

INNOVACIÓ LOCAL

Justícia de proximitat i de pau en perspectiva



Fotografies: Arxiu

La idea d'una «justícia de proximitat» o «justícia de comunitat» sorgeix en l'àmbit local i, en concret, allà on hi ha una percepció més intensa d'inseguretat ciutadana

Des de fa uns anys, un bon nombre d'estats, regions i ciutats han impulsat un seguit d'iniciatives al voltant del que es coneix com a *justícia de proximitat* o, en l'àmbit anglosaxó, *community justice*. L'emergència d'aquests projectes, programes o desenvolupaments legislatius, per bé que variats quant a forma i dimensió, s'emmarca en un context social —el de les societats occidentals avançades— on destaquen dos elements rellevants. D'una banda, el sentiment creixent d'inseguretat en algunes àrees metropolitanes (la sensació d'una major violència i conflictivitat als barris) i, com a conseqüència d'això, la degradació de la convivència ciutadana i dels espais públics. I de l'altra, els dèficits de l'administració de justícia ordinària o, si més no, les seves dificultats i rigideses a l'hora de donar resposta a aquests fenòmens complexos.

La necessitat de desenvolupar mecanismes de resolució de conflictes que acarin d'una manera eficaç els problemes d'inseguretat, violència o criminalitat en barris i comunitats crea consens entre la major part dels actors implicats, tant a l'esfera pública com a la privada. No obstant això, les estratègies empreses divergeixen pel que fa als impulsors, l'escala, les prioritats, els recursos, etc. Aquest article sintetitza els principals models i experiències a Europa i fora d'Europa en matèria de justícia de proximitat i ofereix algunes conclusions sobre el present i el futur d'aquests models.

1. Noms i models

D'entrada, el punt de partida és comú. Així, la idea d'una «justícia de proximitat» o «justícia de comunitat» sorgeix

en l'àmbit local i, en concret, allà on hi ha una percepció més intensa d'inseguretat ciutadana: petita delinqüència als barris, degradació urbana, adolescents i joves en situació de risc, etc. La multidimensionalitat dels problemes posa damunt la taula els límits dels tribunals de justícia (inclosos, allà on n'hi ha, els de la jurisdicció de pau) per gestionar aquests nous conflictes urbans.

Es tracta, doncs, de dissenyar noves eines que vagin més enllà d'experiències anteriors (justícia de pau, justícia de districte, etc.) i incorporin nous actors (professionals d'esferes diverses, institucions locals, ciutadans, etc.) i tècniques alternatives de gestió i resolució de conflictes (negociació, conciliació, mediació, arbitratge, etc.). Més enllà d'aquestes línies mestres i pressupòsits previs, però, no hi ha definicions unívokes o consensuades, sinó tot un vast ventall d'iniciatives.

Per encetar el recull, val a dir que les iniciatives en l'àmbit de la justícia de proximitat han rebut etiquetes diverses. A França, el que es coneix com a *justice de proximité* ha cristallitzat en dos sentits: per un costat, amb la instauració de les anomenades *maisons de justice et de droit* (MJD), i per l'altre, i des de 2003, amb la creació d'una nova jurisdicció de primera instància. Bèlgica també ha creat *maisons de justice* amb atribucions similars. A Holanda el referent és *justitie in de buurt* o «justícia a la comunitat», a partir del qual s'inicien diversos projectes pilot en algunes de les ciutats més importants.

A Anglaterra i Gal·les es desenvolupen des de l'any 2004 *community justice centres*, inspirats en les *community courts* o *problem-solving courts* que sorgeixen als Estats Units a principis dels anys noranta. *Justícia de proximitat* i *justícia de comunitat* són, en síntesi, els termes més utilitzats per emmarcar un conjunt d'accions que poden desenvolupar des de nous procediments judicials fins a programes de prevenció dels delictes, programes de justícia restauradora o reparadora (que inclouen la mediació entre víctimes de delictes i infractors) o de serveis a la comunitat, per esmentar-ne els més freqüents.

| | Espanya | França | Anglaterra | Holanda | Bèlgica | Estats Units | Canadà | Austràlia |
|-----------------------|--|--|--------------------------|---|---|---|--|--|
| Nom | Justícia de proximitat | <i>Justice de proximité / Maisons de Justice et de Droit</i> | <i>Community Justice</i> | <i>Justitie in de Buurt</i> | <i>Maisons de Justice</i> | <i>Community courts</i> | <i>Aboriginal Justice Strategy/ Maison de Justice (Québec)</i> | <i>Community Justice Centres</i> |
| Any d'inici | 2006 | 2003/1990 | 2004 | 1997 (projecte pilot) | 1997 | 1993 | 1996 | 1980 |
| Agent impulsor | Ministeri de Justícia | <i>Ministère de la Justice</i> | Govern britànic | Govern holandès | <i>Ministère de la Justice</i> | Ens locals | Govern federal/Ministeri de justícia quebequès | Estats federals |
| Objectius | Millora de la qualitat de la justícia/ Descongestió dels tribunals | Millora de la qualitat/ Descongestió dels tribunals | | Seguretat objectiva i subjectiva als barris/Restaurar la confiança en el sistema judicial | Integració de serveis judicials i parajudicials | Reduir la reïcidència/Millorar l'acompliment dels serveis en benefici de la comunitat | Reduir els nivells de criminalitat /Millorar el sistema judicial | Reduir els nivells de criminalitat i inseguretat |
| Nombre | A determinar | 3.300 jutges /117 <i>Maisons</i> | 2 centres | 4 centres | 116 <i>Maisons</i> | 27 tribunals | 1 <i>Maison</i> | 500 mediadors (NWS) |

Hi ha diferències essencials de model darrere d'aquesta diversitat terminològica? A grans trets, el que es coneix com a *justícia de proximitat* a Europa tendeix a configurar-se com un model amb tres eixos considerats ja com a canònics: proximitat geogràfica i espacial respecte dels ciutadans i, en particular, dels justiciables; proximitat humana (més comprensió del context, més èmfasi en la negociació que no pas en la sanció) i proximitat temporal, és a dir, major celeritat a l'hora de resoldre els casos que es presenten.

Els diferents models de «justícia de comunitat», per la seva banda, giren al voltant de dos elements centrals: el *problem-solving*, això és, un tipus de justícia que miri de resoldre els problemes d'inseguretat o criminalitat a les comunitats, més enllà de la mera tramitació dels casos i del caràcter contradictori dels procediments judicials i, a la vegada, la implicació dels ciutadans per treballar conjuntament amb els diferents actors del sistema judicial a l'hora d'identificar les prioritats de la comunitat i dissenyar solucions adequades.

3. Justícia de proximitat versus justícia de pau

El fet que la justícia de pau constitueixi el primer nivell de l'administració de justícia i, al nostre país, sigui present a tots els municipis que no disposen de cap altre tipus de jutjat pot provocar una certa confusió respecte de l'anomenada *justícia de proximitat*. Si bé la justícia de pau té una innegable vocació de proximitat, en aquest cas un altre model difereixen pel que fa al context històric, l'àmbit geogràfic i el perfil de jutge que hi figura al capdavant.

La justícia de pau és, sobretot, un referent de gran tradició històrica en el món anglosaxó. Així, l'anomenada *local justice*, que data de 1361, és possiblement la institució judicial més distintiva i venerable del *common law* anglès, administrada actualment per uns 30.500 *justices of peace*. Un senyal inequívoc del pes històric de la institució l'ofereixen les estrictes regles de protocol britànic, que estableixen que els jutges de pau han d'ocupar una posició superior a la dels membres del parlament en els actes públics (Philips, 2001). Tanmateix, hi ha símptomes

Es tracta de dissenyar noves eines que vagin més enllà d'experiències anteriors i incorporin nous actors i tècniques alternatives de gestió i resolució de conflictes



A grans trets, la justícia de proximitat a Europa tendeix a configurar-se com un model amb tres eixos: proximitat geogràfica, humana i temporal

evidents de la davallada del model a Anglaterra i Gal·les: retalls pressupostaris, tancament gradual de jutjats des dels anys seixanta i centralització de les funcions en municipis més grans, reducció de l'àmbit de la jurisdicció, major pes específic i prestigi social del jutge professional, pèrdua de prestigi social dels jutges de pau, etc. Els crítics parlen d'ineficiència i costos excessius del model, mentre que els defensors lamenten **«la pèrdua d'aquell coneixement local que permet a un tribunal copsar la dimensió geogràfica i sociològica dels casos que li arriben i que permet al jutge de pau ser sensible als sentiments i les preocupacions locals»** (Philips, 2001).

A França, la justícia de pau, una de les grans innovacions dels revolucionaris de 1790, va patir un procés similar. Nascuda amb la voluntat de ser una justícia senzilla, ràpida, gratuïta i equitativa, va quedar progressivament desbordada pels canvis demogràfics, econòmics i socials dels segles XIX i XX. L'any 1958 va ser suprimida *de facto* pels tribunals d'instància.

Alemanya no ha conegut un model similar de justícia de pau. Algunes de les funcions pròpies d'aquest àmbit les aconsegueixen els *Rechtspfleger*, funcionaris judicials que se situen jeràrquicament entre els magistrats i la resta del personal judicial administratiu. A Itàlia, en canvi, la justícia de pau es va implantar l'any 1991 per tal d'alleugerir una jurisdicció civil que batia rècords d'endarreriment i, des del 2000, estén les seves competències a l'àmbit penal.

Com es veu, les dinàmiques de la justícia de pau a Europa tampoc no són equiparables les unes amb les altres. En qualsevol cas, sí que són prèvies a l'adopció dels nous models de proximitat, que en poden extreure lliçons i experiències.

4. Discussió

La relativa novetat de les experiències en matèria de justícia de proximitat fa que el debat sobre els objectius, els mètodes i els resultats de la justícia de proximitat no estigui ni de bon tros tancat. Ben al contrari, les discussions

• Punt de vista

La justícia de pau, la més propera al ciutadà

Rosa M. Canela i Balsebre

Jutgessa de Pau de Cabra del Camp.
Vicepresidenta de l'Associació Catalana
en Pro de la Justícia



El 22 d'octubre de 2005, se celebrava el cent cinquante aniversari de la instauració de la justícia de pau espanyola, que alliberava els alcaldes d'unes funcions judicials i concilia-dores que fins al moment desenvolupaven. Des d'aleshores, els jutjats de pau existeixen on no hi ha jutjat de primera instància; a Catalunya estan presents en 897 municipis.

No podem entendre la justícia de pau sense la gran generositat, entrega i dedicació dels seus servidors, els jutges de pau titulars i substituïts. Recordem que els jutges de pau, en la seva major part, són llecs en dret, però tenen un gran coneixement de la població i posseeixen unes destacades qualitats personals. Tradicionalment, el jutge de pau ha estat considerat l'home bo i un referent important del poble. Com deia un company, som més de pau, que de jutges. L'addició qualificativa «de pau» posa un especial èmfasi a reforçar la naturalesa pròpia de les funcions de pacificació i conciliació.

El futur de la justícia de pau és incert, també ara, que es parla tant de justícia de proximitat. Som molts els que creiem que la justícia de pau no sols s'ha de mantenir, sinó que cal potenciar-la i donar-li més competències, sobretot en gestió i resolució de conflictes. Cal seguir posant pau, ajudant a promoure la convivència i el diàleg en el si de les nostres comunitats.

Ens avala l'estimació, el reconeixement i el respecte dels nostres conciutadans i de les diferents institucions. Cent cinquanta anys demostren un camí llarg, amb dificultats, però amb una gran contribució al país, una aportació silenciosa, feta amb molt de rigor, esforç i dedicació. ⁿ

són múltiples i giren al voltant de diverses qüestions. Per citar-ne tres de rellevants:

¹Les institucions de justícia de proximitat són espais neutres de resolució de conflictes o bé suposen una extensió indirecta del control judicial? El fet que moltes experiències s'emmarquin en l'àmbit de l'administració de justícia fa que alguns autors parlin de tendència a mimetitzar les pautes i els processos de la justícia ordinària, que estén així les seves xarxes de control (Wyvekens i Faget, 2001). La posició contrària, en canvi, sosté que la creació d'institucions de justícia de proximitat constitueix una oportunitat única per transformar en profunditat les institucions judicials, diversificant el seu ventall de formes d'intervenció i de resolució de casos i incorporant equips de professionals formats en un àmbit pluridisciplinari.

¹La rapidesa i l'eficàcia en la tramitació dels casos i la visibilitat de la justícia de proximitat es consideren normalment com a punts forts del model. Ara bé, alguns autors argumenten, també, la creació de nous desequilibris, fent referència al creixent pes específic dels fiscals i dels cossos policials o al risc d'estigmatització dels barris on s'instal·len entitats de justícia de proximitat.

¹Pel que fa als resultats, tampoc aquí no hi ha consens. D'una banda, es parla de procés de juridificació i, fins i tot, de creació d'embuts de casos allà on no n'hi havia (*Ministère de la Justice*, 2005). I de l'altra, es destaca la tasca de les institucions de proximitat a l'hora d'assegurar un millor accés a la justícia a tots els ciutadans i de permetre la col·laboració entre organismes judicials i no judicials. ⁿ
Marta Poblet. Institut de Dret i Tecnologia de la UAB (marta.poblet@uab.es)

PER SABER-NE MÉS

La justice de proximité en Europe Pratiques et enjeux

Anne Wyvekens i Jacques Faget (dir.)
Éditions Érès (2001)



La problemàtica de la inseguretats i l'augment de la demanda de dret i de justícia són a l'origen, una mica per tot Europa, de noves pràctiques de justícia. Totes, sota el signe de la «proximitat», agafen formes diferents segons el país, des de les cases de justícia a *justitie in de buurt*, fins a la mediació i la *community justice*. En aquest llibre se'n descriu la situació en alguns països europeus: França, la Gran Bretanya, Suïssa, els Països Baixos i Bèlgica.

El llibre neix fruit d'un seminari europeu realitzat a l'Institut Internacional de Sociologia Jurídica d'Oñati el 1997, per bé que es reescriu el 2001. Tot i els canvis produïts en els darrers anys en aquesta matèria, ens ajuda a entendre què és la justícia de proximitat i a conèixer diferents models que ha pres en distints països europeus. I és que s'ofereix nombrosa informació sobre els dispositius que s'hi han dut a terme, com també el context d'aparició i els eixos forts de les seves polítiques. S'hi distingeix entre dos tipus de països: aquells en els quals la justícia de proximitat és una evidència, com ara França, els Països Baixos i Bèlgica, i aquells altres on la primera tasca dels autors és «buscar» la justícia de proximitat, intentar trobar-li un equivalent local en uns països on la proximitat és probablement més forta que a França, però que tenen la seva manera de fer parlar la justícia local.

D'altra banda, també s'aprofundeix en el debat de si la justícia de proximitat contribueix o no a una «criminalització de l'àmbit social». Alguns autors crítics —bàsicament anglesos i belgues— consideren que indueix a «l'estigmatització d'alguns barris anomenats "de risc" i a un tractament discrimi-

natori dels seus habitants», entre altres qüestions; es tracta de discursos que donen peu a nombrosos interrogants sobre els eventuais efectes perversos dels nous dispositius. A l'altra banda, trobem els suïssos, holandesos i francesos, que no comparteixen aquesta visió alarmista; els suïssos, per exemple, consideren que la visió penal de la justícia de proximitat és marginal i, per tant, aquesta qüestió ni se la plantegen i afirmen que la mediació comporta una justícia més humana.

Finalment, també s'hi debat si la justícia de proximitat ajuda a transformar les lògiques judicials o no. També aquí hi trobem les visions més crítiques dels autors anglesos i belgues contraposades a les més optimistes dels suïssos, francesos i holandesos. N'apuntem només alguna: en el vessant crític, els belgues veuen en la justícia de proximitat un canvi que és pura façana, ja que sota la denominació de justícia «dolça», diuen, hi ha una justícia penal que no ha canviat i que estén la seva xarxa; en el vessant més optimista, en canvi, alguns autors consideren que aquesta nova forma de resposta judicial és ben diferent de la purament repressiva, ja que posa l'èmfasi en la intervenció, també, d'altres actors que no són els purament repressius.

La justicia de proximidad: modelos comparados, propuestas locales y soluciones institucionales en el proyecto de reforma de la LOPJ

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. Document de treball per a la sessió de 28 de febrer de 2006 al Centre d'Estudis Judicials.

Llibre verd de l'administració de justícia

Documents de treball. Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia. Ed. Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia i Consell de Justícia de Catalunya, 2005.

La justice de proximité

PEYRAT, Didier. *París: La Documentation Française, 2002* (Problèmes Politiques et Sociaux, Dossiers d'Actualité Mon-