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, mayo/junio 1983, págs. 243 a 245.

**RELLERMEYER, K.;** “Rechtspfleger und Justizverwaltungsgeschäfte. Gendanken zu Randbereichen der Rechtspflegertätigkeit“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, noviembre 2000, págs. 477 a 481.

- “Rechtspflegerrecht nach dem FGG-Reformgesetz”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 2009, págs. 349 a 360.

- “Entwicklung des Rechtspflegerrechts in den Jahren 2008 bis 2010” en *Der deutsche Rechtspfleger*, mayo de 2011, págs. 257 a 266.

**REQUERO IBAÑEZ, J.L.;** “Memoria de la justicia republicana” en el periódico *El Mundo*, 28 de septiembre de 2006.

-“Jueces de proximidad”, en Guzmán Fluja, V.C.; *La justicia de proximidad*; Ed. Aranzadi SA., col. Cizur, Navarra, 2006, pág. 115-144.

**RIEDEL, H.;** *Kommentar zum Rechtspfleger und Handbuch für Rechtspfleger*. Ed. Braun& Co, Wiesbaden, 5a ed., 1987.

**RODRÍGUEZ BASANTA, A. y DOMINGUEZ FIGUEIRIDO, J. L.;** “Lógica actuarial, seguridad y sistema de justicia criminal”, en *Seguridad en la sociedad de riesgo: un debate abierto*, Atelier, Barcelona, 2003.

**RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J.;** “Problemática de los juzgados de paz”, en *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*, Ed. Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Centre d'Estudis Jurídics i formació especialitzada, Barcelona, 1999.

**ROTHENBERGER, C.;** „Richter-Rechtspfleger”, en *Der Deutsche Rechtspfleger*, 1943, págs. 3 a 7.

**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.

**SÁNCHEZ PÉREZ, J. y PALOMO HERRERO, Y.;** “La actuación del médico forense en virtud del artículo 778.6 de la Ley de enjuiciamiento criminal: <Si hay algo raro, me llamas>”, en *Boletín del Ministerio de Justicia*, núm. 64, 2010, págs. 2654-2675.

**SCHMID, K.;** *Rechtspflegergesetz*, Ed. Nomos, 2012.

**SCHÖNKE, A.;** *Derecho procesal civil*, Ed. Bosch, 5º ed, Barcelona, 1950.

**SCHORN, H.;** „Die Stellung des Rechtspflegers und seine Unabhängigkeit nach dem Rechtspflegergesetz“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, Agosto/septiembre 1957, págs. 267 a 269.

**SECCIÓN TERRITORIAL DE LA APM EN EL PAÍS VASCO;**  
“La justicia de Paz”, a Proyecto de Ley, núm. 3, Juny 2001.  
<http://www.apmagistratura.com/apm/deliberacion/propley.htm>

**SERRA, P.;** “L'indentità e il ruolo del giudice onorario minorile”, en *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”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Any LVI, febrero 2002, nº 1910, págs. 5-48.

**SHAPLAND, J. (dir.)** ; *Justice, communauté et société civile*, París, L'Harmattan, col. Déviance et société, 2008.

**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.

**SOZZO, M.**; “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito” en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, BsAs, N. 10, 2000, págs. 103 y ss.

**SUBIRANA ZUNZUNEGUI, I.J.** ; “El informe criminológico en el ámbito judicial” en *Eguzkilore*, núm. 11, San Sebastián, 1997, págs. 141-156.

**SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE** ; « La création des juges de proximité : une grave atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la justice », consultado en <http://www.syndicat-magistrature.org/article/293.html>, aunque actualmente ha sido

retirado. Puede visualizarse el documento en la página web <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/appel-commun.shtml>.

**TAMS, M.;** “Der Rechtspfleger als Richter i. S. Grundgesetz. Eine Bestandsaufnahme oder eine Absage an das Erfordernis persönlicher Unabhängigkeit“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, noviembre 2007, pág. 588.

**TAYLOR, I.; WALTON, P; y 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.

**TOMAS Y VALIENTE, F.;** “De la Administración de Justicia al Poder Judicial”, en *Jornadas sobre el Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución Francesa*, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 1990.

**TRIGO SIERRA, E. y ANDRÉS CIURANA, B.;** “La justicia de proximidad y los Consejos Autonómicos” a *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 13, (enero-abril 2006), págs. 75-78.

**UHLENBRUCK, W.;** “Die Zusammenarbeit von Richter und Rechtspflege in einem Künftigen Insolvenzfahren” en *Der deutsche Rechtspfleger*, Agosto/septiembre 1997, págs. 356 a 359.

**ULE, H.M.;** *Der Rechtspfleger und sein Richter*, Ed. Carl Heymans; Köln/Berlin/Bonn/München, Heymann, 1983.

**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, Universite de Droit, D’Economie et des Sciences D’Aix Marseille, 2003.

**VEGAS TORRES, J.;** “Consejos de Justicia y justicia de proximidad”, en *Revista de Derecho Procesal*, 2006, pp.657-662.

**VELASCO NÚÑEZ, E. (coord.);** *La justicia de paz en la Comunidad Valenciana*, Ed. Generalitat Valenciana. Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, Valencia, 2001.

**VENDRELL, M.;** “El medio urbano y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (La experiencia de Barcelona)” a 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)

**VIANELLO, F.;** “Mediazione penale e giustizia di proximita”, en *Dei delitti e delle pene*, núm.3, 2000.

**VIAZZI, C.;** “Giudice unico e magistratura onoraria”, en *Questione giustizia*, núm.2, 1999.

**VOGEL, R.;** “Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen nach dem OwiG (Ordnungswidrigkeitengesetz) gegen Jugendliche und Heranwachsende durch der Rechtspfleger“ en *Der deutsche Rechtspfleger*, febrero 1971, págs. 60- 61.

**WEDEWER, P.;** “Der Rechtspfleger als Friedensrichter” en *Der Deutsche Rechtspfleger*, junio de 1951, págs. 289 a 298.

**WEIKE, J.;** “Rechtspfleger in Estland” en *Der deutsche Rechtspfleger*, junio 1997, págs. 250 a 253.

**WERTENBURBRUCH, W.;** “Gewaltenteilung und Rechtspfleger” en *Der Deutsch Rechtspfleger*, 1962, págs. 77 y ss.

**WOLF, M.;** “Richter und Rechtspfleger im Zivilverfahren”, *ZZP* 3 1986.

**WYVEKENS A y FAGET, J., (dir.) ;** *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Ed. Erès, Ramonville Saint-Agne, 2001.

**WYVEKENS, A.;** “La justice de proximité: version française de “Justice and Community ?”, en Shapland, J. (dir.), *Justice, communauté et société civile*, Paris, L’Harmattan, col. Déviance et société, 2008, págs. 39-53.

- “La posta in gioco della giustizia di prossimità nel trattamento della delinquenza. L'esempio francese della "terza via"” a *Dei delitti e delle pene*, núm. 3, 2000.

- “L’insertion locale de la justice penale. Aux origenes de la justice de proximité”, Ed. L’Harmattan, Paris, 1997.

- “Justice de proximité et proximité de la Justice. Les maisons de justice et du droit”, en *Droit et société*, núm. 33, 1996, págs. 363 a 388.

**XIOL RÍOS, J. A.;** “Técnicas de evitación del proceso contencioso-Administrativo”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, Número monográfico sobre *Evitación del proceso*, Madrid, 1997.

- “El poder judicial y la construcción del Estado autonómico”, en AA.VV., *La Justicia ante la Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Thomson-Aranzadi, Madrid, 2005, págs. 65 a 96.

**XIRAU SERRA. J.;** “Modelo de competencias profesionales para jueces de primera instancia e instrucción” en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, Oñati, núm. 77, 2007, págs 87 y ss.

**YEBRA-PIMENTEL VILAR, P.;** “Proyectos normativos en la política de selección de jueces: especial referencia a la justicia de proximidad” en *Dereito*, vol. 17, núm. 2, 2008, págs. 209 a 251.

**ZAFFARONI, E.R.;** “La función reductora del derecho penal ante un estado de derecho amenazado (o la lógica del carnicero responsable)” en *Revista de Ciencias Jurídicas ¿Más Derecho?*, N° 3, Fabián J. Di Plácido Editor, Bs. As., 2003. Se sigue la versión online disponible en internet: <http://www.derechopenalenlared.com/docs/doctrina04.pdf>



*Antonio Cereijo Soto*

SR. ANTONIO CEREIJO SOTO

DOCTORANDO

DR. JUAN GONZALO ESCOBAR MARULANDA

CODIRECTOR DE LA TESIS

DR. DANIEL VARONA GÓMEZ

CODIRECTOR DE LA TESIS

