

PROPOSTA DE JUSTÍCIA DE PROXIMITAT



Generalitat de Catalunya
Departament de Justícia
Observatori Català de la Justícia

2014

Índex

1. Introducció.....	2
2. Antecedents.....	2
2.1. Justícia de districte	
2.2 Dret comparat.	
2.3. Projectes de llei.	
3. Estudis sobre Administració de Justícia i demarcació i planta judicial.....	7
a) Llibre Blanc de la Justícia.	
b) El Llibre Verd de l'Administració de justícia.	
c) Estudi del Grup de Treball sobre Demarcació i Planta Judicial (febrer de 2014).	
4. Regulació normativa de la Justícia de proximitat.....	11
4.1. La justícia de proximitat a l'Estat espanyol.	
4.2. La justícia de proximitat a Catalunya.	
5. Altres consideracions d'interès.....	14
5.1. Constitucionalitat de l'article 108 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.	
5.2. Iniciatives parlamentàries en matèria de justícia de proximitat.	
5.3. La Llei 20/2011, de 21 de juliol, del Registre Civil i esmenes presentades durant la tramitació de la Llei.	
6. PROPOSTA DE JUSTÍCIA DE PROXIMITAT A CATALUNYA.....	18
6.1. La justícia de proximitat dins l'organització judicial. Graus o nivells d'especialització.	
6.2. Matèries susceptibles de ser assumides pels jutjats de base o de proximitat.	
6.3. Titularitat dels jutjats de base o de proximitat.	
6.4 Propostes de creació, reconversió i supressió de jutjats.	
6.5. Aproximació a les competències dels Tribunals d'Instància.	
7. Conclusions.....	25

1. Introducció

El concepte de *justícia de proximitat* es va plantejar arran de la paradoxa existent que es produïa en els nuclis de població petits, de tenir previst la justícia de pau, mentre que als grans nuclis urbans no es preveia un instrument similar que donés solució als cada cop més nombrosos problemes quotidians derivats de la convivència de la ciutadania i que podien posar en dubte la tutela efectiva dels seus drets.

Així doncs, el concepte de justícia de proximitat va néixer amb **l'objectiu de promoure la millora de l'Administració de justícia en el primer esglaó de l'organització judicial, prioritzant la rapidesa de la resposta judicial sense que això suposés minvar la seva qualitat**. Aquest primer esglaó en l'organització judicial en les grans ciutats permetria que aquells assumptes de menor entitat i complexitat, en l'ordre civil, penal i contenciós administratiu, fossin enjudiciats per jutges de proximitat especialitzats en la patologia processal pròpia de les grans ciutats.

Els jutjats de proximitat permetrien així mateix alleugerir la càrrega de treball dels jutjats de primera instància i instrucció, els quals deixarien de conèixer aquells assumptes de menor complexitat. D'aquesta manera, mitjançant la justícia de proximitat, es donaria una resposta adequada a la ciutadania dels grans nuclis urbans, respecte de litigis poc complexos però amb càrrega de conflictivitat, i s'evitarien dilacions indegudes, tenint en compte, a més, que la demora en la resolució d'aquests assumptes podria generar desconfiança en el nostre sistema judicial.

Finalment, la justícia de proximitat vol respondre a la idea de proximitat als problemes del ciutadà, del seu barri, derivats de la convivència en comunitat i del civisme.

2. Antecedents

2.1. La justícia de districte

Quant als precedents en aquesta matèria, la justícia de proximitat rememora a l'antiga *justícia de districte*, desarticulada mitjançant la Llei de demarcació i planta judicial l'any 1988.

D'acord amb la Llei de Bases de la justícia municipal de 19 de juliol de 1944, la demarcació judicial municipal s'estructura en jutjats municipals, comarcals i de pau. Els jutges comarcals i municipals eren jutges tècnics que exercien la seva tasca en les comarques judicials (menys de 20.000 habitants) o en els municipis (amb més de 20.000 habitants). Una part dels jutges municipals ingressaven mitjançant oposició directa i una part mitjançant concurs entre jutges comarcals. Els jutges comarcals ingressaven mitjançant oposició entre llicenciats de dret. El jutge de pau no existia en les comarques en què hagués jutge comarcal o municipal, i tampoc

hi havia jutge comarcal on hi havia jutge municipal. En un municipi (grans ciutats) podien coexistir diferents jutjats municipals.

El Decret de 24 de gener de 1947 va regular les competències dels jutjats comarcals i municipals en l'àmbit civil, penal i governatiu; en l'àmbit civil, tant en la jurisdicció voluntària com contenciosa en conflictes de menor quantia; en l'àmbit penal, en infraccions penals de poca entitat, i en l'àmbit governatiu, en exaccions de multes. També tenien al seu càrrec el Registre Civil del terme municipal.

La Llei de Bases de justícia municipal de 28 de novembre de 1974 va unificar els jutjats municipals i comarcals dins dels **jutjats de districte**, i va instaurar un jutjat de pau en cada municipi. El decret de 29 de juliol de 1977 va preveure la creació de jutjats de pau en els municipis on no existissin jutjats de districte. Segons la Llei de Bases de 1974, els jutjats de districte poden exercir la seva jurisdicció en un o més municipis. I així mateix, es possibilita l'existència de més d'un jutjat de districte on el volum de treball ho aconselli. Quant als jutjats de primera instància i instrucció, la Llei de Bases de 1974 els configura com a jutjats de partit: en l'àmbit civil coneixen de tots els processos civils en primera instància, i en segona instància dels processos civils coneguts en primera instància pels jutjats de districte del partit judicial; en àmbit penal, coneixen en primera instància dels judicis de faltes i de la instrucció dels processos per delictes greus i infraccions de major quantia, i en segona instància, de les apel·lacions de les sentències dictades pels jutjats de districte del partit judicial.

La Llei orgànica del poder judicial d'1 de juliol de 1985 va sentenciar la desaparició dels jutjats de districte, i aquesta desaparició es va dur a terme mitjançant la Llei de demarcació i planta judicial, Llei 28/1988, de 28 de desembre de 1988, i mitjançant el RD 122/1989.

2.2. Dret comparat

D'altres precedents, els trobem en el model de justícia de proximitat francès, en els *giudici di pace* de l'organització judicial italiana, o en els jutjats locals o de primera instància alemanys.

- El precedent més clar i pròxim és el del **model francès de justícia de proximitat**, del que s'ha adoptat el nom "justícia de proximitat". A França, a partir de la Llei 1138/2002, de 9 de setembre, d'orientació i programació de la justícia, i de la Llei Orgànica 153/2003, de 26 de febrer, relativa als jutges de proximitat, es dona inici a un procés d'implantació d'un model de justícia de proximitat. El jutge de proximitat francès ha de tenir com a mínim 35 anys i màxim 75 anys, ser de nacionalitat francesa, haver tingut durant almenys 4 anys professió jurídica, o durant 25 anys professió relacionada amb matèria jurídica. Són designats per un període de 7 anys no renovable.

Coneixen en única instància dels litigis sobre accions personals o mobiliàries que no excedeixin de 4000 €, i en primera instància, de les demandes indeterminades que tinguin com objecte el compliment d'una obligació que no superi els 4000 €. Quant a l'àmbit penal, coneixen de les infraccions menys greus, de les 4 primeres classes.

Finalment, davant del jutge de proximitat no cal assistència lletrada ni representació processal.

Els primers jutjats de proximitat francesos van entrar en funcionament l'octubre de 2003; a finals de 2004 ja existien 306 jutjats i més de 3000 l'any 2008. Aquest procés ha tingut ja el 2004 algunes correccions en el seu disseny, i s'ha de considerar en el marc dels problemes de justícia francesa i per tant, no admet mimetisme amb la justícia espanyola, ja que respon a una realitat administrativa i institucional diferent a la nostra. Però el que sí conflueix en ambdós sistemes és el concepte: **una justícia de proximitat que pretén descarregar la justícia ordinària de petits litigis** i, d'aquesta manera, millorar el funcionament i rendiment institucional del sistema judicial en el seu conjunt.

- Els **giudici di pace** de l'organització judicial italiana van ser creats mitjançant la Llei 374/1991, que regula les seves competències en l'àmbit civil, i mitjançant la Llei 274/2000 que els assigna competències en l'àmbit penal. Van ser creats amb la mateixa finalitat jutjats de proximitat: descarregar els òrgans judicials superiors, i donar una resposta ràpida i eficaç al justiciable en conflictes de menor entitat. Van iniciar la seva activitat l'1 de maig de 1995, substituint els antics jutges conciliadors (*giudice conciliatore*).

El *giudice di pace* és un jutge honorari nomenat pel Consell Superior de la Magistratura entre ciutadans italians, llicenciats en dret, d'edat superior a 30 anys, però inferior a 70, per un període de 4 anys, renovable un sol cop pel mateix període. La Llei 374/1991 preveu 4700 places de jutges, repartides en 848 seus per tota Itàlia. La seva competència avarca l'àmbit civil i penal: en l'àmbit civil, coneixen dels conflictes sobre bens mobles de quantia no superior a 2582,38 €, de litigis sobre danys produïts per vehicles de motor fins a 15.493,71 €, de les causes sobre propietat horitzontal, i també podran resoldre en equitat, sempre que la quantia no superi 1033 €. Constitueixen, per tant, el primer esglaó de la organització judicial a tot Itàlia.

- A **Alemanya** existeixen **jutjats locals** que s'encarreguen dels assumptes menors en l'ordre civil i penal: són els jutjats locals o de primera instància (*Amtsgericht*). Cada *Amtsgericht* està radicat dins la demarcació d'una mena de tribunal regional o audiència provincial (*Landsgerecht*), que constitueix una segona instància. Això no obstant, en determinades qüestions, la segona instància és el Tribunal Superior de Justícia (*Oberlandesgericht*).

2.3. Projectes de llei estatals

L'any 2005 es va iniciar la tramitació de sengles avantprojectes de llei orgànica de reforma de la Llei Orgànica del Poder judicial, en matèria d'Organització Territorial de l'Administració de Justícia i de llei per la qual es modifica la Llei d'Enjudiciament Criminal, la Llei d'Enjudiciament Civil i la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, en matèria de recurs de cassació, de doble instància penal i de Justícia de Proximitat. Aquests avantprojectes, que no

van arribar a reeixir, ja proposaven per primera vegada un canvi de model adreçat a una justícia de proximitat.

El model de **justícia de proximitat proposat l'any 2005** preveia la creació d'una nova tipologia d'òrgans judicials, els jutjats de proximitat, que serien el primer graó del poder judicial. La creació d'aquests jutjats pretenia alleugerir la càrrega de feina dels Jutjats de Primera Instància i els d'Instrucció, que deixarien de conèixer d'assumptes menors que pel seu volum impedeixen atorgar major dedicació a temes d'importància i complexitat elevades. D'aquesta manera, es pretenia donar una resposta adequada a assumptes poc complexos que produeixen una gran conflictivitat i un greu retard de la justícia.

Aquest nou model tenia com a principals trets característics:

- ❖ Els anomenats Jutges de proximitat havien de ser Llicenciats en Dret, amb el mateix estatut que els jutges de carrera, llevat de les particularitats derivades del seu caràcter temporal. El seu sistema d'ingrés seria molt diferent a la categoria de jutge. Mentre l'entrada a la carrera judicial s'efectua pel tradicional sistema d'oposició, per accedir a la categoria de jutge de proximitat caldria superar un concurs de mèrits, entre juristes amb més de sis anys d'exercici professional.
- ❖ El model de justícia de proximitat estava formulat com un sistema facultatiu per a grans ciutats; és a dir, per a municipis amb més de 250.000 habitants i els que tinguessin un règim municipal especial.
- ❖ En relació amb les competències a assumir pels jutjats de proximitat, serien només civils i penals de menor complexitat:
 - En matèria civil, es proposava que coneguessin dels judicis sobre desnonaments per manca de pagament de la renda, dels judicis verbals i del procés monitori quan la quantia no excedís de 3.000 €. Alhora, es preveia la futura atribució de funcions en matèria de jurisdicció voluntària
 - En matèria penal, se'ls atribuïa el coneixement dels judicis de faltes, tret de les relatives a la violència sobre la dona.
- ❖ Respecte a la forma de nomenament d'aquests jutges, es proposava que si bé estarien integrats en el Poder Judicial, serien, però, proposats pels ajuntaments, mitjançant una adequada coordinació entre el Consell General del Poder Judicial i els eventuais Consells de Justícia autonòmics. Es tractaria d'uns jutges "professionals", que no formarien part de la carrera judicial, de mandat limitat i que exercirien funcions plenament jurisdiccionals, tradicionalment encomanades a jutges de carrera.
- ❖ Es proposava que els jutges de proximitat tinguessin un nomenament temporal, per 6 anys (renovable per 6 anys més).

- ❖ Finalment, aquest model de justícia de proximitat proposava un finançament de la Justícia, en el sentit que el jutge, el secretari judicial i el fiscal fossin a càrrec de l'Estat, mentre que la resta de mitjans personals i materials es distribuïssin entre les Comunitats Autònomes amb competències transferides i els Ajuntaments.

D'acord amb l'esmentat Projecte de Llei orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, els jutjats de proximitat eren creats per donar una resposta judicial als conflictes d'escassa rellevància i complexitat, respecte de les matèries civil, penal i contenciosa administrativa, per tal de descongestionar sobretot els jutjats de primera instància i instrucció, els quals, amb aquesta reforma, podrien concentrar-se en resoldre casos de major envergadura.

Pel que fa als assumptes que podrien derivar-se als jutjats de proximitat, el Projecte considerava que tenien competència en tots els ordres excepte en el social, i recollia els següents:

- En *matèria civil*, competència de conèixer de la substanciació en primera instància de la sentència i execució dels processos, i de les funcions de conciliació i mediació, que expressament els atribueixi la llei.
- En *l'àmbit penal*, competència de conèixer, sentenciar i executar en els judicis de faltes, excepte en els casos de maltractaments dins l'àmbit familiar o de parella, ja que corresponen als jutjats de violència sobre la dona.
- En *l'ordre contencios administratiu*, la justícia de proximitat seria l'apropiada per conèixer dels recursos referents a sancions imposades per les entitats locals que vinguin expressament atribuïdes per la llei.

Respecte de *l'accés a la carrera dels jutges de proximitat*, els quals formarien una categoria pròpia dins de la carrera judicial immediatament inferior a la del jutge, el Projecte recollia que serien juristes que acreditessin una experiència de més de sis anys i superessin un concurs de mèrits, convocat pel Consell General del Poder Judicial, així com una entrevista personal. En l'Avantprojecte de reforma es reconeixia un protagonisme als ajuntaments en el procés de selecció dels jutges de proximitat, que en el Projecte de reforma esmentat es va suprimir (bàsicament a causa de la polèmica que va generar entre el col·lectiu judicial i doctrinal, entre d'altres, entre associacions de jutges professionals com ara l'Associació Professional de la Magistratura o l'Associació de Jutges per la Democràcia).

Pel que fa a la *distribució territorial dels jutjats de proximitat*, en el Projecte s'establia quines serien les condicions que han de complir les poblacions per poder crear-hi jutjats de proximitat: municipis on existeixin jutjats de primera instància i instrucció, i tinguin règim municipal especial, o es compleixin els requisits de l'article 121.1 de la Llei 7/1985 de Bases de règim local, i sempre que la Comunitat Autònoma hagués assumit les competències en Justícia.

Nogensmenys, la tramitació del Projecte de Llei orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia, va decaure arran de la dissolució de les Corts Generals l'any 2008, i no es va reprendre en la següent legislatura.

Alhora, l'any 2011 es va tramitar el **Projecte de Llei orgànica de creació de tribunals d'instància** (num. 121/000144), publicat en el Butlletí Oficial de les Corts Generals, num. 144-I, de 2 d'agost de 2011.

El projecte de Llei de creació dels tribunals d'instància, d'acord amb la seva exposició de motius, pretenia implantar la organització col·legiada a fi de superar el model actual basat en els tradicionals jutjats que ha provocat, amb el pas del temps, una proliferació d'òrgans d'identiques competències en cada partit judicial i per tant, una innecessària dispersió de mitjans i recursos.

Els nous tribunals d'instància assumien les competències que actualment estan atribuïdes als jutjats de primera instància i instrucció, mercantil, penal, contenciós administratiu, social, de menors, de vigilància penitenciària i de violència domèstica (VIDO). S'estructuren en diverses seccions i donen resposta al principi d'especialització, que és una de les finalitats bàsiques de la reforma.

Aquest projecte de reforma pretenia una **major racionalitat en l'exercici de la jurisdicció, facilitava l'establiment de criteris judicials comuns entre els membres del Tribunal i, a més, seguia les pautes de funcionament de la nova Oficina Judicial.**

En definitiva, la creació dels tribunals d'instància suposava la introducció d'un primer nivell de especialització en la distribució d'assumptes, compatible amb l'especialització dels propis tribunals i donava més flexibilitat a la planta judicial, permetent adaptar-se a les necessitats reals de cada moment. **Vindria a potenciar el concepte de justícia de proximitat, al suposar un apropament al ciutadà i una agilitació de l'Administració de la Justícia.**

Tanmateix, aquest Projecte de Llei va decaure a partir de la dissolució de les cambres legislatives, fet que va suposar la caducitat de la iniciativa parlamentària.

3. Estudis sobre l'Administració de Justícia.

Cal fer esment, així mateix, dels estudis i anàlisi que s'han realitzat sobre la situació de l'administració de la Justícia des de l'àmbit del mateix poder judicial i des de l'àmbit del Govern de la Generalitat de Catalunya, i veure si han valorat la Justícia de Proximitat com una proposta idònia per la millora de l'Administració de la justícia. En aquest sentit, cal destacar el **Llibre Blanc de la Justícia**, del Consell General del Poder Judicial, i el **Llibre Verd de l'Administració de la justícia**, promogut pel Consell de Justícia de Catalunya.

A) Llibre Blanc de la Justícia

El Llibre Blanc de la Justícia del Consell General del Poder Judicial, aprovat pel Ple del Consell en data 8 de setembre de 1997, analitza l'estat de l'Administració de la Justícia a Espanya, els seus problemes estructurals, funcionals i organitzatius i planteja la necessitat d'abordar una reforma en profunditat. No entrarem en el seu contingut, però sí deixem constància que **no es fa cap esment a la Justícia de proximitat** com una via vàlida per contribuir a agilitzar l'Administració de la justícia ni per apropar-la al ciutadà. Més aviat, el Llibre Blanc és partidari de **potenciar la Justícia de Pau**, com a primer esglaó en l'organització judicial, dotant els jutjats de pau de personal de l'Administració de Justícia, reformulant aspectes relatius a la cooperació jurisdiccional, concretament millorant l'auxili judicial. En especial, en els municipis d'elevada població, caracteritzats per una realitat social i econòmica de certa complexitat, es proposa l'adopció de dues reformes: per una part, constituir agrupacions de secretaries de jutjats de pau, per aconseguir una millor eficàcia i eficiència, i per una altra, crear nous jutjats de primera instància i instrucció, per tal de (textualment, capítol 5è) *“apropar els òrgans jurisdiccionals als ciutadans i adequar de manera més precisa alguns dels partits judicials actuals a les circumstàncies de la població i litigiositat que condicionen la seva existència.”*

B) El Llibre Verd de l'Administració de justícia

Pel que fa al Llibre Verd de l'Administració de justícia va sorgir arran de la sessió del Consell de Justícia de Catalunya, de 12 de juliol de 2004, en la qual es va acordar analitzar la situació de l'Administració de la justícia a Catalunya i les seves possibles línies de reforma, i es va facultar la Comissió Permanent per impulsar aquest projecte i coordinar l'elaboració dels documents de treball. Així, es va elaborar el *Llibre Verd de l'Administració de Justícia* (2005), que suposa un compendi de setze documents de treball amb els resultats dels estudis realitzats, i que venien a ser un punt de partida per facilitar la concreció d'una estratègia de millora del servei públic de la justícia a Catalunya.

Concretament, el document de treball 12 del Llibre Verd és el que recull l'estudi i anàlisi del model de justícia de proximitat. Així, la proposta de justícia de proximitat que recull l'esmentat document 12 es basa en una **justícia de proximitat com a *tertium genus* entre les actuals justícia de carrera i justícia de pau**. Les principals característiques que planteja l'estudi són: la *immediatesa*, en relació a les demandes de justícia; l'*oralitat*, entesa com la proximitat al llenguatge comú; l'*aformalitat*, evitant el rigorisme formal però sense minvar les garanties; i la *gratuitat*, per no resultar preceptiva la intervenció d'advocat ni procurador.

El document de treball considera que les principals funcions del jutge de proximitat són la mediació, la conciliació i l'enjudiciament, sempre sota la premissa d'intentar evitar el conflicte. Així, els jutges de proximitat haurien de ser professionals del dret que acreditin una estreta relació amb el seu entorn veïnal, així com una capacitat tecnicojurídica basada en l'experiència i aplicació a una realitat concreta. En relació amb les plantilles de personal i el sistema de selecció del personal dels jutjats de proximitat, seria l'administració autonòmica la competent per aprovar-los, així com per gestionar i regular els mitjans personals i materials.

El Llibre Verd considera que no es tracta tant de descongestionar la justícia ordinària, com més aviat de **reforçar la tutela efectiva dels drets dels ciutadans i, amb això, la legitimació de l'Estat de Dret**. La implantació de la justícia de proximitat enfortiria, així doncs, l'efectivitat de la tutela efectiva en permetre una resolució més ràpida dels processos, i permetria acomplir el dret a un procés sense dilacions indegudes o que la pretensió d'un ciutadà fos coneguda en un termini raonable.

Així, el Llibre Verd conclou que la justícia de proximitat és un sistema de resolució de conflictes, amb uns criteris de funcionament propis i que pretén que els ciutadans vegin resolts els seus conflictes d'una manera àgil, comprensible i econòmica. I afegeix que la seva existència resulta molt indicada en els nuclis municipals més nombrosos, i que ajuda a vertebrar barris i comunitats similars.

C) Estudi del Grup de Treball sobre Demarcació i Planta Judicial (febrer de 2014)

Finalment, cal destacar la constitució recent d'un Grup de Treball per part del Departament de Justícia en col·laboració amb el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, l'objectiu primordial del qual era l'elaboració d'un estudi sobre l'establiment de criteris a tenir en compte per fixar la planta judicial a Catalunya.

Aquest Grup de Treball, format per magistrats i secretaris judicials, tot partint de la proposta de l'Estat espanyol de modificació del model de justícia (recollit a les propostes normatives de modificació de la Llei de demarcació i planta judicial i de modificació de la LOPJ), ha conclòs que està d'acord amb la proposta de creació dels Tribunals de Primera Instància, tal com venen estructurats a la proposta de la LOPJ, però millorant, primer l'estructura jeràrquica, i després la coordinació dins el Tribunal.

El grup de treball és conscient que la proposta de reforma de la LOPJ i la demarcació i planta judicial s'enfronta a una forta oposició per part de professionals, autoritats locals i comunitàries que han fet importants inversions en infraestructures, ja que el desenvolupament dels Tribunals Provincials d'Instància (en endavant TPI) s'assimila la centralització de funcions. I per evitar això, cal diferenciar la reorganització dels jutges i tribunals en una mateixa estructura, amb la centralització de les seves seves. Respecte del primer punt hi estan d'acord, i no així en la segona part, si més no si la centralització és la província.

Els experts proposen que la circumscripció bàsica a Catalunya sigui la vegueria (en comptes de la província), i una subdivisió interna, de distribució del treball dins del TPI, la comarcal.

El grup d'experts proposa que hauria de ser la CA qui determinés la demarcació de cada TPI, per exemple a Catalunya correspondrien 4 TPI, un per província, però a Barcelona hi hauria tres Sales Civils i tres Sales Penals, per adaptar millor al territori català podria adaptar-se a les vegueries, que suposa un distribució territorial més actualitzada que la de les províncies i la que substitueix aquesta amb l'art. 83 de l'Estatut d'Autonomia.

Dins dels TPI, per evitar els problemes de la concentració, caldrà establir criteris territorials per atribuir territorialment els assumptes als jutges si no estan especialitzats, aquest criteri pot ser el de la comarca, però aquest ha de ser un criteri flexible, és a dir, si hi ha problemes de distribució dels assumptes en funció de les comarques, hem de ser capaços de redistribuir. Per exemple, si hi ha un nombre important de vacants de les unitats judicials de la comarca, aquests assumptes han de poder ser redistribuïts entre els altres jutges del TPI. Si pels motius que fos, ingressessin assumptes d'una comarca més que d'una altra, podria fer-se una redistribució entre els jutges del TPI. El criteri comarcal ha de ser adaptable a les circumstàncies (per exemple, l'estiu, quan a la costa augmenta el treball, hauríem de ser capaços de poder reforçar aquests serveis durant aquest període).

En relació amb les seccions o unitats especialitzades proposades per la reforma de la LOPJ (en matèria civil, família i mercantil, en matèria penal, delictes econòmics; i en matèria contenciosa administrativa, tributari), segons l'opinió dels experts, a més de l'especialització prevista, en certs tipus de matèries caldria una superespecialització. Per exemple, en matèria mercantil, en el cas d'impugnacions d'acords socials de societats cotitzades, en matèria de propietat industrial (patents, marques, disseny, propietat intel·lectual), competència deslleial de cert àmbit territorial, defensa de la competència, en els concursos de societats cotitzades o d'especial transcendència. La competència per conèixer d'aquests assumptes hauria de radicar en els òrgans especialitzats de la capital de la Comunitat Autònoma. I el mateix succeeix en l'àmbit penal, amb matèries com els delictes econòmics o de corrupció d'especial transcendència, en matèria laboral, conflictes col·lectius, en matèria civil, protecció del dret a l'honor, dret de rectificació...

Finalment, el grup de treball ha conclòs que correspon tenir un nivell de **justícia de proximitat** en el si dels anomenats Tribunals d'Instància, ja que *“un Tribunal Provincial d'Instància (TPI) permet satisfer en certes matèries la reclamació d'una justícia de proximitat, però amb jutges professionals integrats en el Tribunal que assumirien certes funcions en els municipis més petits i rurals”*.

Així, el grup de treball considera que els TPI permeten satisfer la reclamació d'una justícia de proximitat, però amb jutges professionals integrats en el Tribunal d'Instància, que assumirien certes funcions en els municipis més petits i rurals.

“Un ejemplo de lo que queremos decir es Sant Cugat del Vallès, este municipio que tiene unos 84.946 habitantes según el INE, pertenece al partido Judicial de Rubí, donde se encuentra su capital, pero tiene un Juzgado de Paz. El Juzgado de Paz no presta realmente servicios de enjuiciamiento de asuntos, la mayor parte de su trabajo se limita a la práctica actos de comunicación, pero al mismo tiempo es obvio que no se puede dejar una población tan importante sin ninguna servicios judicial, pero los mismos tendrán que proporcionarse por los Jueces del TPI, en concreto por los jueces de Rubí; ahora bien, las instalaciones del Juzgado

de Paz debería utilizarse para la creación de una oficina judicial donde prestar ciertos servicios, entre ellos los actos de comunicación o la celebración de juicios, pero para ello no es necesarios tener un juez de paz”.

4. Regulació normativa de la Justícia de proximitat

4.1. La justícia de proximitat a l'Estat espanyol

En l'àmbit estatal, trobem referències a la justícia de proximitat en el Pacte de l'Estat per la Reforma de la Justícia, subscrit entre el Govern espanyol i els partits polítics Socialista i Popular, amb data 28 de maig de 2001. La finalitat del Pacte era la millora i modernització del sistema judicial a l'Estat espanyol, i per això, es signava aquest pacte, que recollia els principis, objectius i mesures necessaris per implementar aquest nou model de justícia.

Concretament, en el punt quart del document, s'estableix el compromís d'aprovar un nou mapa judicial que apropi la Justícia al ciutadà i l'agilitzi. Es pretén **potenciar la justícia de proximitat, de manera que hi hagi jutjats més pròxims al ciutadà, amb especial atenció a l'agilització i rapidesa de la Justícia**. Així mateix, en aquest Pacte s'estableixen les bases per a la reforma en profunditat de la Oficina Judicial, modernitzant-la per tal d'oferir una atenció de qualitat als ciutadans. I en aquest sentit, s'estableixen les mesures i accions necessàries per tal d'implementar aquesta nova oficina judicial: noves tecnologies, pla d'infraestructures, carta de drets dels ciutadans, pla de finançament...finalment, el Pacte en el seu punt 22 assumeix com a propi l'Acord de la Conferència sectorial de les CCAA en matèria de justícia de 22 de maig de 2001.

L'esmentat Acord de la Conferència sectorial de les CCAA en matèria de justícia de 22 de maig de 2001, va ser subscrit pels representats de l'Administració General de l'Estat i de les Comunitats Autònomes amb competències transferides en matèria de l'Administració de justícia, amb l'objectiu d'aconseguir la millora i la modernització de l'administració de la justícia.

Així, el primer dels acords estableix que un nou model de Justícia ha d'atendre al **criteri de proximitat**. I en aquest sentit, proposen l'aprovació d'un nou mapa judicial que tingui com a objectius principals reduir de manera significativa els retards i dilacions en la resolució dels assumptes i litigis i apropar la Justícia al ciutadà, i que respongui a l'índex real de litigiositat, determinant el nombre necessari de jutjats, amb demarcacions més petites i jutjats més propers, de manera que es corregeixin les carències detectades.

Així mateix, es deixa constància que per aconseguir una justícia més àgil i eficaç es requereix **atribuir a les Comunitats Autònomes una major capacitat de decisió, com instància més propera per resoldre els problemes reals d'una organització complexa**. En aquest sentit, es fa esment que s'impulsaran reformes legislatives per permetre a les CCAA desenvolupar competències en matèria de personal, oferta pública, promoció interna, RLT, provisió de llocs de treball, mobilitat, règim disciplinari...

En el quart acord, es subratlla la importància de reformar l'Oficina Judicial, i els principis per implementar-ho, i finalment, entre d'altres, es pren l'acord d'impulsar el desenvolupament de les noves tecnologies, garantir l'atenció als ciutadans en la llengua que elegeixin, elaborar una Carta de Drets dels Ciutadans, i d'altres actuacions i mesures per millorar la qualitat de l'Administració de Justícia.

Amb tots aquests precedents, en matèria de justícia de proximitat, la proposta per introduir aquesta reforma en l'organització judicial es concreta en **el Projecte de Llei orgànica de modificació de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia**, ja esmentat a l'apartat 2.3 del present treball i publicat en el Butlletí Oficial de les Corts Generals –Congrés dels Diputats– de data 27 de gener de 2006 (num. de tramitació 121/000071). L'objectiu de la reforma era agilitar i accelerar la justícia donant una resposta ràpida a la ciutadania i evitant dilacions en la resolució dels plets de menor quantia i en l'enjudiciament de determinades faltes.

Tanmateix, com ja hem exposat, la tramitació del Projecte de Llei orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia, va decaure arran de la dissolució de les Corts Generals l'any 2008, i no es va reprendre en la següent legislatura.

En definitiva, la justícia de proximitat a l'Estat espanyol s'ha quedat només, doncs, en un projecte, motiu de debat polític, de dissertació acadèmica i de crítica per part de l'àmbit judicial però no s'ha arribat a aprovar ni desenvolupar.

És més, **actualment l'Estat treballa en una reforma de la demarcació i la planta judicial** que en cap moment preveu ni regula una justícia de proximitat.

El 2013, el Ministeri de Justícia ha publicat, a la seva pàgina web, la proposta de **Text articulat de Llei de Demarcació i Planta Judicial, elaborada per la Comissió Institucional creada per Acord del Consell de Ministres de 2 de març de 2012** que és el document que actualment centra el debat sobre la reforma de la demarcació i planta judicial.

Aquesta proposta recull els principis i criteris per a l'establiment d'una nova demarcació judicial, és a dir, per al disseny d'un nou mapa judicial, que es fonamenta en la concentració de recursos, comporta la desaparició dels jutjats de pau i dels jutjats de primera instància i instrucció, així com la supressió dels actuals partits judicials i instaura una nova estructura judicial d'àmbit provincial.

Aquest nou model de l'Estat proposa la creació d'un únic tribunal d'instància (TI) a cada província, que inclouria tots els ordres jurisdiccionals: civil, penal, contenciós administratiu i social. (Els actuals edificis judicials distribuïts pel territori podrien esdevenir, en alguns casos, simples delegacions del corresponent tribunal d'instància d'àmbit provincial.)

Així, la Proposta redueix els òrgans per a l'exercici de la jurisdicció a:

- Tribunal Suprem
- Audiència Nacional
- Tribunals superiors de justícia
- Tribunals d'instància. La circumscripció dels tribunals d'instància seria la província (excepte a Madrid i Barcelona, on podria ser inferior a l'àmbit provincial).

Alhora, el 4 d'abril de 2014 el Consell de Ministres va aprovar l'esborrany d'avantprojecte de Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ), que suposa una profunda reforma de l'organització judicial. En la mateixa línia que l'anterior text articulat, comporta la desaparició dels actuals partits judicials i la introducció del Tribunal Provincial d' Instància (TPI), una nova figura que centralitzarà a les capitals de cada província dels òrgans judicials, en detriment dels jutjats comarcals. Així també, el nou avantprojecte de LOPJ, de ser finalment aprovat, suposarà la desaparició de la figura del jutge de pau.

Segons es desprèn de la lectura de l'avantprojecte, l'activitat judicial es traslladarà a les capitals de província, la qual cosa suposa una clara centralització del sistema, un allunyament de la justícia i el ciutadà, així com també la supressió d'infinat de seus judicials existents actualment, i en les quals s'ha fet una important inversió els darrers anys.

El projecte preveu la supressió de les audiències provincials i els jutjats comarcals, que serien substituïts per un únic Tribunal Provincial d' Instància (TPI) amb seu oficial a la capital de cada província. Tot i que el projecte també preveu la possibilitat que el TPI tingui altres subseus, "a més de l'oficial, en alguna altra població de la província", aquesta hauria "de reunir una sèrie de requisits de població, càrrega de treball o distància de la capital", uns criteris que no compleixen l'esperit de Justícia de proximitat que reivindica des de fa temps el Govern de la Generalitat de Catalunya.

El projecte neix a partir d'una idea recentralitzadora de la justícia en un moment en què a Catalunya es treballa precisament en el sentit contrari, és a dir, en la descentralització de la justícia per acostar-la al màxim possible al ciutadà.

A Catalunya existeixen 577 jutjats unipersonals i 898 jutjats de pau, els quals es veurien directament afectats, si s'aprova finalment aquest avantprojecte de LOPJ.

Tanmateix, aquest avantprojecte normatiu serà amb tota probabilitat modificat per part de l'Estat, ja que en la darrera reunió de la Conferència Sectorial de Justícia, mantinguda entre el Govern central i les Comunitats Autònomes amb competències assumides en matèria de justícia, el dia 6 de novembre de 2014, el Ministre de Justícia va anunciar que en les properes setmanes s'aprovarà pel Consell de Ministres el Projecte de Llei reforma de la Llei orgànica del poder judicial, que tindrà com a principal novetat el manteniment dels partits judicials, encara

que s'establiran sistemes alternatius de repartiment de càrregues de treball després del disseny d'un mapa de la Justícia que identifiqui els punts que presenten un major problema. Sembla que per les manifestacions efectuades des del Govern central, la reforma de la LOPJ projectada, es limitarà a tirar endavant la regulació continguda en els llibres V i VI, és a dir, la referida als Secretaris Judicials i als funcionaris de l'Administració de justícia; sense tramitar-se la referidani la part de tribunals d'instància ni demarcació i planta.

4.2 La justícia de proximitat a Catalunya

A Catalunya, s'estableixen les bases per desenvolupar la justícia de proximitat en l'àmbit autonòmic, mitjançant l'Estatut d'Autonomia de 2006, article 108.2, i en l'àmbit municipal de la ciutat de Barcelona, tal com estableix la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

- *Estatut d'Autonomia de Catalunya*

La Generalitat de Catalunya ha posat les bases del que hauria de ser la justícia de proximitat a Catalunya. Així queda de manifest en la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en l'article 108.2, on s'exposa que "*La Generalitat, en les poblacions que es determini i d'acord amb el que disposa la Llei orgànica del poder judicial, pot instar que s'estableixi un sistema de justícia de proximitat que tingui per objectiu resoldre conflictes menors amb celeritat i eficàcia*".

Per tant, el plantejament parteix de la base de donar una resposta adequada a la ciutadania dels grans nuclis urbans, respecte de litigis poc complexos però amb càrrega de conflictivitat, i per tal d'evitar dilacions indegudes. Ara bé, el desenvolupament de l'article 108.2 de l'Estatut d'Autonomia està supeditat a la modificació de la Llei orgànica del poder judicial.

- *La Carta Municipal de Barcelona*

La Carta Municipal de Barcelona, aprovada per la Llei 1/2006 de 13 de març, estableix en els articles 36 i 37, les bases de la justícia de proximitat que es pretenen per a la ciutat. La Carta Municipal de Barcelona es refereix a la justícia de proximitat com un nou graó judicial adreçat a resoldre els conflictes derivats de la convivència ciutadana, sense els inconvenients de formalisme i lentitud que de vegades pateix la justícia ordinària.

Tanmateix, ara per ara, tant la Generalitat de Catalunya com l'Ajuntament de Barcelona no poden desenvolupar la justícia de proximitat fins que s'aprovi la reforma de la Llei orgànica del poder judicial que ho permeti

- Òrgan competent del Departament de Justícia en matèria de justícia de proximitat

Pel que fa a l'organització del Departament de Justícia, cal tenir present que les competències en justícia de proximitat, d'acord amb el Decret 194/2013, de 9 de juliol, de reestructuració del Departament de Justícia, les assumeix la Direcció General de Modernització de l'Administració de Justícia, de conformitat amb el seu article 47.1.g), que disposa com una de les funcions de la Direcció General la de *“Planificar i dirigir la implementació del model de justícia i de proximitat”*.

Aquesta funció la desenvolupa, en concret, la Subdirecció General de Planificació i Programes, a la qual, d'acord amb l'article 48.1.h) del Decret, li correspon *“Dur a terme les actuacions necessàries per tal de planificar i millorar la justícia de proximitat”*. I dins d'aquesta Subdirecció General, d'acord amb l'article 49 e) del Decret esmentat, al Servei de Planificació i Organització li correspon *Realitzar els estudis de definició del model de justícia de proximitat i el seu desenvolupament i implementació*.

Pel que fa a la Subdirecció General de Suport Judicial i Coordinació Tècnica, tan sols assumeix competències concretes en matèria de justícia de pau, però no en justícia de proximitat. Així, de conformitat amb l'article 56.1.d), assumeix la funció de *promoure i gestionar els programes de suport a la justícia de pau i fer anàlisi de millora*.

5. Altres consideracions d'interès

5.1. Constitucionalitat de l'article 108 de l'Estatut d'Autonomia

En relació a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia, es van presentar dos recursos d'inconstitucionalitat: el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045/2006, en relació amb diversos preceptes de la Llei esmentada, interposat pel Grup Parlamentari Popular del Congrés (BOE de 9 d'octubre de 2006); i el Recurs d'inconstitucionalitat num. 8675/2006, en relació a diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, interposat pel Defensor del Poble (BOE de 17 d'octubre de 2006).

En relació amb l'article 108 de l'Estatut d'Autonomia, el Recurs d' inconstitucionalitat núm. 8045-2006, interposat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés contra diversos preceptes de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma del Estatut d'Autonomia de Catalunya, no va impugnar aquest precepte, i per això la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010 (BOE 172, de 16 de juliol de 2010) no es pronuncia al respecte.

Tanmateix, l'article 108 sí va ser impugnat pel Recurs 8675/2006, interposat pel Defensor del Poble contra la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma del Estatut d'Autonomia de Catalunya. En concret, s'impugnava l'article 108.1, en relació amb la possibilitat del Consell de Justícia de nomenar els jutges. Però la Sentència 137/2010, de 16 de desembre de 2010 (BOE 16, de 19 de gener de 2011) del Tribunal Constitucional va desestimar el recurs pel que fa a aquesta part.

En concret, en el fonament jurídic novè, la Sentència 137/2010 del Tribunal Constitucional es pronuncia en el sentit següent:

“El Defensor del Pueblo recurre el art. 108.1 EAC, precepto no sometido a control en la STC 31/2010, por cuanto entiende que la predeterminación que conlleva la inclusión de un Estatuto de la competencia sobre la justicia de paz constituye una previsión que «o no significa[n] nada o condiciona[n] al legislador orgánico del Poder Judicial y ambas cosas son inaceptables». Pues bien, de conformidad con los fundamentos jurídicos 42 a 55 de la STC 31/2010, debemos confirmar que, con independencia de la inclusión de cualquier contenido relacionado con la materia de Administración de Justicia recogida en el art. 149.1.5 CE, el Estado, que tiene reconocida la competencia exclusiva, decide con perfecta libertad, sin que lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía pueda condicionar en absoluto al legislador orgánico, erigiéndose Ley Orgánica del Poder Judicial en la única norma constitucionalmente habilitada para regular cuestiones en materia de Administración de Justicia en sentido propio, como lo es la Justicia de paz en la que se ejerce función jurisdiccional en sentido estricto.”

En definitiva, en referència a l'article 108 de l'Estatut d'Autonomia, atesa la desestimació del Tribunal Constitucional del Recurs del Defensor del Poble quant a la constitucionalitat d'aquest article, i tenint en compte així mateix que el Recurs del Grup Parlamentari Popular no el va impugnar, podem afirmar la seva **plena constitucionalitat**.

Ara bé, cal tenir en compte els fonaments jurídics d'ambdues sentències, els quals argumenten que, per tal d'assumir i desenvolupar les competències del nostre Govern en matèria de l'Administració de justícia, ho condicionen a la reforma de la Llei orgànica del poder judicial.

5.2. Iniciatives parlamentàries en matèria de justícia de proximitat

La Direcció General de Modernització de l'Administració de Justícia, en contestació a diverses iniciatives parlamentàries en matèria de justícia de pau i de proximitat, ha subscrit informes de posicionament i de compliment del Departament de Justícia; iniciatives que demanaven bàsicament un posicionament respecte del desenvolupament de l'article 108 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

En concret, en relació amb el desplegament de l'article 108 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, es va elaborar un informe de compliment subscrit pel Director General de Modernització de l'Administració de justícia de data 11 d'octubre de 2011, en el qual s'exposa:

- D'acord amb els fonaments de dret de la Sentència del Tribunal Constitucional, per donar viabilitat a les competències previstes a l'Estatut en matèria de l'Administració de justícia, el plantejament hauria de partir de la necessitat de reforma de la Llei orgànica del poder judicial.

- En definitiva, tal com va informar la consellera de Justícia en la sessió de 16 de febrer de 2011 davant la Comissió de Justícia del Parlament de Catalunya, l'informe reiterava la intenció de l'actual Govern de la Generalitat de treballar per a la potenciació de l'autogovern en matèria de Justícia. En aquesta línia, l'informe feia esment que el Departament de Justícia considera prioritari **instar la modificació de la Llei orgànica del poder judicial** per tal de donar cabuda al Consell de Justícia de Catalunya, com un òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial, lluitar per incrementar les competències del TSJC, i fer possible que la Generalitat assumeixi plenament competències normatives, executives i de gestió del personal al servei de l'Administració de la justícia de Catalunya.

Alhora, la pròpia Secretaria General de Relacions amb l'Administració de Justícia ha vingut contestant en diferents ocasions diverses preguntes parlamentàries respecte a la reforma de la demarcació i la planta judicial, tot confirmant la necessitat de crear un model de justícia de proximitat que enforteixi la tutela judicial efectiva dels ciutadans.

Així mateix, convé destacar la recent iniciativa parlamentària consistent en un informe de compliment, amb el número de tramitació 290-00619/10, sobre la Resolució 689/X del Parlament de Catalunya, relativa l'elaboració i la tramesa al Govern de l'Estat d'una proposta sobre la demarcació i la planta judicial a Catalunya.

En aquest informe de compliment s'ha posat de manifest que des del Departament de Justícia es considera fonamental dur a terme un estudi aprofundit de la demarcació i la planta necessàries a Catalunya. La definició de la demarcació judicial a Catalunya ha de respondre a criteris d'eficiència d'acord amb les necessitats territorials, tot propugnant la creació dels tribunals d'instància (TI), com a primer nivell d'especialització en la distribució d'assumptes, compatible amb l'especialització dels propis tribunals. Aquests tribunals d'instància donarien més flexibilitat a la planta judicial, permetent adaptar-se a les necessitats reals de cada moment. Aquesta línia de treball pretén una major racionalitat en l'exercici de la jurisdicció, facilitar l'establiment de criteris judicials comuns entre els membres del Tribunal i, finalment, seguir les pautes de funcionament de la nova Oficina Judicial. Alhora, es defensa i propugna la creació de "Jutjats de Proximitat", que podrien reconduir la situació i constituir una possible alternativa a l'actual model de demarcació judicial, sense allunyar la justícia del ciutadà.

Atès que una proposta de canvi de model de la demarcació i la planta judicial a Catalunya d'aquesta magnitud és una encàrrec que cal estudiar i treballar acuradament, sospesant les càrregues poblacionals, els volums de litigiositat, les comunicacions i les característiques orogràfiques i comarcals, així com les peculiaritats de la població de cada zona (acumulacions urbanes, industrials o turístiques), s'ha proposat i es treballa en la creació d'una **comissió de treball** que es dediqui en profunditat a aquesta tasca, per tal d'obtenir finalment un estudi.

5.3. La Llei 20/2011 del Registre Civil, de 21 de juliol i esmenes presentades durant la seva tramitació com a projecte de Llei

La Llei 20/2011 del Registre Civil fa una nova ordenació jurídica del Registre Civil, encarregant les funcions registrals a funcionaris públics (funcionaris de carrera llicenciats en Dret i secretaris judicials) i sostraint de dites funcions els jutjats i tribunals que fins ara les tenien atribuïdes per llei (art. 2 i 86 de la Llei orgànica del poder judicial). Una de les principals novetats de la Llei és que la instrucció dels expedients matrimonials i la celebració del matrimoni s'encomana exclusivament als ajuntaments, els quals hauran de remetre d'ofici la documentació al Registre Civil.

Durant la tramitació del projecte de Llei, es van presentar esmenes per part del Grup Parlamentari Català al Senat de Convergència i Unió. Concretament, l'esmena núm. 58, proposava la modificació de l'apartat 1 de l'article 58, sobre l'expedient matrimonial, per tal que els encarregats del Registre Civil i els jutges de pau puguin celebrar matrimonis. Però aquesta esmena finalment no es va recollir en el text aprovat pel Senat (Butlletí del Senat de 29 de juny de 2011, núm. 86, i Butlletí del Congrés dels Diputats de 30 de juny de 2011, num. 90-30).

Amb aquesta esmena es pretenia, en allò que pertoca als jutjats de pau, aprofitar els recursos humans i materials que ja disposen aquests òrgans en matèria de Registre Civil i l'experiència del personal que hi presta serveis. **La finalitat fonamental de l'esmena era potenciar la Justícia de pau, i d'aquesta manera, consolidar un apropament a la ciutadania i una agilització de l'Administració de justícia.** Objectius anàlegs al concepte de justícia de proximitat, al qual malauradament, al no recollir el Senat l'esmena proposada, no s'hi ha donat sortida.

6. PROPOSTA DE JUSTÍCIA DE PROXIMITAT A CATALUNYA

6.1. La justícia de proximitat dins l'organització judicial. Graus o nivells d'especialització.

El primer esglaó de l'organització del Poder Judicial a Catalunya entenem que ha de configurar-se com una justícia professional de primer grau per assumptes de menor complexitat, això és, uns tribunals de base o de primer grau.

És necessària la creació d'aquest primer esglaó en l'organització del poder judicial, encarregat de conèixer d'aquells assumptes que no tenen una especial complexitat i poden rebre un tractament més àgil.

Aquests tribunals es distribuïrien d'acord amb variables objectives, com la població, la càrrega de treball o l'accessibilitat geogràfica.

Així, com a proposta d'organització judicial, es consideraria idoni garantir els següents graus o nivells d'especialització:

- **Jutjats de pau**, segons allò previst a l'article 108 EAC.
- **Jutjats de proximitat o tribunals de base**, com a primer esglaó del poder judicial –alguns jutjats– de pau de poblacions grans haurien de reconvertir-se en jutjats de proximitat i així mateix, també alguns jutjats de primera instància (mixtes) també haurien de ser transformats en jutjats de proximitat.
- **Tribunals d'Instància**, amb seus desplaçades, segons diferents variables, com ara les càrregues poblacionals, els volums de litigiositat, les comunicacions i les característiques orogràfiques i comarcals, així com les peculiaritats, de la població de cada zona (acumulacions urbanes, industrials o turístiques). Cal tenir present que, per exemple, dins l'àrea metropolitana de Barcelona, no té sentit potser mantenir un jutjat de proximitat, sinó a tot estirar una seu delegada del TPI, per si no hi cap a la capital o per si tenim un edifici judicial a aprofitar. Aquest segon nivell però, serà estudiat per la comissió específica creada al respecte.
- **TSJ**
- **Audiència Nacional**
- **Tribunal Suprem**

Si bé tradicionalment el primer esglaó de la justícia han estat els jutjats de pau (amb competències limitades en matèria civil i penal que se sumen a les funcions de Registre Civil), i pels jutjats de primera instància i instrucció, bé com a òrgans mixtos o bé amb separació de jurisdicció, es proposa crear una nova tipologia dels anomenats "Jutjats de proximitat" o "jutjats de base", que ja existeixen en altres països, com ara França o Itàlia, com a jutjats distribuïts pel territori segons criteris objectius i amb un funcionament més flexible que el dels actuals jutjats de primera instància.

Entenem que escau la configuració d'un model de justícia de proximitat que esdevingui un gènere nou, entre la justícia de carrera professional (justícia ordinària) i la justícia de pau, amb un sistema híbrid, que posi a l'abast de tothom un mateix tipus d'òrgan objectivament i territorialment establert amb criteris legals iguals, per a la satisfacció del dret constitucional a la tutela judicial efectiva.

Les notes bàsiques que haurien de regir per a aquests jutjats de proximitat són:

- a) Principis de funcionament: immediatesa, oralitat, aformalitat i gratuïtat.
- b) Funcions del jutge de proximitat: mediació, conciliació, enjudiciament i execució.
- c) Àmbit d'actuació: civil, penal i contencions administratiu.

6.2. Matèries susceptibles de ser assumides pels jutjats de base o de proximitat.

Les competències a assumir per part dels jutjats de base o de proximitat no han de ser merament nominals, sinó que el pes dels assumptes que han de suportar ha de ser quantitativament significatiu i susceptible de descarregar de litigis menors els òrgans d'instància encarregats d'assumpes més complexos.

El fet cert és que a la primera instància actualment li corresponen en major terme assumptes de reduïda complexitat, que bé poden ser duts a terme sense una experiència dilatada o un coneixement tècnic especialitzat.

Així, es tractaria que assumissin competències en matèria civil, penal i contenciosa administrativa relatives a assumptes de transcendència limitada i tramitació simplificada.

Com a primera aproximació, en matèria penal, correspondria a aquests tribunals de base l'enjudiciament i l'execució de faltes, delictes menors (que suposin penes no privatives de llibertat); diligències preventives de guàrdia.

En l'ordre civil, semblaria viable l'atribució de plets de tramitació simplificada i d'àgil resolució, com ara els monitoris i verbals d'escassa quantia. Alhora, també poden conèixer els procediments de naturalesa consensuada, o si més no, no contradictòria, i aquells processos de família, que es tramitin de mutu acord.

Finalment, en l'ordre contencions administratiu, se'ls podria atribuir la resolució dels processos relatius a sancions administratives fins a una determinada quantia.

A manera de resum es podria atribuir als jutjats de proximitat les següents competències, segons el tipus de procediments i segons l'àmbit:

- Civil: mediació i conciliació, procediments d'enjudiciament i l'execució subsegüent, respecte de monitoris i verbals d'escassa quantia, de propietat horitzontal, arrendament d'habitatges i els que sorgeixen de les reclamacions en matèria de consumidors i usuaris. Alhora, tots els procediments de família de mutu acord.
- Penal: mediació i conciliació, procediments d'enjudiciament i l'execució subsegüent, respecte de judicis de faltes i delictes menors (amb penes no privatives de llibertat). Així mateix, podrien conèixer de les diligències preventives de guàrdia.

- Contenciós administratiu: procediments d'enjudiciament i l'execució subsegüent, respecte de sancions administratives de quantia (multes), llicències i autoritzacions del domini públic municipal.

6.3. Titularitat dels Jutjats de base o de proximitat

Quant al tipus de professionals estaran al capdavant dels jutjats base o de proximitat, hi ha dues possibilitats:

- 1) Membres de la carrera judicial. Ocupació dels jutjats de proximitat pels jutges que acaben d'obtenir plaça de jutge, i per tant esdevindrien les primeres destinacions de la carrera judicial.

En aquest cas, s'optaria per un nivell professional i titular. Els jutges que coneguin d'aquest tipus d'assumptes de menor complexitat han de ser capaços de donar una resposta de qualitat, la qual cosa queda garantida amb la formació generalista que deriva de les proves d'ingrés a la judicatura.

Així, cal entendre que els òrgans de base serien idonis per constituir la primera experiència professional dels jutges de nou ingrés.

Es considera adient establir un termini màxim d'ocupació d'aquesta primera destinació, i per tant es podria proposar que el nomenament sigui per un període màxim de 5 anys, passats els quals es prevegi una via d'ascens obligatori.

- 2) Professionals jurídics¹ amb un mínim d'anys d'experiència (6 anys per exemple). La provisió d'aquests llocs es faria mitjançant un concurs de mèrits.

L'elecció de la millor opció depèn de model de justícia que volem i cap a on orientem la nova organització judicial.

6.4. Propostes de creació, reconversió i supressió de jutjats

A) Jutjats de districte existents abans de la seva reconversió en jutjats de pau

- a) Província de Barcelona
 - Calella
 - Sant Adrià de Besòs
 - Sant Cugat del Vallès
 - Sitges

¹ Inclou els jutges de pau que compleixin els requisits establerts.

Viladecans

- b) Província de Lleida
Les Borges Blanques
- c) Província de Tarragona
Montblanc

B) Proposta de creació jutjats de base o de proximitat

- a) Criteris de creació:
 - a.1) No estar a prop de capital de província
 - a.2) No estar a prop de capçalera d'un altre Partit Judicial
 - a.3) No sigui proper a l'àrea de Barcelona
- b) Atenent a aquests criteris, i per tant, d'acord amb la situació geogràfica, els jutjats de base a crear serien els de Calella, les Borges Blanques i Montblanc.
- c) Caldria valorar la situació de tres municipis amb jutjat de pau i Centre penitenciari : la Roca del Vallès, Sant Esteve Sesrovires i Sant Joan de Vilatorrada. En aquests tres casos s'hauria de pensar si es vol mantenir o no el jutjat de pau o es proposa alguna altra alternativa.

C) Proposta de supressió de jutjats unipersonals o de partits amb 2-3-4 jutjats mixtos

Jutjats amb un únic òrgan

Actualment, existeixen a Catalunya els següents partits amb un jutjat únic (de tipus mixt):

- Puigcerdà
- Ripoll
- Solsona
- Tremp
- Vielha
- Falset
- Gandesa

En l'àmbit civil, Falset presenta una ràtio baixa en comparació amb la resta de partits i un ingrés en assumptes i execucions més baix que la mitjana. A més, és l'únic partit amb un percentatge de superació del mòdul en l'àmbit civil negatiu (-0'26%). El nivell de resolució és baix en

execució. Després de Falset, Vielha és el següent partit amb un percentatge de superació del mòdul menys elevat i amb una ràtio inferior a la mitjana.

En l'àmbit penal, Vielha està molt per sota de la mitjana en la ratio d'ingrés d'assumpes i executòries. A més, presenta un percentatge de superació del mòdul negatiu, molt superior a la mitjana (-63'6%). El nivell d'ingrés i resolució d'assumpes és molt baix.

El segon partit amb una ràtio més baixa és Falset, tot i que el nivell d'ingrés d'assumpes i resolució està una mica per sobre de la resta.

Com a criteri de partida inicial, es podria considerar que en aquelles poblacions on hi ha un únic jutjat, per norma aquest s'hauria de reconvertir en jutjat de proximitat.

Jutjats 2-3-4 òrgans

Actualment, existeixen a Catalunya els següents partits judicials amb 2 jutjats de tipus mixt:

- Berga
- Olot
- Cervera
- i la Seu d'Urgell

Partits judicials amb 3 jutjats de tipus mixt:

- Balaguer
- Esplugues de Llobregat
- Valls
- i Sant Feliu de Guíxols

Partits amb 4 jutjats de tipus mixt:

- Amposta
- la Bisbal d'Empordà
- Santa Coloma de Farners
- i Cornellà

En l'àmbit civil, el percentatge de superació del mòdul més baix es troba en el partit de la Seu d'Urgell (-29'61%) i, després, es troba Esplugues de Llobregat (+28'77%). També són aquests partits on les ràtios són més baixes i per sota de la mitjana. El nivell d'ingrés d'assumpes és particularment baix en la Seu d'Urgell. Berga, Balaguer i Olot es situen una mica per sota de la mitjana en l'ingrés d'assumpes. La Seu d'Urgell presenta un nivell molt baix de resolució; així mateix, Olot, Berga, la Seu d'Urgell i Esplugues de Llobregat tenen un ingrés d'executòries inferior a la mitjana. Cervera, Berga i la Seu d'Urgell tenen un nivell molt baix de resolució d'executòries.

En l'àmbit penal, Berga, que presenta la ràtio menys elevada amb diferència, la Seu d'Urgell i Balaguer presenten un percentatge de superació del mòdul negatiu més pronunciat (-63,02%, -

55'38% i -54%, respectivament). Pel que fa a l'ingrés i la resolució, la mitjana és molt baixa, en comparació amb la resta, en els partits de Berga, la Seu d'Urgell i Balaguer.

A les poblacions amb dos jutjats, que tinguin una població gran a prop, també es proposa la supressió, tot depenent de diferents variables, com ara:

- càrregues poblacionals
- volum de litigiositat i de treball
- comunicacions i les característiques orogràfiques i comarcals –distàncies–

- particularitats de la població de cada zona (acumulacions urbanes, industrials o turístiques).

D) Previsió de seus desplaçades que poden tenir els tribunals provincials d'instància

Tribunals d'instància i seus desplaçades

Un cop analitzat el Pla director d'equipaments judicials 2014-2020, la despesa que comporta en cada partit, la situació i grandària dels edificis i la ubicació, es planteja:

Barcelona / Catalunya Central

Possibles seus: Granollers, Manresa, Terrassa, Sabadell i Mataró.

Es podria plantejar una seu desplaçada que suposés l'agrupació de més d'un partit judicial

Lleida / Alt Pirineu i Aran

No es contempla cap seu desplaçada

Girona

Es planteja Figueres com a seu desplaçada.

Tarragona - Camp de Tarragona

Es planteja El Vendrell com a seu desplaçada.

Terres de l'Ebre

Podria esdevenir una possible seu: Tortosa

6.5. Aproximació a les competències dels Tribunals d'Instància

Per bé que l'anàlisi sobre la titularitat i competències dels anomenats Tribunals d'Instància supera el present estudi sobre la justícia de proximitat (i que correspondrà a una altra comissió d'estudi), convindria aquí fer-hi una petita referència.

Cal tenir present que segons la pròpia proposta de l'Estat continguda en l'avantprojecte de reforma de la LOPJ i les bases per a la reforma de la Llei de demarcació i planta judicial, els Tribunals d'Instància han de conèixer, com a òrgan col·legiat, de totes les matèries civil, penal, contenciós i social, amb la possibilitat de creació de seus desplaçades.

Caldria puntualitzar, però, que aquestes competències dels Tribunals d'Instància han de ser sens perjudici i sempre i quan no estiguin atribuïdes als jutjats de base o jutjats de proximitat continguts en la present proposta.

En tot cas, caldria també estudiar si aquests TI podrien conèixer de les apel·lacions dels assumptes atribuïts als Jutjats de base o de proximitat.

7. Conclusions

Tenint en compte les consideracions exposades, podem concloure el següent:

- El concepte de justícia de proximitat va néixer amb l'**objectiu de promoure la millora de l'Administració de justícia en el primer esglaó de l'organització judicial, prioritant la rapidesa de la resposta judicial sense que això signifiqui minvar-ne la seva qualitat.**
- D'acord amb les conclusions del Llibre Verd de l'Administració de justícia, la implantació de la justícia de proximitat **enfortiria l'efectivitat de la tutela judicial efectiva en permetre una resolució més ràpida dels processos judicials**, i permetria acomplir el dret a un procés sense dilacions indegudes.
- **En un mapa de la justícia que sembla configurar-se vers la creació dels tribunals d'instància, en substitució dels jutjats de primera instància i instrucció, es considera molt necessari crear un esglaó previ de la justícia, més accessible al ciutadà, que es constitueixi com la justícia de proximitat. Serà una solució a les dificultats que representa la centralització dels Tribunals d'Instància, per evitar que el ciutadà hagi de traslladar-se innecessàriament, per a la resolució de conflictes i qüestions que requereixen una mínima complexitat en la intervenció judicial.**
- En l'àmbit estatal, **la tramitació del Projecte de Llei orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia, va decaure** arran de la dissolució de les Corts Generals l'any 2008, i no es va reprendre en la següent legislatura. Alhora, quant a projectes normatius relacionats amb el concepte de justícia de proximitat, el **Projecte de Llei orgànica de creació dels Tribunals d'instància** suposava la introducció d'un primer nivell de especialització en la distribució d'assumptes, compatible amb l'especialització dels propis Tribunals i donava

més flexibilitat a la planta judicial, permetent adaptar-se a les necessitats reals de cada moment. Tanmateix també va caducar la tramitació de la dita iniciativa parlamentària.

- Alhora, l'any 2005 es va iniciar la tramitació del **Projecte de Llei orgànica de modificació de la Llei 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial, en matèria de justícia de proximitat i Consells de Justícia**, que introduïa una sòlida proposta en matèria de justícia de proximitat. Malgrat tot, aquesta iniciativa també va decaure arran de la dissolució de les Corts Generals l'any 2008, i no es va reprendre en la següent legislatura.

- La Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, a l'àmbit autonòmic, i la Carta Municipal de Barcelona, aprovada per la Llei 1/2006 de 13 de març, a l'àmbit municipal, han posat les **bases del que hauria de ser la justícia de proximitat a Catalunya**.

- En relació a l'article 108 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que recull la referència a la justícia de proximitat, atesa la desestimació del Tribunal Constitucional del Recurs del Defensor del Poble quant a la constitucionalitat d'aquest article, i tenint en compte així mateix que el Recurs del Grup Parlamentari Popular no el va impugnar, podem afirmar-ne la seva **plena constitucionalitat**. Nogensmenys, tant la Generalitat de Catalunya com l'Ajuntament de Barcelona no poden desenvolupar la justícia de proximitat fins que **s'aprovi la reforma de la Llei orgànica del poder judicial**, en matèria de justícia de proximitat.

- Actualment, el Govern de **l'Estat està treballant en una reforma de la demarcació i la planta judicial**; amb la proposta de dos textos: la proposta de Text articulat de Llei de Demarcació i Planta Judicial i l'esborrany d'avantprojecte de Llei orgànica del Poder Judicial. Ara bé, aquestes propostes de reforma en cap moment no preveuen ni regulen una justícia de proximitat, amb un esperit clarament centralitzador de la justícia, amb l'existència dels anomenats Tribunals d'Instància, amb circumscripció provincial.

- Ara bé, aquest model d'introducció dels Tribunals d'Instància no evita ni exclou la possibilitat de crear i configurar una **justícia de proximitat**, que es podria configurar com el primer nivell inicial d'accés a la justícia. Així, com a possible organització judicial, es pot concloure que seria idoni garantir els següents graus o nivells d'especialització:

- **Jutjats de pau**, segons allò previst a l'article 108 EAC.

- **Jutjats de proximitat o tribunals de base**, com a primer esglaó del poder judicial –alguns jutjats de pau de poblacions grans haurien de reconvertir-se en jutjats de proximitat i així mateix, també alguns jutjats de primera instància (mixtos) també haurien de ser transformats en jutjats de proximitat–.
 - **Tribunals d'Instància**, amb seus desplaçades, segons diferents variables, com ara les càrregues poblacionals, els volums de litigiositat, les comunicacions i les característiques orogràfiques i comarcals, així com les peculiaritats de la població de cada zona (acumulacions urbanes, industrials o turístiques). Cal tenir present que, per exemple, dins l'àrea metropolitana de Barcelona, no té sentit potser mantenir un jutjat de proximitat, sinó a tot estirar una seu delegada del TPI, per si no hi cap a la capital o per si tenim un edifici judicial a aprofitar. Aquest segon nivell, però, serà estudiat per la comissió específica creada al respecte.
 - **TSJ**
 - **Audiència Nacional**
 - **Tribunal Suprem**
- Ara bé, per a la potenciació de l'autogovern en matèria de Justícia i per tal de desenvolupar la justícia de proximitat de l'article 108.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, **és prioritari instar la modificació de la Llei orgànica del poder judicial. Una opció més que recomanable seria instar un Projecte de Llei orgànica de creació dels jutjats de base o de proximitat**, en constituir un primer nivell de especialització en la distribució d'assumpes, compatible amb l'especialització dels propis Tribunals d'Instància amb seus desplaçades i en conseqüència, s'aconseguiria un apropament al ciutadà i una agilitació de l'administració de la Justícia.

Barcelona, 11 de novembre de 2014

Grup de treball *Els ciutadans i la Justícia*

Annex 1. Mapa dels partits judicials de Catalunya



Annex 2. Mapa de les vegueries de Catalunya



Annex 3. Mapa de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

