

SEGUNDO INFORME
Justícia de Proximitat, Mobilitat i Seguretat Ciutadana

Estudi encomanat pels
Serveis Dona i Drets Civils de
L'Ajuntament de Barcelona a
l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans
(Universitat de Barcelona)

Autor: Prof. Dr. Roberto Bergalli

Colaboradoras
(Grup Recerca *s/Justícia de Proximitat, Mobilitat i Seguretat Ciutadana*)

Gabriela Rodríguez Fernández

Cristina Fernández Bessa

Introducció

El Primer Informe (al cual se aludirá con este nombre, en lo que sigue), presentado el 22 Enero del año corriente, se cerró con un número de doce (12) **Conclusions** a las cuales, en esta ocasión, conviene remitirse (v. **Primer Informe: 26-28**). No obstante, y a mero carácter recordatorio, es oportuno hacer presente que el encargo recibido por el *Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans* (en adelante, OSPDH) consistía en realizar un estudio sobre la posibilidad de la instauración de una cierta *Justícia de Proximitat* en la ciudad de Barcelona, utilizándose tal análisis para la búsqueda de otras vías de resolución de conflictos generados entre ciudadanos(as) y/o entre estos/as y los niveles sancionatorios de los que disponga el orden municipal. Pero, la elaboración de un tal análisis dependió, hasta la presentación del presente Informe, de conocer cuáles iban a ser las decisiones legislativas que pudieran adoptarse, en el plano estatal, en el autonómico y en el municipal acerca de la eventual incorporación al orden jurídico de disposiciones que posibilitaran una viabilidad constitucional de la denominada *Justícia de Proximitat*.

Ahora, con carácter de síntesis, esas **Conclusions** podrían resumirse en dos grupos, a saber:

1), concretamente aquellas referidas a la pretendida instauración de una *Justícia de Proximitat* (**Conclusions 6.1 a 6.7**) en el ámbito municipal de la ciudad de Barcelona; y,

2) las que aludieron a las alternativas que, en substitución de la tal justicia, se han estado insinuando en diferentes ámbitos municipales, todas las cuales podrían conformar parte de una tesis que se inscribiría en una perspectiva abolicionista de toda carga punitiva que el *Ajuntament de Barcelona* aplica en la resolución de conflictos generados entre ciudadanos/as y/o entre estos/as y los niveles sancionatorios de los que dispone cualquier orden municipal o local. Esto último ocurre así cuando estos conflictos suponen la infracción de disposiciones preestablecidas con el fin de mantener una convivencia pacífica y regulada en el ámbito de un término municipal.

Con una distinción como la señalada, se analizarán a seguido los aspectos de carácter legal que se consideran como más relevantes, constituyendo así el primero de los seis grandes apartados que constituyen este Segundo Informe.

1) ¿Es todavía asequible la instauración de una Justicia de Proximitat en el término municipal de la ciudad de Barcelona?

El interrogante con el que se encabeza este apartado parece justificado ante el cúmulo de circunstancias producidas con posterioridad a la presentación del Primer Informe. Tales circunstancias se vinculan con las alternativas seguidas en el plano político institucional por aquellos instrumentos que permitieron alentar la posibilidad de llegar a configurar la denominada *Justícia de Proximitat* en la ciudad de Barcelona y que ya fueron objeto de análisis, en el momento de redacción del Primer Informe. Mas, desde enero 2005 hasta el presente tales instrumentos han tenido corporeización e, incluso

un pujante tratamiento por las instancias que tuvieron la competencia para estudiarlo y emitir una valoración. Esos dos instrumentos son, sin duda, por una parte el *Anteproyecto de Ley por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona* (aprobado por el Plenari del Consell Municipal en 17 junio de 2005) convertido en Proyecto de ley por el Consejo de Ministros en 23 diciembre y, por la otra, la Propuesta de Reforma del Estatut de Catalunya (aprobada por el Parlament de Catalunya en 30 septiembre 2005, luego tomada en consideración por el Congrés dels Diputats en 2 noviembre 2005). A ellos, se ha venido a agregar el Anteproyecto (hoy Proyecto) de Ley Orgánica de Modificación de la Ley 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, en materia de Organización Territorial de la Administración de Justicia.

1.1) Anteproyecto (ahora Proyecto) de Ley por el que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona

Desde que se hicieron observaciones al texto de este Anteproyecto en el Primer Informe (cfr. 11-20), hasta el momento en que el mismo fue aprobado en una segunda redacción por el Plenari del Consell Municipal, es evidente que sus contenidos variaron sensiblemente. Al menos en lo que atañe al Títol III el cual, otra vez de reciente, en 17 junio 2005, si bien ha recibido el mismo título de *Justícia de Proximitat* colocado en el texto presentado en 6 septiembre de 2004, sus contenidos han sido ostensiblemente vaciados. Esto ha ocurrido hasta el punto que, en extensión, el último texto citado (que constituyó el originario Anteproyecto de Ley) contenía cinco (V) Capítulos, desarrollados en veinte artículos (41 al 61), mientras el primero, luego texto de Anteproyecto definitivo, contenía únicamente dos artículos (36-37). Si la extensión del Títol III se ha reducido tan drásticamente, el contenido del mismo, relativo a la *Justícia de Proximitat*, naturalmente ha padecido una castración extrema. Ello así por cuanto el Anteproyecto había procurado ser extremadamente minucioso en pormenorizar, en cinco Capítulos y veinte artículos, diferentes aspectos que pretendían exponer con consistencia la futura instauración de una *Justícia de Proximitat*. ¿Será que se han visto limitadas las esperanzas del *Ajuntament de Barcelona* por mantener un control en la instauración de tal *Justícia de Proximitat*? Según como se observe el texto del ahora aprobado Proyecto sobre futura Carta de Barcelona, la respuesta puede tener un sentido afirmativo o negativo. Cabe responder en el primer sentido si se considera que esta nueva categoría jurisdiccional se adjudica plenamente al ámbito municipal. Para enfatizar este aspecto hay que recordar que la tentativa de instaurar una *Justícia de Proximitat* en Barcelona arranca desde comienzos de 1990. Mas, también se puede responder en el segundo sentido, si se toma en cuenta la eliminación del Consistorio en la constitución de las ternas de candidatos a jueces de proximidad, tarea que en el Proyecto del Gobierno aprobado por el Congreso de los Diputados en 23 Diciembre tendría que ser evacuada por un tribunal que estará integrado en dos terceras partes por miembros del Consejo de Justicia (nuevo órgano del que habla el Proyecto de Estatut de Catalunya) y la tercera por el Parlament. Mas, analizando el detalle de esos dos únicos artículos que han quedado en el texto definitivo de Proyecto, se advierte que los mismos se limitan, por una parte (en el Art. 36) a una remisión del ejercicio del "Poder Judicial y el servicio público de la administración de justicia en la ciudad de Barcelona" a "los órganos jurisdiccionales actualmente determinados

en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial”, es decir que por primera vez se acepta la necesidad de someter a esta Ley Orgánica toda y cualquier implantación de la nueva justicia lo cual, hasta ahora, ni siquiera se había mencionado. Mas, adviértase que tal remisión está referida “a los órganos jurisdiccionales *actualmente* determinados...” (las cursivas se introducen para exaltar la relación temporal a la que se alude, en atención a cuanto se refiere a seguido), sin previsión de lo que fue nuevo texto de Anteproyecto para esa Ley Orgánica que finalmente se difundió en 14 de Julio pasado (al que más tarde se hará referencia) y el cual incide sobre aspectos que interesan. Mientras, por la otra parte (Art. 37), en lo que se denomina como “Naturaleza de la Justicia de Proximidad”, salvo la mención en el párrafo 3 de la necesaria utilización de la lengua catalana que deberá ser utilizada por este tipo de justicia, los párrafos 1 y 2 se dedican a remarcar la remisión de la implantación, su constitución, competencias, demarcación, funcionamiento y financiación, a la misma futura Ley Orgánica referida antes. Algunos meses más tarde y muy de reciente se ha venido a saber (cfr. *El País-Cataluña* 28.Nov.2005: 5) que la ponencia que hubo de informar el proyecto de ley sobre la Carta Municipal de Barcelona se reunió por primera vez el miércoles 30 Noviembre en el seno de la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso. Los 11 diputados designados, debieron estudiar el texto remitido por el Gobierno y las 52 enmiendas del PP, único grupo parlamentario que ha observado el texto enviado por el Ayuntamiento de Barcelona. Es evidente que, aún cuando lo que fue un Proyecto de Ley y contara con el apoyo de los grupos parlamentarios, a excepción del de el PP, las disposiciones de esa Carta Municipal han mantenido la redacción prevista en el Anteproyecto de 17 de Junio pasado 2005.

Cuando por fin se tuvo conocimiento del Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación –como se ha dicho, en fecha 14 de Julio 2005- entonces se hizo posible asumir que, por la vía de modificar la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, en materia de organización territorial de la administración de justicia, se exhibía una voluntad, ahora estatal, de introducir los juzgados de proximidad (cfr. redacción propuesta para el Art. 26 por el Anteproyecto citado) como unos más de aquellos investidos del ejercicio de la potestad jurisdiccional, junto a los tribunales y juzgados que citaba el entonces Anteproyecto. Conviene resaltar en este punto que, tal como se sostuvo a lo largo del Primer Informe y en especial en la Conclusión 6.3), sigue manteniendo vigencia lo afirmado allí, en el sentido que: *la naturalesa d'aquesta Justícia de Proximitat és, de moment, discutible respecte a la seva denominació, així com en els seus fonaments i els seus continguts*; lo cual quedó explicitado en la Conclusió 6.4) , donde se expresó: *l'eventual instauració d'una Justícia de Proximitat a l'àmbit municipal de Barcelona, proposa una **forta contradicció** amb l'ordre constitucional espanyol (CE), respecte a l'exercici de la potestat jurisdiccional, i amb el desenvolupament orgànic d'aquesta capacitat estatal (LOPJ), per la qual cosa, l'avenç en aquest procés instaurador està pendent d'una reforma constitucional i de l'Estatut de Catalunya, ja que d'una altra forma **no seria possible aquesta “nova” justícia** .*

Tal como se ven las cosas, al momento presente, la tentativa de instaurar una *Justícia de Proximitat* en el ámbito municipal de Barcelona es verdad que parece haber tenido éxito y se ha dado un paso hacia delante para su futura implantación. Mas, aún cuando la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial también ha prosperado en sede gubernamental del Estado español,

esperando también prospere en la futura discusión parlamentaria del ya Proyecto, todavía quedaría pendiente de salvar el obstáculo más serio que impide ampliar los ámbitos jurisdiccionales, tanto en marcos autonómicos como municipales, más allá de los que hasta en la actualidad lo admiten las disposiciones del Título VI de la CE, en especial el Art. 117.5: *El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales*. Qué deba entenderse por *unidad jurisdiccional* ya se sabe que es materia controvertida, tal como se hizo notar en el Primer Informe (v.pág. 8). De manera tal, quedaría así subsistiendo la indefinición acerca de saber si es (o será) posible ampliar el ámbito jurisdiccional en España a los juzgados de proximidad, tal como se proponía en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación (antepropuesto Art. 26), pues queda todavía pendiente –como Proyecto, aprobado por el Consejo de Ministros en 22 de Diciembre manteniendo la redacción presente, y si superase el debate parlamentario- la dificultad constitucional ya referida, acerca de lo establecido por el Art. 117.5 CE.

1.2) Anteproyecto (hoy Proyecto) de Ley Orgánica de Modificación de la Ley 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, en materia de Organización Territorial de la Administración de Justicia.

No obstante lo dicho al final del apartado anterior, conviene seguir con el análisis de los otros elementos que deben tenerse en cuenta para evaluar las posibilidades futuras acerca de la adopción definitiva de la *Justicia de Proximitat*, en el esquema de posible ampliación de la potestad jurisdiccional en España.

Así las cosas, con fecha 14 de Julio del año corriente, por canales de comunicación con el Ministerio de Justicia de España, se difundió lo que era Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la LOPJ (al que se denominaba como Anteproyecto de Modificación). El Anteproyecto estaba precedido por una larga y detallada Exposición de Motivos, en la que se exponen referencias en torno a los aspectos sobre los que tal Anteproyecto pretendía incidir. Reseñado de manera muy sucinta, con tales aspectos se procura modificar la organización judicial mediante la creación de la *Justicia de Proximitat*; se establecería el marco para la modificación de las leyes procesales, concretamente en lo referido al recurso de casación para la unificación de doctrina; se ampliaría asimismo la competencia de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores a todo el Derecho Civil propio de la Comunidad Autónoma; y, se generalizaría la segunda instancia penal, alcanzando también a aquellos que tengan fuero especial, en cumplimiento de reiteradas resoluciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU que declaraban la infracción del artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A este último fin y sólo para estos casos, se crearían dos secciones, de primera instancia y de apelación, en la Sala en lo Penal del Tribunal Supremo. Se propone que todas estas reformas pretendidas deben tener su reflejo en la Ley 38/1988, de 29 de diciembre, de demarcación y planta judicial, principalmente en lo relativo a la *Justicia de Proximitat*, así como en la previsión de que la puesta en marcha de la segunda instancia penal ante la Sala de lo Civil y Penal y de los Tribunales

Superiores de Justicia comportará un aumento de magistrados que sirven en dicho órgano jurisdiccional.

Interesando concretamente a este Informe la llamada *Justicia de Proximitat*, el análisis sucesivo va a concentrarse sobre los aspectos del entonces Anteproyecto que la trataron, específicamente. Y, a este respecto, conviene regresar a la Exposición de Motivos pues, su apartado II, está dedicado íntegramente a ella. Se resaltan en dicho apartado dos asuntos que resultan de extrema relevancia a la hora de dar respuestas a los reclamos por una justicia adecuada a las necesidades primarias de la vida contemporánea. Uno, es la de una *tutela judicial efectiva para las demandas de los ciudadanos* y, otro, es la *gestión de una administración de justicia eficaz*. Ambos asuntos, de acuerdo a la Exposición de Motivos bajo análisis, se podrían encarar mediante una modificación de las estructuras necesarias para proporcionar una respuesta judicial pronta y de calidad a las demandas de los ciudadanos. Si de verdad estos objetivos, por cierto muy ambiciosos para el estado de escasa credibilidad ciudadana acerca de toda la administración de justicia, pudieran alcanzarse introduciendo este nuevo tipo de justicia, quienes han presentado este Anteproyecto quedarían ratificados en cuanto a que la introducción en el sistema judicial de un primer escalón, cuales serían los jueces de proximidad, ya que cumpliría con aquellos objetivos.

Esos jueces de proximidad se crearían siguiendo el modelo de los Juzgados de Paz (pág. 2, Exposición de Motivos) y, vendrían a *aliviar la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de Primera Instancia y sobre los de Instrucción que dejarían de conocer de estos asuntos menores que por su volumen distrae y retrasa la resolución de otros que no lo son*. Si brevemente se acude al Art. Doce del entonces Anteproyecto, allí se encontrará cómo quedaría eventualmente redactado el Art. 99 de la Ley 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, en materia de Organización Territorial de la Administración de Justicia y, concretamente se constataría que la competencia material de estos nuevos Juzgados, si bien recaería sobre asuntos que posiblemente aliviarían la tarea de los de Primera Instancia y de los de Instrucción, sin embargo no darían satisfacción a lo que por *proximidad* se ha venido entendiendo hasta ahora. Conviene reflexionar entonces qué puede significar el término *proximidad* para el citado Anteproyecto pues, si no tiene traducción en lo temporal, ni tampoco en lo espacial, en el sentido que cada Juez esté de verdad próximo a los hechos y a las partes, perdería en consecuencia sentido denominar a los Juzgados que se pretenden crear con esa adjetivación (*de proximidad*) y, en cambio, antes de crearlos sería más oportuno deparar esfuerzos y recursos a potenciar otros juzgados ya existentes, quizá limitando su alcance a los ámbitos municipales, exclusivamente. Mas, los aludidos asuntos *que posiblemente aliviarían la tarea de los (Juzgados) de Primera Instancia y de los de Instrucción* quedarían circunscriptos, en el orden civil, a conocer de la substanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos y de las funciones de conciliación y mediación, que expresamente les atribuya la ley (v. Anteproyecto, Art. Doce por el que se pretende modificar el artículo 99 bis de la LOPJ), mientras en el orden penal, los Juzgados que se crearían, 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. Como queda con evidencia expuesto, el concepto de *proximidad* con el

cual el Anteproyecto encara la creación de los nuevos Juzgados queda limitado a uno que antaño calificaba a cierta justicia como “de menor cuantía” y no en un sentido peyorativo o descalificador, sino en uno simplemente limitador y, lo que parece peor, extraviado con relación a los criterios que se sostenían en el Anteproyecto de Carta Municipal de 6 Septiembre de 2004 (Título III, Cap. I, Art. 42) y, en especial a los de *inmediación y rapidez*, sobre los cuales se asentaba la naturaleza de la *Justícia de Proximitat* que entonces se auspiciaba.

Queda asimismo por esclarecer el papel que, por último, han de cumplir los denominados Consejos de Justicia Autonómicos, también introducidos por el Proyecto de Ley del Poder Judicial al que se está haciendo alusión. Las composiciones y competencias asignadas por el Proyecto chocan con las que el Proyecto de Estatut para Catalunya había previsto para el Consell de Justícia (cfr. TÍTOL III. DEL PODER JUDICIAL A CATALUNYA, CAPÍTOL II. EL CONSELL DE JUSTÍCIA DE CATALUNYA (arts. 97-100). En cualquier caso, la fuerte resistencia sostenida contra estos por la mayoría del Consejo General del Poder Judicial, asociaciones de jueces y otros colectivos vinculados a la administración de justicia, han adelantado el cuestionamiento que levantan las competencias que el Proyecto de Estatut les ha atribuido a tales órganos, las cuales, de hecho, quedan sensiblemente reducidas en el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, en materia de Organización Territorial de la Administración de Justicia.

Ante el cuadro de la situación de propuestas en que se encuentra la aspiración por introducir la *Justícia de Proximitat*, especialmente en el ámbito municipal de la ciudad de Barcelona, y a la espera que tal cuadro se decante, parece oportuno ahora pasar a la exposición de la búsqueda hecha para poder encontrar otras vías de resolución a las situaciones de contraste o de conflicto propias a la convivencia urbana que no fuesen las de derivarlas a una sanción o al ámbito del ejercicio de una potestad jurisdiccional (cfr. Primer Informe, Conclusions 6.6).

1.3) Las propuestas enmarcadas en el Proyecto de Estatut para Catalunya y el estado de las mismas.

La Comunidad Autónoma de Catalunya sigue en la espera de aprobación del Proyecto de nuevo Estatut que, en su momento (30 septiembre de 2005) fuera aprobado por el Parlament de Catalunya y que, a la fecha, está pendiente de su tratamiento por ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados español. Las alternativas que han rodeado todo el proceso de discusión acerca de este Proyecto de Estatut son vastamente conocidas, como para recordarlas aquí. Lo importante a tener en cuenta es lo relativo al Tít. III *Del Poder Judicial a Catalunya*, ARTICLE 108. JUSTÍCIA DE PAU I DE PROXIMITAT

1. La Generalitat té competència sobre la justícia de pau en els termes que estableixi la llei. Aquesta competència, en tot cas, inclou el nomenament dels jutges, per mitjà del Consell de Justícia de Catalunya. També es fa càrrec de llurs indemnitzacions i és la competent per a la provisió dels mitjans necessaris per a l'exercici de llurs funcions. Li correspon també la creació de les secretaries i llur provisió.
2. La Generalitat pot establir per llei, en les poblacions que es determini i d'acord amb el que estableix la llei orgànica del poder judicial, un sistema de justícia de proximitat que tingui per objectiu resoldre conflictes menors amb celeritat i eficàcia.

Todo lo cual deja condicionado la reforma de la Ley Orgánica de Poder Judicial, en el caso que también se decida incluir este Título en el acuerdo de

los partidos políticos estatales y catalanes que, a la fecha de finalización de este Segundo Informe, siguen negociando un acuerdo definitivo sobre el texto del Estatut aprobado por el Parlament de Catalunya.

2) Cuáles son las situaciones de contraste o de conflicto propias a la convivencia urbana

Los hechos que pudieran ser propios para semejantes situaciones son aquellos que se producen en el marco de la convivencia urbana y, en particular, en el ámbito de los distritos en una ciudad como la de Barcelona, o sea de aquellas zonas o demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos (RAE T. 1 a/g, 22ª ed. 2001: 839). Por ello, era decisivo poder recoger un material empírico que permitiera valorar la viabilidad de alternativas no punitivas para obtener la reconducción de aquellas situaciones o de conflicto.

Por *material empírico* pretende aludirse a aquellas actuaciones que puedan existir o hayan sido elaborados en el ámbito de un distrito, de los diez existentes en la ciudad de Barcelona, a consecuencia de una intervención municipal; es decir, cuando se produce la manifestación de algún vecino/a, presentada al distrito, o la intervención directa de éste por haber recibido noticia acerca de alguna situación en que determinados vecinos/as contiendan por ciertas situaciones que sean pasibles de sanción administrativa, el distrito interventor ha de confeccionar algún expediente y el registro de éste debería documentar tanto la situación cuanto los datos de los posibles actores que han sido partes, cuanto asimismo las consecuencias o ulteriores alternativas que se han producido como resultado de aquella intervención.

Con semejantes presunciones (que no certezas) se propuso a *Serveis Dona i Drets Civils del Ajuntament de Barcelona* –como órgano municipal que encomendó el presente Estudio- la posibilidad de llevar a cabo unas búsquedas en los registros de tal tipo de actuaciones en ciertos *distritos* de la ciudad de Barcelona. Trasladada esta inquietud a los responsables de *Serveis Dona i Drets Civils*, se hizo la propuesta de obtener autorizaciones en los propios *distritos* para poder acceder a los registros de las intervenciones por parte de los mismos en las situaciones referidas. Esta propuesta fue presentada en la pasada primavera del corriente año, en conocimiento que la obtención de tales autorizaciones no iba a depender de la Regiduría, sino de los propios *distritos*.

Conscientes de las dificultades y los impedimentos de tipo político que pudieran existir, -en tanto que cada *distrito* posee distintas integraciones, como se corresponde a la articulación democrática de la representación ciudadana, lo que hace que cada uno tenga una composición diferente por partidos políticos-, se sugirió iniciar las búsquedas en los *distritos* más accesibles. Transcurrieron varios meses sin un resultado positivo, hasta que por fin la *Regidoria de Dona i Drets Civils* obtuvo autorización para poder acceder únicamente a los registros del Distrito de Gràcia. A la postre, no hubo ninguna otra posibilidad para obtener acceso a alguno de los demás nueve distritos de Barcelona.

Naturalmente, esta restricción al extremo para la obtención de los datos e informaciones buscadas en un único distrito, transformó la idea inicial de la investigación. En efecto, de esta forma hubo de aceptarse, por adelantado, (a

menos que posteriormente se pudiera obtener autorización para obtener tales datos en otro distrito municipal) que las muestras que se pudieran identificar no podían, en manera alguna, servir como elementos de contraste con relación a datos semejantes recogidos en otros distritos municipales de Barcelona. La generalización de datos aislados a un conjunto de situaciones verificables, no sólo conspiraría contra las conclusiones posiblemente extraíbles de otras muestras recogidas por la ausencia de eventuales elementos de contraste. También constituiría un atropello al objetivo esencial de toda investigación empírica cual debe estar constituido por la utilización de una información construida a partir de observaciones contrastables entre las diferentes muestras extraídas. En toda investigación que pretenda utilizar datos empíricamente recogidos para aplicarlos en alguna proposición teórica, el mínimo de honestidad y seriedad requerido debe estar dado por la capacidad generalizadora que emerja del cotejo de las diferentes muestras obtenidas. Este mínimo, precisamente, no se alcanzaría si se pretendiese generalizar unas conclusiones propositivas con la aplicación de una única muestra. Ello así, por una parte, porque las diferentes composiciones socio-económicas y culturales de los diez distritos municipales de la ciudad de Barcelona hacían previsiblemente pensar que las capacidades de vecinos y autoridades para solventar otras vías de resolución de situaciones de contraste o de conflicto propias a la convivencia urbana que no fuesen las de derivarlas a una sanción o al ámbito de ejercicio de una potestad jurisdiccional, hacen presumir que aquella generalización de datos constituiría una conclusión falaz. Mientras, por otra parte, pues la espera para que *Serveis Dona i Drets Civils* del *Ajuntament* pudiese obtener autorización a fin que la necesaria recogida de datos pudiese efectuarse en otro distrito municipal, además del de Gràcia, no sólo dilataba por meses la continuación de la investigación, sino también impedía la continuidad de la línea de orientación elegida para realizarla.

A un cierto momento, ante la indefinida obtención de autorización para poder acceder a registros de otros distritos municipales, se tomó la decisión de abandonar tal línea de orientación para realizar la presente investigación. Así, se optó por utilizar los datos a recoger en el Distrito de Gràcia simplemente como indicación de cómo se procede cuando un distrito municipal de Barcelona entra en conocimiento de la manifestación de algún vecino/a, presentada al distrito, o la intervención directa de éste por haber recibido noticia acerca de alguna situación en que determinados vecinos/as contiendan por ciertas situaciones que sean pasibles de sanción administrativa. La decisión fue, asimismo, que una vez recogidos y analizados tales datos se vería su pertinencia para adelantar alguna propuesta.

De este modo, las investigadoras del Grupo (bajo la coordinación de una de ellas) se presentaron en las oficinas del Distrito de Gràcia y allí, no sin dificultades, comenzaron por identificar cuáles podían ser aquellos asientos que permitiesen verificar el registro de situaciones de contienda entre vecinos o de intervención municipal por mérito de las cuales la aplicación de una sanción o la posibilidad de aplicarla despertara un interés para la investigación iniciada.

2.1) Cómo se llevó a cabo la pretendida recolección de Datos en el Distrito Municipal de Gràcia.

La investigación de campo que se realizó para este Segundo Informe comportó una búsqueda de datos cualitativos sobre las incidencias producidas en el Distrito de Gràcia de la ciudad de Barcelona; originalmente, como ya se ha dicho, se había previsto repetir esta indagación en otros distritos, lo que no pudo cumplirse por la imposibilidad de siquiera acceder a algún otro de los otros nueve distritos.

Como suele suceder en las estructuras administrativas que llevan largo tiempo establecidas, la actividad de investigación en el Distrito de Gràcia, aún cuando estaba avalada por una autoridad que pertenece a la misma estructura del *Ajuntament de Barcelona*, fue empero vista con recelo y generó unas actitudes defensivas por parte de los funcionarios, actitudes que únicamente pudieron ser dejadas de lado mediante una combinación de voluntad política firme (que comprendió a la vez la necesidad de cualquier administración por tener datos cualitativos para autoevaluarse y el hecho consistente en que permitir la evaluación externa es una característica central de la transparencia en las administraciones democráticas) y una información amplia a los funcionarios sobre los objetivos y el alcance de la investigación.

Respecto de dicho Distrito de Gràcia, este último paso tendente a vencer las resistencias fue dado: la coordinadora del equipo de relevadores se reunió en cuatro oportunidades diferentes con los representantes del distrito, a los que entregó una carta del *Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans* de la Universitat de Barcelona explicando las características de la investigación, como así también una copia de la ficha confeccionada previamente para obtener el buscado relevamiento¹. Después de estas gestiones, las cuales tenían también por objeto decidir cuáles expedientes se habría de consultar, se determinó que *conforme las prácticas administrativas explicadas a las investigadoras por las autoridades del distrito* (prácticas que a la fecha de aquellas entrevistas no estaban uniformadas por ninguna disposición del Ayuntamiento, sino que dependían del arbitrio de cada espacio descentralizado), se habían de revisar –de acuerdo a los presupuestos de la búsqueda- los expedientes clasificados bajo el epígrafe de “Quejas”(Q). Adicionalmente, y por insistencia de los investigadores, se llegaron a revisar también algunos de los expedientes clasificados bajo el nombre de “Guardia Urbana” (GU).

Por parte de la Gerencia del Distrito se asignó un espacio físico para realizar la tarea y se convinieron los horarios. A la perspicacia, constancia y buen criterio de quienes llevaron adelante la compulsa de los expedientes se debe en gran parte el haber podido realizar el trabajo, porque en el día a día hubieron de vencerse otras reticencias, las que aún cuando puedan explicarse por el temor a ser observados, no estuvieron ajenas a un cierto toque de obscurantismo administrativo.

Así, en principio fue posible disponer de las listas de “Q” y de expedientes clasificados como “GU” de todo el año 2004 (período que de antemano se había establecido como el marco temporal dentro del cual se haría la búsqueda), de las cuales se desprendió que de todos los expedientes que en ese año pasaron por la Gerencia del Distrito (1321), 241 fueron clasificados como “Quejas” (Q) y 198 como “Guardia Urbana” (GU). Así, estos dos conjuntos, agrupados, representaron aproximadamente el 33% de la actividad desarrollada.

¹ Que se acompañan como anexo del presente.

La metodología diseñada consistió, en principio, en la determinación de la muestra por azar sistemático, seleccionando uno de cada cinco (1/5) expedientes para luego compulsarlo. En el caso en que éste no fuera ubicado por alguna razón, se esperaba reemplazarlo por el inmediatamente posterior, tomando debida nota del reemplazo. Para decidir el orden se utilizaría el número interno dado por la secretaría de la Gerencia del Distrito.

Este método pudo ser aplicado (con unos obstáculos que no excedieron a los habituales en investigaciones de este tipo) en los expedientes clasificados como “Q”, pero fue imposible en los que estaban clasificados como “GU”. En estos últimos, y más allá que los números asignados en la lista entregada inicialmente no se correspondían luego con el número ni el contenido del expediente efectivamente existente, el acceso físico a los expedientes fue negado una y otra vez. Únicamente una intervención última del Secretario Técnico del Distrito permitió que fuera entregado al equipo de investigadoras un grupo de expedientes que pertenecían a esa clasificación. Los expedientes entregados estaban ordenados bajo un criterio que **no** fue posible establecer, y que por lo tanto no permitió saber qué material fue entregado para la investigación y cuál quedó fuera de tal posibilidad. Para este subconjunto de casos (GU) se realizó una selección previa de los expedientes entregados que respondían al criterio “conflicto”² y, de ellos, todos fueron así incluidos en la compulsión.

En síntesis, el cuadro que sigue muestra qué es lo que fue posible relevar:

	Quejas (Q)	Guardia Urbana (GU)	Otros	Total
Expedientes Gerencia Distrito Gracia 2004	241	198	882	1321
Relevados	47 (20% del total)	22	--	69

Vale decir que dentro de los expedientes que fueron entregados como pertenecientes al grupo GU existían actuaciones que no se correspondían con la definición teórica de tal apartado (aquellos en los que la GU tenía intervención, o que se habían originado en ella), pero aún así, cuando se trataba de conflictos, y con el objeto de mostrar cuál es la “rutina administrativa”, fueron objeto de nuestro trabajo.

2.2) Algunas ideas preliminares que surgen del material obtenido

A pesar de lo reseñado, y en particular, del hecho que únicamente fue posible revisar expedientes de **un** único distrito con una configuración humana

² Se excluyeron informes sobre necesidades logísticas (uniformes, bicicletas, etc.), o informes generales sobre las actividades desempeñadas en un determinado período.

y física muy singular, el equipo de investigación entiende que el trabajo ha sido fructífero. Sus resultados que en anexo se grafican, muestran que si se pudieran generalizar los datos encontrados a todos los distritos del Ayuntamiento de Barcelona, cabría decir que:

2.2.1) Un porcentaje muy relevante de las quejas que presentan los vecinos (93 %) son conflictos, situaciones en las que **dos o más partes** contienden sobre un objeto o sobre la utilización de un objeto, y cuya posición es advertida recíprocamente como incompatible.

2.2.2) De los conflictos que se ponen en conocimiento del distrito, una cantidad no despreciable (21%) constituyen la punta del *iceberg* de un conflicto subyacente, con frecuencia, entre personas respecto de las cuales se puede suponer un grado de relación previa.

2.2.3) Pese a esta circunstancia (al hecho que se trata de contiendas entre dos o más partes), el distrito **no** tiene incorporada como práctica administrativa la convocatoria a la otra parte del conflicto (en un 92 % no se habilitó dicha posibilidad) y lo que más bien se realiza es lo siguiente: desde Gerencia se responde al quejoso (o se deriva la queja a un organismo fuera del distrito), sin que quien ha sido objeto de la queja tenga la oportunidad de ser escuchado.

Estos tres elementos nos permiten apuntar una conclusión (válida sin duda para el Distrito de Gràcia, pero quizá posible de poder ser generalizada a otros distritos si, investigación de campo mediante, las prácticas administrativas detectadas aquí se repiten en ellos), la cual se puede enunciar de la manera siguiente:

Los procedimientos que se llevan a cabo para atender a las quejas vecinales siguen una rutina que limita la mirada a uno solo de los elementos que componen los conflictos: la conducta denunciada como infractora (a normas legales o a usos y costumbres del quejoso), dejando de lado la existencia de un conflicto.

Es esta mirada “miope” la que lleva a actuaciones episódicas e ineficaces (como por ejemplo, solicitar a la Guardia Urbana que “disperse” a un grupo de jóvenes, o a que se apersona en un lugar determinado, donde frecuentemente no encuentra nada relevante): mira la punta del *iceberg* y como el Titanic, choca con lo que está debajo y fracasa.

Esta conclusión tampoco descubre ningún hecho extraño: todos los sistemas administrativos que tienen en su base un espíritu sancionatorio, preocupado por restablecer un orden superior al de los individuos involucrados, deja de lado las razones por las que se producen los comportamientos y las interacciones entre los protagonistas que son su causa, para ver únicamente si hay o no una conducta reprochable. En esta actividad, todo lo que no es abarcado por la mirada del ojo sancionador se clasifica como no relevante (como no es relevante en la enorme mayoría de los expedientes consultados escuchar a quien es objeto de la queja) y se deja de lado. Así, el conflicto se perpetua en el tiempo³ y cada queja recibe una misma respuesta estereotipada

³ Un número no despreciable de expedientes contenían notas manuales en las que una mano anónima decía “es la tercera queja que presenta” o “otra vez plantea lo mismo”; incluso en algunos casos, las quejas se acumulaban, y nótese que estamos hablando de quejas de un mismo año calendario. Este hecho, desde una óptica sancionatoria puede ser interpretado como un caso de reincidencia del infractor, y desde una postura burocrática, como la existencia de un vecino que no tiene mejores cosas que hacer; desde una óptica crítica, que mira el

(sea decirle al vecino que ello no es competencia propia, enviar a la policía, o explicar qué cosas ya hace el distrito), con lo que no resulta difícil pronosticar que el episodio que motivó la queja volverá a repetirse.

Pero, en los últimos meses, en la ciudad de Barcelona, ha existido otra apuesta por este mismo espíritu sancionador, cual era: el proyecto de Ordenanza de la Convivencia, en trámite de enmiendas. El proyecto convertido finalmente en Ordenanza por el consistorio, adolece de vicios jurídicos que no serán analizados en esta oportunidad, mas si conviene adelantar que vuelve a incidir en el tipo de orientación que aquí se está criticando, cual es que: a los conflictos por la gestión del espacio público, en cuya causa se reconoce una situación de anomia provocada por diferentes orientaciones culturales (ver Exposición de Motivos de la Ordenanza), se responde, una vez más con sanciones. Otra vez es la opción por la institucionalización de las miradas miopes, en las que el afectado por la conducta definida como incívica aparece únicamente como un ciudadano denunciante (denuncia que además la Ordenanza transforma en imperativo), para después ser informado del resultado de ella. Esa es su intervención en el proceso: poner en conocimiento de las autoridades que existe una infracción y esperar pasivamente a que le informen qué ha hecho el poder con su denuncia. Incluso su posible participación en un proceso de mediación -que no está definido, que no se sabe qué alcances podría tener, y que en todo caso es subsidiario respecto del objetivo represivo (arts. 84.5)-. Como se señala, la intervención del denunciante en las actuaciones que se puedan labrar, es subsidiaria porque participa, “si cabe”, en procesos donde las partes mencionadas como centrales son el infractor y la institución municipal.

Una vez más: el ensayado es todo un modelo que se complementa con unas medidas de persecución a los colectivos más vulnerables, a los que les es imposible cumplir con una ordenanza que les impone contar con autorización previa y expresa para reunirse a escuchar o tocar música, que multa a un indigente por dormir en un banco de plaza⁴, o que prevé que quien no puede pagar la multa por cualquiera de las infracciones y no puede tampoco identificarse, se arriesgue a una expulsión del territorio español⁵.

Este modelo tiene muy poco que ver con la “proximidad”, si esta es entendida como una justicia más cercana, con más capacidad de tener en cuenta los por qué de las personas involucradas. Y sin embargo, como la misma Ordenanza deja vislumbrar, sus disposiciones serán el centro de la

hecho como conflicto, puede ser visto como un caso en el que las herramientas utilizadas para atender el episodio han mostrado una vez más su ineficacia.

⁴ La sanción se suspende si acepta someterse al modelo público de asistencia, pero no en caso contrario.

⁵ Cabe recordar que los hechos de Francia, que tanto sacuden hoy y que permiten hacer críticas al “modelo” de integración francés, comenzaron con el intento de la policía para identificar a un grupo de jóvenes que estaban haciendo un uso pretendidamente “abusivo” de la vía pública, en un barrio degradado. El proyecto de Ordenanza sigue la misma lógica normativa que aplicaron aquellos policías al intervenir: una definición difusa de las conductas prohibidas, una autorización amplísima a la policía para aplicar políticas de dispersión, unos colectivos vulnerables que sospechan de la aplicación selectiva de la ley, y finalmente, un modelo basado en ideas higienista-sancionatorias que desprecia los postulados de las cartas de derechos humanos: las intervenciones coactivas (y las que restringen mediante sanciones la utilización del espacio público lo son) deben estar taxativamente definidas, para evitar la arbitrariedad a la que conducen las fórmulas amplias.

actividad de la así llamada *Justícia de Proximitat* cuya pretendida instalación motiva el presente Informe.

Debe entenderse que un Ayuntamiento, el cual ha fracasado en una gestión del espacio público, basada en procedimientos estereotipados que obvian el conflicto y miran solamente la posible infracción, está profundizando el mismo surco: antes, con comportamientos administrativos erráticos y oscuros, preocupados por dar “salida” al expediente sin escuchar a las dos partes; ahora, ampliando las facultades represivas de forma indefinida (por la enorme amplitud de los tipos de infracción) y continuando con la costumbre de definirse como un ojo que solo ve lo que se prepara para ver; que hay quienes molestan en la calle y, por tanto, se los ha de sacar de ella⁶.

La casi natural cuestión que emerge de la presentación de las comprobaciones hechas en el Distrito de Gràcia, las cuales pueden eventualmente ser objeto de una posible generalización a otros distritos de Barcelona, siempre con las prevenciones destacadas, se puede formular entre signos de pregunta. Ella se puede enunciar del siguiente modo: ¿no será que como fundamento de la filosofía punitivo/sancionatoria que el Ajuntament pone de relieve en sus intervenciones, esté escondido un mero y pedestre espíritu recaudatorio, antes que otro democrático como el de la mejora de la convivencia ciudadana, tal como el Ajuntament proclama en sus declaraciones (se verá más adelante este aspecto)?

5) Propuesta de otras vías de resolución de conflictos generados entre ciudadanos(as) y/o entre estos/as y los niveles sancionatorios de los que disponga el orden municipal.

Teniendo presente las referencias suministradas con motivo de la tentativa de recolección de datos en los distritos municipales de Barcelona -v. apartado 2) **Cuáles son las situaciones de contraste o de conflicto propias a la convivencia urbana-** ha quedado de relieve el nivel de fracaso que obtiene la insistencia en aplicar una filosofía punitiva a las situaciones que se generan entre ciudadanos(as) y/o entre estos/as y los niveles sancionatorios de los que disponga el orden municipal con el supuesto fin de mantener una convivencia pacífica y regulada en el ámbito de un término municipal. Dicho fracaso se constata en un doble nivel; primero, en el de las prácticas administrativas. Con las constataciones hechas en un único distrito municipal del *Ajuntament de Barcelona*, queda en evidencia la ausencia de procedimientos de intervención claros, reconocibles y regulados cuando se trata de conocer acerca del destino, las consecuencias y las ulteriores decisiones que se puedan adoptar en el ámbito municipal después de una denuncia o de una directa actuación de la policía urbana que afectan a los vecinos. Más todavía, resulta sorprendente que quienes han sido involucrados como actores del hecho que motiva la intervención municipal, si estuviesen interesados, les resultaría muy difícil conocer el camino seguido por el expediente donde debían ser recogidas todas las incidencias a las que fueron vinculados, como denunciantes o denunciados.

⁶ Ese será el efecto de las numerosas normas que, dentro de la Ordenanza, mandan a la policía (Guardia Urbana o Mossos d'Esquadra) a dispersar a los grupos que lleven adelante cualquiera de las conductas que prohíbe.

Como se ha constatado -sin embargo sería difícil poder conocer el destino y las resoluciones adoptadas ante el caos administrativo verificado por la tarea empírica en el Distrito de Gràcia- es legítimo suponer que eventualmente pueda recaer una sanción (de multa, suspensión de licencia, cierre de local, etc.) respecto de la cual no ha sido posible articular defensa o explicación alguna. Todo ello deja al descubierto que los procedimientos que pueden devenir en sanciones punitivas, al menos en el Distrito de Gràcia, son profundamente violatorios de principios constitucionales que deben regir todo y cualquier procedimiento que conlleve consecuencias de naturaleza penal (el de legalidad, del debido proceso, de defensa en juicio, de publicidad de los actos públicos, etc.). El segundo nivel donde se verifica el fracaso de aplicar una filosofía punitiva en los procedimientos de orden municipal, es en el de la escasa o nula visibilidad, cuando no ausencia de prescripciones o pautas que debe seguir toda y cualquier confección de los expedientes donde deban quedar explícitamente registradas las incidencias, producto de conflictos o las quejas que afectan a vecinos entre si o entre ellos y ciertos órdenes sancionatorios de que disponga el Ajuntament.

Semejante fracaso induce a la búsqueda de otras vías que no estén alentadas por una filosofía punitiva. Ello así por muchos y diversos motivos, entre los cuales, en primer lugar, como punto de partida para justificar dicha búsqueda, conviene aludir a una filosofía que se asienta en principios radicalmente contrastantes con la punición. Se alude al *abolicionismo*, el que según sus versiones que van desde las más radicales, las cuales se proponen abolir todo el sistema penal como expresión de un modelo injusto de sociedad, hasta quienes abogan por su abolición a largo plazo para erradicar los males y daños que genera la represión policial, la lentitud o la inercia jurisdiccional y la corrupción o perversión carcelaria, pasando por aquellos que presumen que haciendo un cambio de jurisdicción (de la penal a la civil) para tratar los conflictos o situaciones-problema, o permitir que los desiguales se enfrenten para encarar las diferencias que les separan sin la intervención de un poder político democrático y representativo, haría posible una canalización no punitiva de tales conflictos. Desde esta visión derogatoria de toda o parte de la capacidad punitiva ejercida desde un nivel sancionatorio municipal, podría quedar abierta la búsqueda de una vía que permitiese recuperar la verdadera naturaleza de las situaciones que provocan su intervención, con el fin de encontrarles una solución.

5.1) Mediación, instancias mediadoras

Desde hace un tiempo, particularmente en Catalunya y, en especial en Barcelona, se proclaman las bondades que comporta (comportaría) la introducción de instancias de mediación a fin de canalizar la resolución de conflictos que expresan la complejidad de la sociedad contemporánea. alguna de ellas, precisamente, ha tenido plena introducción mediante los prolegómenos y la creación, en el marco de la *Conselleria de Justícia* de la *Generalitat de Catalunya*, de la denominada *Direcció General de Mesures Alternatives i Justícia Juvenil*. Esta tiene a su cargo un número de programas entre los cuales, mediante el de Reparación a la Víctima se desarrolla la derivación del caso del marco propio de la jurisdicción penal juvenil al de la

mediación entre autor (joven) y víctima, aprovechando el resorte del principio de oportunidad procesal que favorece la Ley Orgánica 4/1992 y la Ley Orgánica 10/1995, vigente desde Mayo 1996, para todo el Estado español, la primera de las cuales habilita a los fiscales a no iniciar la persecución punitiva en determinados casos (una explicación de estos procedimientos pueden encontrarse, en: J. Funes i Arteaga, *Mediación y justicia juvenil*, Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especializada, 1994). Esta experiencia revela la influencia de la nueva tradición impulsada por la conocida como *Restorative Justice*, de gran desarrollo en los ámbitos culturales anglo-parlantes (Canadá, Reino Unido y algunos Estados de los Estados Unidos de Norteamérica).

Hasta no hace mucho, la complejidad de las sociedades contemporáneas ha estado encerrada en las formas jurídicas y, en tal sentido, la pluralidad de órdenes diversos, cuando entran en relación entre ellos, son los que definen tal complejidad. Mas, la universalidad de la fuerte tradición jurídica moderna se funda sobre la supresión de dicha pluralidad y de la conflictualidad consecuente. Por tanto, asimismo, la naturaleza de los conflictos que se presumen resolver mediante el empleo de un determinado orden jurídico, siempre son aquellos que se presumen como tales cuando las partes involucradas en ellos representan interpretaciones contrastantes entre los intereses sociales que tienen acogida en tal tipo de orden. Pero, cuando los conflictos a resolver por las reglas jurídicas establecidas no responden a la naturaleza de semejante clase de intereses o cuando aquellos exceden al alcance de dichas reglas, es obvio que cualquier tentativa de canalizar o resolver tales conflictos escapa al empleo del derecho establecido. De aquí, entonces, la necesaria liberación de la forma jurídica es un camino para intentar el recorrido de nuevas vías de resolución al gran problema de los conflictos sociales. Esto supone que para la elaboración de modalidades alternativas de resolución de conflictos ha debido producirse como premisa un largo proceso de deconstrucción acerca del papel que el derecho ha asumido en esa tarea, puesto que si tal proceso no se hubiera dado, la amplitud de su substitución podría ser tan vasta que a la reducción de aquella complejidad se le podrían sumar otras reducciones aún más peligrosas, tales como la pérdida de las garantías que otorga la intervención del derecho y por las cuales tanto se ha luchado. No obstante, también es cierto que se hace necesario tomar conciencia de las demasiadas expectativas que respecto a aquellas se continúa teniendo pese al silencio que impone la realidad social de sus permanentes violaciones.

No son estas, con seguridad, ni la oportunidad ni la sede para abrir un debate sobre la *mediación*. Las técnicas a través de las cuales se han querido instalar instancias mediadoras, son variadas; existe, en este punto, una abundante y muy variada literatura que permite valorarlas. La mediación, como un instrumento substitutivo de las consecuencias punitivas en un procedimiento propio de la justicia penal, constituye un *desideratum* que es alentado por diversas corrientes, intra- y extrasistemáticas. Todas ellas han pretendido hacerse cargo de las dificultades que enfrentan, por una parte, el necesario encuentro entre víctima y ofensor que se supone cargados de tensiones, ansiedades, sentimientos y miedos; estos últimos, referidos a los prejuicios que pueda encontrar la derivación de un caso penal al exterior del ámbito de la administración de justicia criminal. Mientras, por otra parte, las corrientes de

pensamiento que proponen instancias de mediación tienen que superar la necesidad de contar con personas formadas profesional y técnicamente para intervenir como “mediadores/as”. No obstante, pensando en la superación de aquellas dificultades y de estas necesidades, siempre permanece sin remover un enorme muro que sigue distanciando a la filosofía mediadora de otras vías alternativas para la canalización o resolución de los conflictos en los que se puedan encontrar envueltos los clásicos actores de semejantes situaciones frente a las que tradicionalmente, en la cultura jurídico-penal, se ha reaccionado con la intervención tercera de un juez, de un tribunal, de un fiscal y de los respectivos abogados que puedan asistir a ambas partes antagónicas. He aquí, entonces, el gigantesco obstáculo que todas las instancias de mediación enfrentan y que ninguna de las propuestas ha podido sortear: la presencia de terceros/as personas que, ya coordinando el encuentro entre víctima y ofensor, ya sugiriendo vías para deponer el antagonismo, en definitiva actuando siempre como ajenos/as al conflicto, pretenden sin duda canalizarlo, Aunque obviamente la partes contrincantes estén sometidas al consejo, sugerencia o indicación de este/a tercero/a, la presencia de esta o este tercero/o desnaturaliza cualquier tentativa que deba o pueda surgir espontáneamente de ambas o de unas de dichas partes o actores del conflicto.

5.2) Otras posibles vías para la superación de una filosofía punitiva o sancionatoria

Ante la necesidad de hacer recuperar a los actores el imprescindible protagonismo para la solución o canalización de los antagonismos que emergen en toda situación de conflicto, tales como las que se han venido tratando de encarar en este Segundo Informe, para la superación de las situaciones generadas entre ciudadanos-vecinos y/o entre estos y los niveles sancionatorios de los que dispone el *Ajuntament de Barcelona*, se ofrece/n otra/s posible/s vía/s. Estas tendrán la característica principal de auspiciar la reapropiación de los conflictos considerando, tal como ha sido propuesto por una de las más relevantes propuestas del abolicionismo punitivo, el imprescindible protagonismo de sus actores para encontrar el punto de acuerdo o arreglo en la reparación de los daños causados por la acción que ha agraviado a una de las partes (cfr. Chirstie, N. Los conflictos como pertenencia, en: AA. vv. *De los delitos y de las víctimas*, Buenos Aires; Ad Hoc 1992, trad. Orig. En inglés de: A. Bovino y F. Guariglia, *Conflicts as Property*, The British Journal of Criminology, vol. 17, nro. 1, enero 1977).

Una propuesta semejante ha de estar, asimismo, alentada por la convicción relativa a considerar a cuantos ciudadanos/vecinos de una urbe cosmopolita, como miembros de una comunidad en la que se comparten no sólo bienes, ventajas o beneficios de una convivencia democrática. Quienes resultan involucrados o confrontados en una situación generada entre ellos a causa de una situación que puede derivar en una sanción municipal o bien cuando ellos son implicados en una eventual contravención o falta que puede ser sancionada por agentes municipales, deben asumir su condición de ciudadanos adultos y hacerla valer, como tal. De hecho, el concepto de ciudadanía urbana no únicamente se satisface con el cumplimiento de derechos y deberes políticos sino y particularmente con el reconocimiento por parte de las autoridades municipales de las capacidades propias de los vecinos

para asumir y canalizar la solución de aquellas situaciones que pueden derivar en una sanción. En este sentido es poco menos que sorprendente la denominada *Declaración Institucional* difundida por el *Ajuntament de Barcelona* (a toda página impar de los periódicos de difusión en la ciudad y en la Comunidad Autónoma), firmada conjuntamente por el Alcalde y los presidentes de los Grupos con representación municipal, el pasado 24 Diciembre, con motivo de la aprobación por el Congreso de los Diputados de Madrid del Proyecto de Llei de Règim Especial del Municipi de Barcelona. En dicha Declaración, el Alcalde y los demás firmantes de la misma, felicitan entre otros logros a los “barcelonins” y “barcelonines”, porque “Barcelona veurà acomplida també una antiga aspiració per millorar la convivència ciutadana: una nova administració de la justícia mes propera i àgil”. “...i que procuri resoldre, amb criteris de proximitat, els petits conflictes que alteren la convivència ciutadana”. “...Es tracta d’una justícia més pròxima, capaç de respondre el dia a dia dels problemes ciutadans”. La sorpresa que genera la lectura de semejante *Declaració* es que no sólo parece desconocer el mar de dudas que todavía subsiste acerca de la implantación de la tal *Justícia de Proximitat* (como es posible haya quedado expuesto en el apartado 1). del presente Segundo Informe), sino que asimismo revela la ignorancia de toda posibilidad acerca de cualquier otra vía de resolución de los aludidos “petits conflictes” que no sea aquella donde intervengan terceros, más allá de los protagonista de dichos conflictos.

5.3) Proyecto de un *Servei de Mediació de la Ciutat de Barcelona*.

Como se ha dicho arriba, Barcelona registra una fuerte tradición orientada a la búsqueda de vías alternativas a una intervención jurisdiccional para resolver ciertas situaciones de conflicto en la convivencia de los vecinos y de estos con el poder sancionatorio que ejerce el *Ajuntament*. Esa búsqueda se ha orientado, casi unilateralmente, hacia la instalación de instancias de mediación, quizá también bajo el influjo de los recursos mediadores implantados en el campo de la justicia juvenil que coordina la Direcció pertinente de la Conselleria de Justícia de la Generalitat de Catalunya. En ese sentido, desde hace ya un tiempo, en el interior del *Ajuntament* se viene discutiendo acerca de la necesidad de coordinar los diferentes esfuerzos esparcidos en diversos ámbitos del *Ajuntament* con el fin de dejar establecido un *Servei de Mediació de la Ciutat de Barcelona*. El esquema para el desarrollo de semejante *Servei* debería concentrarse en torno a una *Unitat Executiva* del *Servei de Mediació*, encabezada por una *Direcció* de la cual dependerían un *Programa de Suport als Serveis de Mediació*, un *Programa de Relacions amb la Comunitat i Conflicts Multiparts* y un *Registro* de todas las intervenciones mediadoras que se pongan en marcha. Esta *Unitat Executiva* se apoyaría en una *Taula de Mediació* en la que estarían integrados *els Serveis de Prevenció*, *els Serveis Personals*, el *Servei de Participació Ciutadana* y el *Servei de Drets Civils*. Se establecería, asimismo, un *Consell de Mediació de la Ciutat de Barcelona* en el cual se incluirían el *Regidor de Server de Prevenció*, el *Regidor de Serveis Personals*, la *Regidora de Participació Ciutadana*, la *Regidora de Drets Civils* y representantes de la *Fundació Pere Tarrés*, *Ponts de Mediació*, *Consell del Col.legi d’Advocats de Barcelona*, de la *Universitat de Barcelona*, y otros.

Pero, más allá de la búsqueda unilateral a la que se hace referencia, la cual queda alcanzada por el análisis crítico que antes se ha hecho respecto a la mediación en sí misma, no existe otra alguna en el medio municipal de Barcelona que se oriente a dar una mayor relevancia a la propia participación de los actores en los conflictos ciudadanos para que, abandonando la intervención de terceros/as en el consejo, sugerencia, indicación o formación de una alternativa de canalización o solución de los pequeños conflictos urbanos, sean ellos mismos quienes asuman la solución.

5.4) Si fuera posible, cuál podría ser esa vía alternativa.

Se ha sostenido el valor ciudadano y democrático que puede tener el hallazgo de una vía para la canalización o posible solución de ciertos conflictos urbanos, distanciándola de toda intervención directa de la autoridad o representantes municipales. No obstante, tampoco la administración municipal puede mantenerse ajena a cualquier tentativa que respete tal orientación, por motivos variados, cuales son: la naturaleza de tales conflictos que, directa o indirectamente afecta al gobierno municipal; el ámbito en el que tales conflictos se generan que siempre es el vecinal; los recursos de los que puede disponer el Ajuntament para procurar el marco necesario al fin que los actores del conflicto encaren ellos mismos una resolución alternativa; etc. Por estos motivos, el hallazgo o propuesta para crear una vía alternativa debería encararse en el marco del ámbito municipal en cuya área ha tenido lugar el nacimiento o existencia de semejante conflicto.

Teniendo en cuenta la distribución en diez distritos como base de la descentralización administrativa del Gobierno de la Ciudad de Barcelona, en los cuales los vecinos empadronados en sus circunscripciones respectivas pueden efectuar diversos trámites, relativos a sus residencias, actividades comerciales, etc., debería ser en ellos donde se abran los espacios en los cuales los vecinos enfrentados en algún conflicto que se haya originado en el área de cada distrito, dentro de los cuales ellos mismos o ellos y el funcionario o agente que haya intervenido en la situación de conflicto, labrando actas o actuaciones de las cuales pueda eventualmente derivar una sanción, encuentren el marco idóneo para confrontar sus posiciones. Caso que los propios actores no alcancen la vía por la cual se pueda alcanzar la solución del conflicto (mediante reparación de daños; compensación de pérdidas; restauración de bienes materiales; restitución de prestigios personales y vecinales, por medio de la publicación de manifiestos, avisos, carteles, etc.) o que las personas denunciadas por el funcionario o agente municipal no puedan convencer a este último con sus argumentaciones acerca de su comportamiento que se pretenda sancionar, entonces y sólo entonces el distrito debería dar inicio a las actuaciones administrativas que pudieran derivar en una sanción ulterior, según lo prescrito en las Ordenanzas, Reglamentos o disposiciones municipales que previamente las puedan haber tipificado como contravenciones, y en las que también se haya previsto una adecuada y proporcional consecuencia.

A los marcos adecuados a los que se está aludiendo podría adjudicarse la denominación de “Centros de Gestión y Canalización de Conflictos Vecinales” (CGCCV) a los cuales, como se ha adelantado, deberían ser convocados por el

respectivo distrito los vecinos implicados o estos y el funcionario que haya intervenido para que, sin intervención alguna de terceros u otros funcionarios municipales los involucrados confronten sus respectivas situaciones. Sólo en caso que fuera necesario, el distrito debería estar preparado y dispuesto para suministrar, mediante el funcionario y/o experto del que pueda disponerse, las explicaciones o aclaraciones que requieran los actores involucrados. Para tales encuentros, correspondería que el distrito estableciese un tiempo suficiente, dependiendo del estado del asunto controvertido y las condiciones de las partes afectadas para que estas intercambien sus respectivas argumentaciones. Sólo asimismo en el caso de fracaso o imposibilidad de llegar a aun acuerdo, entonces el distrito impulsaría su intervención que podría acabar en la comprobación de una infracción.

Naturalmente, esta propuesta debería profundizarse en el caso de recibir una acogida positiva, trayendo a consideración el análisis de ensayos semejantes o parecidos que están en práctica en otras ciudades o grandes urbes, incluso de mucha mayor densidad urbana que Barcelona.

Habiéndose llegado al punto de resumir los hechos y las observaciones apuntadas a lo largo del presente Segundo Informe, parece oportuno presentar las siguientes,

6) Conclusiones

- 6.1) Se ha analizado (v. apartados 1.1, 1.2 y 1.3) el estado de las disposiciones legislativas en que se encuentran los tres instrumentos por medio de los cuales es posible la instauración de una *Justícia de Proximitat* en el ámbito municipal de la ciudad de Barcelona;
- 6.2) de tales instrumentos surge la convicción que esta nueva jurisdicción sería viable, en particular teniendo en cuenta la relación que se revela entre el **Anteproyecto (ahora Proyecto) de Ley por el que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona** y el **Anteproyecto (hoy Proyecto) de Ley Orgánica de Modificación de la Ley 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, en materia de Organización Territorial de la Administración de Justicia**;
- 6.3) empero, por una parte la situación de casi bloqueo en que se encuentra el Proyecto de Estatut para Catalunya parece impedir que la aludida *Justícia de Proximitat* reciba la necesaria viabilidad que debería otorgarle la aceptación y entrada en vigor de su Tít. III Del Poder Judicial a Catalunya, con todas sus previsiones, mientras por otra parte, subsiste el presumible cuestionamiento de inconstitucionalidad (siempre que el art. 117.5 C.E. no recibiera una modificación, de momento no prevista) en relación a lo que está establecido: *El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales*;
- 6.4) no obstante las conclusiones precedentes, el presente Segundo Informe ha tratado de presentar un breve panorama acerca de cuáles son las situaciones de contraste o conflicto que son propias a la convivencia urbana. Ello se procuró verificar con la realización de una investigación empírica que, a su iniciación sufrió tropiezos, demoras y generó un

material insuficiente a causa de la falta absoluta de facilidades para poder ingresar en los distritos de Barcelona y a las comprobaciones que se hicieron en el Distrito de Gràcia, único en el cual se pudo acceder a través del sólo contacto facilitado por la *Direcció de Serveis Dona i Drets Civils*;

- 6.5) a causa de lo expuesto en la Conclusió anterior y de la verificación de cómo se tramitan los expedientes de “Quejas” y “Guardia Urbana” en el único distrito al que se pudo acceder, ha quedado en evidencia que las intervenciones municipales ante lo que posiblemente se manifiesta como un contraste o conflicto urbano (lo que el Ajuntamet acaba de denominar como “petits conflictes”), están principalmente alentadas por un espíritu sancionatorio;
- 6.6) semejante evidencia aparece más alentada, desde hace escasas semanas, por la próxima entrada en vigor de la denominada **ORDENANÇA DE MESURES PER FOMENTAR I GARANTIR LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA A LA CIUTAT DE BARCELONA** de la cual emerge la convicción que muchas de las infracciones a la misma pueden caer bajo las competencias de la futura *Justícia de Proximitat* si llega a instalarse en la ciudad, por una parte y, por la otra que a la mayoría de tales infracciones la Ordenanza pretende castigarlas con consecuencias pecuniarias;
- 6.7) así las cosas, no puede menos que calificarse como meramente recaudatoria la filosofía que se esconde tras tal tipo de intervenciones y previsiones legales;
- 6.8) frente a semejante cuadro, en este Segundo Informe se han procurado analizar **otras vías de resolución de conflictos generados entre ciudadanos(as) y/o entre estos/as y los niveles sancionatorios de los que disponga el orden municipal**, cuyo resultado es que desde el Ajuntament únicamente se alienta la implantación de instancias de mediación;
- 6.9) la mediación, en sí misma, como vía con la cual se aísle la intervención de la jurisdicción penal como camino punitivo, sancionatorio de ciertas infracciones municipales, es una tentativa en la que, pese a su orientación “abolicionista”, sin embargo siempre aparece la figura de un/a tercero/a (mediador/a) sugiriendo, indicando o meramente aconsejando la forma y los medios para alcanzar la resolución de los contrastes, antagonismos o conflictos que perturban la convivencia urbana, con lo cual se coarta o remueve el imprescindible protagonismo de los actores de semejantes actuaciones para recuperar o restaurar la situación derivada;
- 6.10) la mera existencia de instancias mediadoras y su auspicio, despoja el sentido democrático y ciudadano que debería revestir cualquier otra vía que se proponga como solución de aquellas situaciones (o *petits conflictes*, para usar el lenguaje de la Alcaldía). Con ello, una ciudad como Barcelona impide que sus vecinos asuman su condición de ciudadanos urbanos y sean ellos mismos quienes alienten y busquen la solución de las situaciones de conflicto en las que se han visto

envueltos, por ejemplo mediante medidas como reparación de daños; compensación de pérdidas; restauración de bienes materiales; restitución de prestigios personales y vecinales, por medio de la publicación de manifiestos, avisos, carteles, etc.;

- 6.11) una propuesta que puede hacerse, con el fin que sean los propios actores quienes actúen como protagonistas en la búsqueda sugerida, es la creación de unos “**Centros de Gestión y Canalización de Conflictos Vecinales**” (**CGCCV**) a los cuales, como se ha adelantado, deberían ser convocados por el respectivo distrito los vecinos implicados o estos y, en su caso, el funcionario que haya intervenido para que, sin participación alguna de terceros u otros funcionarios municipales, los involucrados confronten sus respectivas situaciones. Sólo en caso que fuera necesario, el distrito debería estar preparado y dispuesto para suministrar, mediante el funcionario y/o experto del que pueda disponerse, las explicaciones o aclaraciones que requieran los actores involucrados. Para tales encuentros, correspondería que el distrito estableciese un tiempo y un espacio suficiente, dependiendo del estado del asunto controvertido y las condiciones de las partes afectadas, a fin que éstas intercambien sus respectivas argumentaciones. Sólo asimismo en el caso de fracaso o imposibilidad de llegar a un acuerdo, entonces el distrito impulsaría su intervención que podría acabar en la comprobación de una infracción.

Las **Conclusiones** a las que se ha llegado son, por todo lo expuesto en este Segundo Informe, absolutamente revisables siempre y cuando pudieran surgir, en el inmediato futuro, otras fuentes de conocimiento que lo permitan. El estado de la sensibilidad política de los ciudadanos de Barcelona y las indecisiones, interferencias, posibles cambios de posición de los diferentes sectores de la clase política catalana, con presencia municipal, autonómica y estatal, en sus eventuales acuerdos o rupturas con otros partidos de ámbito español (en relación con el *Projecte de Estatut*, en particular), podrían tener unas consecuencias que asimismo hicieran revisables algunas o muchas de las **Conclusiones** expuestas. Pero, de ser así, nada es previsible en este punto, y ya no se pueden prolongar los análisis para finalizar este Segundo Informe y, con él, todo el *Projecte* encomendado al OSPDH por *Servei Dona i Drets Civils* del *Ajuntament*.

Por el OSPDH

Roberto Bergalli

Barcelona, treinta diciembre de dos mil cinco.