

Sobre la Justícia de Proximitat

Jaume Galofré / Director dels Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Barcelona

1. Aquest any es celebra el 25è aniversari de la Constitució de 1978. Quan es fa un examen retrospectiu de quin és el balanç que podem fer d'aquest període democràtic i constitucional, el més extens de la història d'Espanya, és evident que resulta positiu, però això no impedeix reconèixer que hi ha sectors de l'Estat on l'adaptació constitucional ha sigut més lenta. Un d'aquests sectors s'admet generalment que és la Justícia.

Ens ocuparia molt espai, i no és l'objecte d'aquestes ratlles, explicar les causes per les que els ciutadans fan de l'Administració de Justícia un dels serveis públics pitjor valorats. D'entre d'altres possibles raons, una de les més importants pot ser que no ha afrontat amb eficàcia els problemes de la petita conflictivitat, especialment a les grans ciutats; tant els conflictes civils, com els de petita quantia o problemes entre copropietaris o els que es deriven dels drets dels consumidors, per exemple, com els de naturalesa penal, com són els delictes de poca entitat i les faltes. Encara que individualment considerats no tinguin especial rellevància, tota aquesta petita conflictivitat afecta molt directament la convivència i crea sensació d'inseguretat.

L'Ajuntament de Barcelona, des dels primers estudis per a l'elaboració d'una Carta municipal es va plantejar la possibilitat de promoure una solució a aquest problema. Una de les primeres decisions que va prendre el nou Ajuntament democràtic, l'any 1979, va ser potenciar els districtes; aquests rebien algunes demandes o se'ls hi plantejaven problemes que no estaven al seu abast resoldre, sinó que era necessària la intervenció de l'autoritat judicial.

La idea de la necessitat d'una Justícia de Proximitat per a la resolució dels conflictes d'escassa rellevància és avui àmpliament compartida. Si històricament havien sigut els països anglosaxons els capdavanters en tenir dins de la seva organització judicial Jutges de Pau, fins i tot directament elegits pels ciutadans, recentment s'ha creat aquesta figura a França, fet que és digne de senyalar ja que fins fa relativament poc temps era quasi impensable que fos possible. Precisament, la creixent conflictivitat, especialment en sectors marginats, ha aconsellat la creació de la Justícia de Proximitat en un país on existeix, com en el nostre, un poder judicial bastant conservador i poc obert a qualsevol tipus de reforma.

2. Quan es varen suprimir els Jutjats de Districte, l'estructura de l'organització judicial va fer que anés des dels Jutjats de Pau, amb molt poques competències, als Jutjats d'Instrucció, als que els hi correspon examinar des dels delictes més greus a la més petita contravenció. Com posa de manifest un exemple molt utilitzat, un Jutge d'Instrucció, en un mateix matí, pot dictar un acte de processament per homicidi, ordenar la intervenció d'un telèfon o dilucidar la culpabilitat d'una veïna que va llençar inoportunament les escombraries o del conductor d'un cotxe que va frenar tard causant lesions a un vianant que varen trigar dos dies en curar.

A la vista d'aquesta realitat, es varen endegar diferents propostes dirigides, per un cantó, a agilitar i fer més eficaç l'Administració de Justícia i, per l'altre, a donar una solució idònia als abans esmentats conflictes de convivència.

En relació al primer dels problemes, es posà en funcionament l'anomenada justícia ràpida, els judicis ràpids, dels que els successius presidents de l'Audiència Provincial de Barcelona foren els seus principals impulsors. De fet, aquests procediments no varen tenir excessiu èxit a la resta d'Espanya, encara que avui noves lleis processals intenten impulsar-los amb èxit dispar.

I en relació als problemes judicials derivats de la petita conflictivitat, els principals treballs es varen dur a terme dins dels estudis de la Carta municipal de Barcelona. És obvi que regular l'organització i els processos judicials no és matèria d'una norma de règim local, però això no vol dir que no es facin propostes des de l'àmbit local per a resoldre uns problemes que van íntimament lligat a l'exercici de les seves competències.

Amb aquests objectius, en el si de la Fundació Carles Pi i Sunyer es va constituir una Comissió que va elaborar el que podria ser un avantprojecte de llei de Justícia municipal, a fi de que s'aprovés en el conjunt de normes que podrien acompanyar la Carta Municipal de Barcelona. Aquesta proposta va ser aprovada per unanimitat pel Consell municipal de l'Ajuntament de Barcelona.

3. Els tipus de conflictes o contravencions que haurien de conèixer els òrgans judicials de nova creació serien aquells que, sense tractar-se de problemes d'elevada quantia o gravetat, afecten la convivència, al deteriorar les relacions entre veïns o creant inseguretat, o que tenen un termini de resolució desproporcionadament llarg en relació a l'escassa importància dels interessos en joc.

Pel que fa referència als assumptes de naturalesa civil, es troben a faltar mesures de mediació i conciliació que una Justícia més propera podria fàcilment assumir. Les reclamacions de quantitat d'escassa importància, els conflictes entre copropietaris i les mesures cautelars urgents en assumptes de família, en aquest darrer cas sens perjudici de les competències dels Jutjats de Primera Instància, serien la base de les competències en matèria civil, on les tècniques de mediació podrien tenir una àmplia acceptació entre els usuaris del servei de l'administració de Justícia.

Respecte a les contravencions de naturalesa penal, es planteja un problema previ que és el de determinar la naturalesa de les infraccions anomenades faltes, com una contravenció que, sense arribar a la gravetat del delicte, supera la de la simple infracció administrativa. En molts països, com poden ser Alemanya i Itàlia, no existeix aquesta figura i moltes vegades s'ha proposat administrativitzar-les, és a dir, convertir les faltes en infracció administrativa i que fossin les administracions públiques les que sancionessin; i que aquelles faltes que pel seu impacte social més important es volguessin mantenir en el Codi penal, es convertissin en delictes. El problema, però, per a adoptar una solució d'aquests tipus és que l'administració pública no pot imposar penes privatives de llibertat, ni que sigui l'arrest de cap de setmana. L'única sanció que pot imposar l'administració pública és una multa. Existeix, per tant, una limitació insuperable per atribuir-li la sanció de les faltes a l'administració, almenys d'aquelles que comportin la sanció de privació de llibertat.

Serien, per tant, les faltes regulades al Codi Penal, especialment aquelles que es cometen en llocs públics, la matèria penal que hauria de ser objecte del coneixement de la Justícia de Proximitat, sens perjudici d'estendre-ho a alguns tipus de delictes menors; també en aquest cas, a aquells que es consumeixen reiteradament en els mateixos espais de domini públic, com pot ser conduir amb velocitat temerària.

Finalment, en l'ordre jurídic-administratiu, la Justícia de Proximitat seria l'apropiada per conèixer, fonamentalment, de les sancions administratives de petita quantia, com poden ser les sancions de trànsit.

4. Un dels problemes més importants que planteja la Justícia de Proximitat, especialment dins de la pròpia carrera judicial, és es relatiu a la forma de designació dels jutges i al seu estatut professional.

El perfil de Jutge de proximitat que es proposa és el d'un jurista –s'exigeix la llicenciatura en Dret– amb una experiència mínima de vint anys en exercici de qualsevol de les professions jurídiques, i sense límit d'edat, el que permetria l'accés, per exemple, a jutges i magistrats jubilats.

Per un altre cantó, aquests Jutges s'haurien d'integrar a la carrera judicial, per exigència constitucional, sens perjudici de que formessin, dins d'aquesta carrera, una escala diferent des de la qual no es podria accedir a la carrera normal o general; tot això sens perjudici de que l'exercici de la funció de Jutge de proximitat pugui significar un mèrit per a l'accés a l'escala general de la judicatura, si així es determinava a les corresponents bases. En qualsevol cas, el fet d'integrar una escala diferent dins de la carrera judicial no significaria, en cap cas, que es tracti de jutges de «segona categoria», sinó de jutges que coneixen d'una realitat específica, com és la petita conflictivitat.

El que es persegueix amb aquests requisits és de que es tracti de persones molt formades i amb molta experiència; que es mantinguin durant tot el temps pel que siguin nomenats en el mateix destí, única forma de acabar coneixent el territori. Aquest plantejament descarta que siguin designats jutges de proximitat aquells recent sortits de l'Escola Judicial, tant per la seva inexperiència com perquè la realitat ha ensenyat que poden estar més pendents del seu proper destí. Seria un error pensar que, per tractar-se de conflictes de poca entitat, la funció social que desenvolupen també és de poca entitat, i que en aquest cas la podrien exercir jutges joves sense cap experiència.

Es proposa, tanmateix, que el termini d'exercici de la funció de Jutge de proximitat sigui entre set i nou anys i prorrogable a través del mateix procediment seguit pel seu nomenament. Evidentment, durant aquest període serien inamovibles, com exigeix la Constitució, encara que de vegades la immobilitat es confon amb el caràcter vitalici.

Pel que respecta al nomenament dels Jutges de proximitat es proposa que sigui anàleg al dels actuals Jutges de Pau, és a dir, que els ajuntaments hi participin i, d'alguna forma, es responsabilitzin de les persones que proposen. Òbviament, s'haurà de seguir un procediment de selecció que garantitzi la publicitat, i el nomenament haurà de tenir en compte els principis de mèrit i capacitat. El nomenament definitiu, a partir de la selecció d'una terna que hagi portat a terme l'Ajuntament, acordada per majoria qualificada, haurà de correspondre, o bé a la Sala de Govern del Tribunal

Superior de Justícia de Catalunya o bé al Consejo General del Poder Judicial. Un cop nomenats, com abans s'ha dit, es podrien integrar en una escala específica dins de la carrera judicial, integració que s'extingiria al concloure el termini per el que varen ser nomenats.

5. Pel que respecta a les matèries que podrien conèixer els Jutjats de proximitat, i a títol exemplar, es poden assenyalar les següents:

A) En matèria civil, les reclamacions de quantitat que es tramiten com judici verbal, fins a una quantia de 900 euros; desnonament per manca de pagament i expiració del termini en lloguer d'habitatges; conciliacions i mediacions; conflictes entre copropietaris d'una comunitat, excepte quan el que sigui objecte de discussió sigui la titularitat d'un dret real; i, pel que respecta al dret de família, les mesures cautelars en relació als desacords en el règim de visites.

B) En relació al dret penal, les següents faltes: les lesions i maltractaments, quan les lesions siguin lleus, no siguin delictes i no es donin en el marc de les relacions familiars o estables, pel que ja existeixen òrgans judicials especials; la denegació d'auxili a un menor o discapacitat; deixar de prestar assistència a persones grans o desvalgudes; amenaces, coaccions i injúries; furt i estafa; danys intencionats; danys a immobles públics; abandó de xeringues o d'altres instruments perillosos que puguin causar dany o contagi; manca de custòdia d'animals perillosos o danyosos; maltractament d'animals domèstics; i desordres públics i desobediència.

Potser caldria afegir a l'esmentada llista de faltes algun delictes, com podria ser la conducció temerària en vies urbanes, que posi en perill les altres persones, en el supòsit de que no es produeixin danys.

C) En matèria contenciosa-administrativa, podrien conèixer de les llicències o autoritzacions de l'ús comú especial del domini públic i de les sancions fins a 600 euros en relació a les infraccions següents: tràfic; incompliment dels nivells de soroll i gasos dels vehicles a motor; estacionament vigilat; obres, activitats a la via pública municipal productors de sorolls i molèsties; comportament dels ciutadans a la via pública; incompliment de les normes sobre captació, tractament, distribució i vigilància de les aigües de consum públic, així com dels abocaments que les puguin afectar i de les que regulen l'ús i accessos a les xarxes de clavegueram; funcionament i vigilància de les piscines públiques; embrutar la via pública amb restes de realització d'obres i activitats diverses, així com amb animals domèstics; incompliment de les normes i condicions per a la col·locació de pancartes i cartells a la via pública; pintades al immobles; distribució de publicitat volant no autoritzada i venda no sedentària a llocs del domini públic.

6. Pel que fa a la distribució territorial dels Jutjats de proximitat i el seu nombre, el que es coneix com planta i demarcació judicial, cal anticipar que la proposta de Justícia de Proximitat s'ha fet concretament per a la ciutat de Barcelona.

En aquesta ciutat es planteja la creació d'un Jutjat per a cadascun dels deu districtes en què es divideix; jutjats que podrien estar servits per un o més jutges. Tenint en compte el nombre aproximat d'assumptes que els hi podria correspondre, que poden estimar-se en 10.000 assumptes anyals, es conclou que serien necessaris al voltant de 20 jutges, a cadascun dels quals els hi serien repartits cada any uns 500 assumptes.

L'organització d'aquests jutjats hauria de ser la més simple possible. En estar ubicats en edificis separats, només podrien utilitzar serveis comuns els jutges del mateix jutjat, que hauria de funcionar de forma anàloga a aquells tribunals en els que cadascun dels seus membres té les seves pròpies ponències, sense necessitat de deliberar els assumptes.

La Guardia Urbana, existent a cada Districte, podria dur a terme les funcions de comunicació, sense perjudici de que podria actuar com Policia Judicial, com ja s'apunta a la nova Llei de Mesures de modernització del Govern local. En qualsevol cas faria les funcions de Policia Judicial de la Justícia de Proximitat.

7. Per últim, i pel que es refereix als mitjans materials i recursos per endegar la Justícia de Proximitat, és evident que aquesta provisió ha de correspondre a aquelles administracions competents en matèria de justícia –l'Estat i la Comunitat Autònoma–, sens perjudici de col·laboracions puntuals del municipi, prèvia la formalització dels corresponents convenis, en aspectes com la provisió de locals o la realització de les funcions abans esmentades de la Policia municipal.

Un altre aspecte molt important a tenir en compte és que en aquells supòsits de naturalesa penal dels que se'n derivi alguna pena de privació de llibertat, el seu compliment no s'ha de realitzar en els centres penitenciaris corrents on es compleixen les penes per delictes, sinó que d'una vegada s'ha de posar en funcionament un autèntic servei de compliment de penes alternatives a la presó. Encara que s'ha previst normativament, a la pràctica no s'ha fet pràcticament res.

8. Com a conclusió es pot assenyalar que la modificació de les normes que podrien possibilitar la posta en marxa de la Justícia de Proximitat –fonamentalment, de la Llei Orgànica del Poder Judicial i de les diferents Lleis processals– xoca amb importants obstacles polítics i corporatius. Especialment aquests darrers han sigut, fins avui, decisius per a que no es pogués avançar en aquest sentit.

El que és evident, però, és que els problemes segueixen existint i a l'horitzó no apareix cap resposta alternativa. Com abans senyalàvem, en alguns països, en principi molt contraris a aquests tipus de solucions, han hagut d'acabar implantant un model, sinó igual, anàleg al que aquí s'ha resumit. Esperem que es doni aviat una resposta. A les grans ciutats es inajornable.