



CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EFICIENCIA ORGANIZATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 (“Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, se exponen las cuestiones que, en relación con los puntos antes expresados, pueden suscitar los comentarios u observaciones, a las que podrán añadirse todas aquellas que se estimen convenientes.

Los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados en este cuestionario, hasta el día **25 de noviembre de 2020**, a través del siguiente buzón de correo electrónico: consulta.aploeficienciaorg@mjusticia.es

En las páginas 3 a 9 de este documento se expresan los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa (apartado A), la necesidad y oportunidad de su aprobación

(apartado B), los objetivos de la norma (apartado C) y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias (apartado D).

En las páginas 10 a 12 se presentan las cuestiones sobre las que se plantea la presente consulta pública, en forma de cuestionario, con cuatro bloques de preguntas.

Se ruega indicar que la remisión de comentarios al correo anteriormente referido es a efectos de la consulta pública del Anteproyecto de la norma mencionada. A este respecto, se señala que en los escritos de alegaciones será necesario hacer constar lo siguiente:

- Nombre y apellidos y/o denominación social de la persona física o jurídica que suscriba las alegaciones, así como la denominación completa de la organización o asociación participante (en su caso).
- Datos de contacto, singularmente el correo electrónico.
- Indicación clara en el campo “asunto” del correo electrónico que se remita de que los escritos de alegaciones se refieren a este documento.

Finalmente, se hace constar que únicamente se tomarán en consideración aquellos escritos de alegaciones en los que el remitente esté identificado.

Con carácter general, las contribuciones recibidas se considerarán susceptibles de difusión pública. Las partes de la información remitida que, a juicio del interesado deban ser tratadas con carácter confidencial y en consecuencia no proceda su libre difusión, deberán ser específicamente señaladas en el propio texto de la contribución, no considerándose a estos efectos los mensajes genéricos de confidencialidad de la información.

Muchas gracias por su colaboración.

Madrid, 10 de noviembre de 2020.

De acuerdo con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, mediante este documento se sustancia la consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia.

A) LOS PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA

El modelo actual de organización judicial que fue creado por la Constitución Española de 1978 y desarrollado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 basado en el tradicional Juzgado unipersonal, presente ya en el siglo XIX, responde a las necesidades de una sociedad esencialmente agraria, dispersa, poco comunicada y con grandes limitaciones de movilidad que nada tiene que ver con la sociedad española de hoy.

Actualmente, la mayor complejidad de las relaciones sociales y económicas y el importante incremento de la litigiosidad plantean nuevas exigencias en la organización de la Administración de Justicia. También se ha producido un avance espectacular en el campo de las tecnologías de la información y comunicación, así como en las infraestructuras de transporte que permiten una mayor movilidad de los ciudadanos y la concentración de población y servicios en torno a núcleos urbanos, por lo que la organización judicial tradicional ha ido quedándose obsoleta.

Esta organización judicial tradicional ha provocado, con el paso del tiempo, una serie de disfunciones en el ámbito de la Administración de Justicia como son la falta de especialización de los Juzgados; la proliferación de órganos con idéntica competencia en cada partido judicial y, por derivación, una innecesaria dispersión de medios y esfuerzo; el favorecimiento de la justicia interina; la existencia de desigualdades en la carga de trabajo y en el tiempo de resolución de asuntos, entre otras.

Así las cosas, el actual modelo de planta y demarcación judicial es incapaz de atender las necesidades de la sociedad del siglo XXI. Hasta el presente, la respuesta a esas transformaciones sociales, económicas e institucionales se ha basado en el que podemos denominar "incrementalismo", es decir, a mayor cantidad de asuntos ingresados en los órganos jurisdiccionales, mayor creación de nuevas unidades judiciales. Lo que, en el primer escalón judicial, la primera instancia, ha comportado la reproducción del mismo tipo de solución, con rigidez, y sin adecuarse a las especiales circunstancias de cada territorio o coyuntura socioeconómica de cada momento.

Es por ello que la racionalización del modelo organizativo de Justicia y la búsqueda de la mayor eficiencia exigen que el primer nivel de la pirámide judicial, en cuanto tal organización, opere de forma colegiada, como ocurre en las demás instancias

judiciales, sumándonos así a la línea de reforma que ya emprendieron otros países de nuestro entorno democrático como Portugal, Italia o Francia.

Pues bien, para superar tales deficiencias y teniendo en cuenta la situación ya consolidada en otros países europeos, se plantea el estudio, a través de esta iniciativa, de un posible nuevo modelo de organización judicial basado en la implantación de los **Tribunales de Instancia** que supondría la supresión del Juzgado como órgano unipersonal y la creación de un órgano colegiado, en cuanto a su organización, en el que se integrarían todos los jueces del partido judicial.

La colegiación es una organización más eficiente basada en la unificación, especialización y claridad, favorece resultados homogéneos en los tiempos de tramitación y resolución y permite una adaptación más ágil de la planta judicial a las necesidades del momento.

Ahora bien, para lograr el efectivo funcionamiento de los Tribunales de Instancia sería esencial la implantación definitiva en todo el territorio nacional de las **Oficinas Judiciales** como órganos de soporte y apoyo a esta nueva estructura judicial, debiéndose impulsar un nuevo sistema de gestión organizativa que funcione con criterios de agilidad, transparencia, eficacia y eficiencia en la racionalización del trabajo y coordinado con la necesidad de digitalización íntegra del expediente judicial electrónico y los procedimientos judiciales.

Se considera que los Tribunales de Instancia y las Oficinas Judiciales son dos caras de la misma moneda cuya implantación debería ir unida y, además, acompañada de una transformación digital que nuestra sociedad actual exige y demanda.

Por último, estrechamente vinculado con las dos ideas anteriores y con la finalidad fundamental de conseguir una Justicia más próxima al ciudadano, se considera esencial abordar la evolución de los Juzgados de Paz, pues las competencias que inicialmente les fueron atribuidas a mediados del siglo XIX han ido desapareciendo progresivamente en los últimos años hasta ser, hoy en día, prácticamente inexistentes.

Así, en el ámbito civil, a los Juzgados de Paz solo les corresponde el conocimiento, en primera instancia, de los asuntos de cuantía no superior a 90 euros, siendo muy residual la tramitación de este tipo de asuntos. En el ámbito penal, se suprimieron las faltas en el año 2015 y con ello la competencia de los Juzgados de Paz para el enjuiciamiento de las mismas. Finalmente, las funciones de los Juzgados de Paz en materia de Registro Civil quedarán suprimidas una vez entre en vigor, el 30 de abril de 2021, la Ley 20/2011, de Registro Civil por lo que los Juzgados de Paz carecerán también de esta competencia.

La labor actual de los Juzgados de Paz es la cumplimentación de exhortos que tienen por objeto la práctica de actos de comunicación. Pero con la implantación de las

tecnologías de la comunicación y la información y la transformación digital de la Administración de Justicia, dicha tarea devendrá también residual.

De todo lo anterior se desprende que parece imprescindible evolucionar los Juzgados de Paz, superando una estructura decimonónica que actualmente tiene unas competencias muy residuales y convirtiéndola en una oficina moderna que preste servicios del siglo XXI a la ciudadanía, sin olvidar a los territorios menos poblados.

Para ello se estudia la posibilidad de crear las **Oficinas de Justicia en los municipios** con el objetivo de que puedan sustituir a los Juzgados de Paz y en las que se potenciarían, entre otros, los servicios de mediación o solución alternativa de los conflictos; se les dotaría de instrumentos tecnológicos para desarrollar la justicia digital en todos los territorios mediante videoconferencias, consultas y tramitación de expedientes judiciales, registro civil, apoderamientos *apud acta*, etc.

B) LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

La presente iniciativa responde a la necesidad de **mejorar la calidad del Servicio Público de Justicia**, adaptando la actual organización judicial a la nueva realidad social, económica y digital existente en España.

En la IX Legislatura (año 2011), se puso en marcha la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modificaba la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la creación de los Tribunales de Instancia. No obstante, dicha iniciativa decayó con ocasión de la disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones generales.

Con posterioridad, en la X Legislatura (año 2012), se retomó de nuevo la reforma de la organización territorial judicial, realizándose por una Comisión Institucional una Propuesta de texto articulado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y otra Propuesta de texto articulado de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial, en las cuales se mantenía la introducción de los Tribunales de Instancia como órgano judicial de primer grado. Sin embargo, estas propuestas tampoco prosperaron.

Es evidente que, a pesar de que tales proyectos no salieron adelante, no se ha perdido, a lo largo de los años, el interés en las expectativas que esta reforma ofrece.

En España existen actualmente 3.718 Juzgados unipersonales, que reproducen un esquema organizativo y de personal estanco y automático que conlleva una evidente rigidez y una dispersión de medios y de esfuerzo.

Con la implantación de los Tribunales de Instancia se podría reducir drásticamente el número de órganos judiciales, pasando a tener 431 Tribunales de Instancia, con una mayor optimización de los recursos humanos y materiales existentes pues, al

mantenerse el partido judicial como ámbito territorial de los Tribunales, no sería necesario un gran cambio normativo, logístico y de medios para su creación, aprovechándose las competencias, instalaciones e infraestructuras ya existentes y redistribuyéndose de forma más eficiente los recursos humanos y materiales que integran los mismos.

Por otro lado, en el año 2010 se puso en marcha la implantación de la Nueva Oficina Judicial como órgano de soporte de los Juzgados y Tribunales si bien, después de casi 10 años desde su inicio, únicamente se encuentra implantada en 47 partidos judiciales de un total de 431. Su implantación ha sido parcial, fragmentada y desigual y ello se ha debido, en gran parte, a una organización judicial obsoleta y a una insuficiente implantación de las nuevas tecnologías en la misma.

Por ello parece fundamental, como complemento inseparable de la creación de los Tribunales de Instancia, continuar con el proceso de implantación de aquel modelo, si bien adaptándolo a las necesidades y a la realidad tecnológica actuales, extendiéndolo a todo el territorio español, siendo imprescindible coordinar dicha implantación con el proceso de transformación digital en el que se encuentra inmersa la Administración de Justicia.

En lo que se refiere a los Juzgados de Paz, en España contamos en la actualidad con 603 secretarías de Juzgados de Paz que prestan su servicio a un total de 9.751.216 habitantes y otras 507 agrupaciones de secretarías, que comprenden 4.648 municipios donde habitan 4.557.056 personas, Es decir, el volumen de población al que asisten estas secretarías de Juzgados de Paz o agrupaciones asciende a 14.308.272 habitantes, o sea, a un 30,43% del total de la población española.

Sin embargo, como ya se ha dicho con anterioridad, los Juzgados de Paz, si bien inicialmente tuvieron una importante finalidad y ejercían numerosas funciones, hoy en día tienen escasas competencias lo que supone un absoluto desaprovechamiento de estas estructuras.

Por ello se estudia la transformación de los Juzgados de Paz en modernas Oficinas de Justicia en los municipios donde, con las nuevas tecnologías como palanca, se podrían prestar a más de 14 millones de españoles residentes en 5.200 municipios, nuevos y mayores servicios relacionados con la Administración de Justicia con los que ya cuentan las capitales y que acercarían la Justicia a la ciudadanía.

Por último, y además de todo lo anterior, no debe olvidarse que la situación actual de pandemia que estamos viviendo y la crisis económica derivada de la misma obliga de manera inmediata y urgente a construir una Administración de Justicia más próxima al ciudadano, sostenible y adaptada digitalmente de forma que contribuya a la reactivación económica y fortalezca el Estado Social y Democrático de Derecho.

C) LOS OBJETIVOS DE LA NORMA

El **objetivo general** que se pretende con esta iniciativa es conseguir una mayor eficiencia de la organización judicial en todo el territorio español que garantice una **mayor calidad del Servicio Público de Justicia** a través de la mejora en la gestión de los recursos humanos y materiales que se aplican.

En concreto, **los objetivos específicos** que se persiguen a través de esta iniciativa con la posible creación de los **Tribunales de Instancia** son los siguientes:

- 1) **Facilitar** fórmulas de gestión y organización más eficientes, entre ellas el establecimiento de criterios comunes entre los miembros del Tribunal, lo que potencia la seguridad jurídica derivada de la previsibilidad no sólo de las resoluciones judiciales, sino de la igual forma de tramitación de todos los asuntos, con positiva repercusión en el sistema económico.
- 2) **Mejorar** la respuesta de los órganos judiciales, eliminando las disfunciones generadas por la atribución de la resolución de los litigios en primera instancia a unidades judiciales independientes, que funcionan como compartimientos estancos, pese a dar servicio a la misma población.
- 3) **Racionalizar** la distribución de efectivos y carga de trabajo de los Tribunales que conocen en primera o única instancia de las materias de los cuatro órdenes jurisdiccionales ordinarios (civil, penal, contencioso-administrativo y social).
- 4) **Reducir** los costes derivados de considerar cada unidad judicial como un compartimiento estanco, que debe multiplicar y reproducir un esquema organizativo y de personal automáticamente, sin importar la cantidad y clase de trabajo que cada uno efectivamente soporte, en cada momento dado.
- 5) **Aportar** un plus de calidad al sistema judicial al ser posible una mayor especialización mediante la creación de secciones especializadas por materias dentro de cada Tribunal de Instancia. La especialización de los juzgadores, en una sociedad cada vez más técnica y compleja, es una demanda generalizada de la sociedad.
- 6) **Dotar** de mayor flexibilidad a la planta judicial, permitiendo su adaptación a las necesidades reales de cada momento.
- 7) **Simplificar** el acceso del ciudadano a la Justicia, donde sólo habría un Tribunal y no Juzgados diferentes, mejorando el funcionamiento del primer escalón del sistema jurisdiccional y potenciando con ello la confianza en nuestro sistema de Justicia.

8) **Acomodar** a los Tribunales las pautas de funcionamiento de la Oficina Judicial

En relación con la **Oficina Judicial**, el **objetivo específico** que se pretendería es conseguir la implantación definitiva del modelo de organización en todo el territorio español:

- 1) **Retomando** el proceso de implantación de la Oficina Judicial en todo el territorio dependiente de este Ministerio, identificando antes aquellos partidos judiciales donde, por sus especiales características, esa implantación podría hacerse a corto plazo.
- 2) **Armonizando** la implementación de las Oficinas Judiciales con la creación y puesta en funcionamiento de los Tribunales de Instancia, favoreciendo la interrelación entre los cambios organizativos en sus respectivos ámbitos.
- 3) **Ofreciendo** la colaboración a las Comunidades Autónomas que lo soliciten para, en el ámbito de sus respectivas competencias, darles soporte en la elaboración de los textos normativos o programáticos necesarios para la implantación de las Oficinas en sus territorios.
- 4) **Promoviendo** que los sistemas de gestión procesal, en el contexto organizativo de la Oficina Judicial, se adapten a las necesidades de digitalización de toda la información y la tramitación a través del expediente judicial electrónico, al tiempo que permitan la comunicación bidireccional (no sólo escrita, sino también audiovisual) con las partes o terceros que tengan interés justificado.

Por último, en relación con las **Oficinas de Justicia en los municipios**, el **objetivo específico** que se pretendería con su implantación es la evolución de los Juzgados de Paz de todo el territorio español, convirtiéndolos en oficinas donde se presten nuevos y mejores servicios relacionados con la Administración de Justicia a través de una atención personalizada que acerque la Justicia al ciudadano. Ello permitiría:

- 1) **Contribuir** a mitigar la brecha digital en relación con la población rural y/o la población con mayores dificultades para la realización de trámites a través de Internet (especialmente los mayores y aquellas personas más vulnerables o con dificultades para acceder a las herramientas tecnológicas).
- 2) **Conseguir** que los residentes en estos municipios no tuvieran que desplazarse hasta las sedes de los Tribunales de Justicia para la realización de la mayoría de sus gestiones en ellos, tales como las consultas de expedientes, otorgamiento de poderes de representación procesal, asistencia a juicios telemáticos, etc.

- 3) **Evitar** que los ciudadanos de estos municipios tuvieran que desplazarse a las capitales para realizar gestiones ante la Administración que actualmente tienen que llevar a cabo presencialmente.
- 4) **Prestar** servicios de mediación o solución alternativa de los conflictos, ya fuera a través del mediador facilitado por la Corporación Local o por institución especializada.
- 5) **Facilitar** el acceso de los ciudadanos al Registro Civil, dando información sobre su contenido, realización de trámites y obtención de certificados.
- 6) **Practicar** los actos de comunicación procesal para con la ciudadanía residente en la demarcación territorial.

D) LAS POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

En cuanto a posibles alternativas para regular la eventual implantación de los Tribunales de Instancia, de las Oficinas Digitales de Justicia y de las Oficinas de Justicia en los municipios, si se optara por tal solución tendría que dictarse una ley que modificara los concretos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley de Jurisdicción Voluntaria que se vieran afectados, sin que parezca necesaria la sustitución completa de tales normas por otras nuevas, puesto que la reforma únicamente afectaría a un conjunto de artículos muy concreto y de fácil localización dentro de cada una de las leyes concernidas.

Dada la naturaleza de la norma y de las cuestiones que se plantean en esta consulta pública, no existen alternativas no regulatorias a los problemas que quieren abordarse.

A continuación, se presentan las cuestiones sobre las que se plantea la presente consulta pública:

1. Teniendo en cuenta que el objetivo general de esta iniciativa es conseguir una mayor eficiencia de la organización judicial en todo el territorio español que garantice una mayor calidad del Servicio Público de Justicia, ¿está de acuerdo en que la creación de los Tribunales de Instancia, la implantación de la Oficina Judicial y la creación de las Oficinas de Justicia en los municipios puede contribuir a obtener una Justicia más próxima al ciudadano, sostenible y adaptada digitalmente?

2. En relación con la posible creación de los Tribunales de Instancia:
 - 2.1 Teniendo en cuenta que la organización judicial tradicional basada en el Juzgado unipersonal se ha ido quedando obsoleta con el paso del tiempo, provocando disfunciones en el ámbito de la Administración de Justicia como son la falta de especialización de los juzgados, la proliferación de órganos con idéntica competencia en cada partido judicial, la dispersión de medios y esfuerzo o la existencia de desigualdades en la carga de trabajo y en el tiempo de resolución de asuntos, ¿considera que la creación de los Tribunales de Instancia puede contribuir a solventar estas deficiencias?

 - 2.2 ¿Considera que con la implantación de los Tribunales de Instancia se contribuirá a reducir los costes derivados de considerar cada unidad judicial como un compartimento estanco, que reproduce automáticamente un esquema organizativo obsoleto, sin atender a la cantidad y clase de trabajo que cada órgano soporta efectivamente?

 - 2.3 ¿Estima que la creación de los Tribunales de Instancia permitirá simplificar el acceso del ciudadano a la Justicia, al existir un único Tribunal y no Juzgados diferentes y se mejorará así el funcionamiento del primer escalón del sistema jurisdiccional, potenciando con ello la confianza en nuestro sistema de Justicia?

 - 2.4 ¿Considera adecuada la creación de los Tribunales de Instancia para alcanzar una mayor especialización de los juzgadores mediante la creación de secciones especializadas por materias dentro de cada Tribunal?

 - 2.5 ¿Cree que dicha mayor especialización de los juzgadores añadirá un plus de calidad a nuestro sistema de Justicia?

3. En relación con la posible implantación de la Oficina Judicial:

3.1 Teniendo en cuenta que en el año 2010 se puso en marcha la implantación de la Nueva Oficina Judicial si bien, después de casi 10 años desde su inicio, únicamente se encuentra implantada en 47 partidos judiciales de un total de 431, ¿considera necesaria su implantación en todo el territorio español para conseguir un sistema de gestión organizativa ágil, transparente, eficaz y eficiente en la racionalización del trabajo y coordinado con la necesidad de digitalización íntegra del expediente judicial electrónico y los procedimientos judiciales?

3.2 ¿Considera conveniente que mediante la implantación de la Oficina Judicial en cada Tribunal de Instancia se consiga la íntegra tramitación digital de los procedimientos judiciales?

3.3 ¿Cree que la íntegra tramitación digital de los procedimientos judiciales permitirá la interacción de ciudadanos y profesionales del ámbito judicial con los Tribunales a través de canales de comunicación seguros y sin necesidad de desplazarse físicamente a las sedes de aquéllos?

4. En relación con la posible creación de las Oficinas de Justicia en los municipios:

4.1 Teniendo en cuenta que hoy en día los Juzgados de Paz carecen prácticamente de competencias, ¿considera adecuada la evolución de los mismos hacia las modernas Oficinas de Justicia en los municipios, en las que se puedan prestar mejores y mayores servicios a través de una atención personalizada que acerque la Justicia al ciudadano como son los servicios de mediación o solución alternativa de los conflictos, y otros servicios adicionales relacionados con determinadas actuaciones para con diferentes Administraciones públicas, además del acceso de los ciudadanos al Registro Civil y la práctica de los actos de comunicación procesal?

4.2 ¿Considera adecuada la sustitución de los Juzgados de Paz por las modernas Oficinas de Justicia en los municipios para contribuir a eliminarla brecha digital existente en relación con la población rural y/o la población con mayores dificultades para la realización de trámites a través de Internet?

4.3 ¿Está de acuerdo en facilitar que los ciudadanos residentes en los municipios en los que se implanten las referidas Oficinas de Justicia puedan realizar en ellas sus gestiones como consultas de expedientes, otorgamiento de poderes de representación procesal o asistencia a juicios telemáticos, sin necesidad de desplazarse a las sedes de los Tribunales?

4.4 En caso de considerar acertada la implantación de las mencionadas Oficinas de Justicia en los municipios, ¿estima que desde las mismas sería oportuno ampliar el catálogo de servicios a otros relacionados con distintos ámbitos de la Administración de Justicia como, entre otras, podrían ser las gestiones relacionadas con la comunicación del nombramiento de Abogado del turno de oficio y solicitud del beneficio de justicia gratuita o peticiones a las Gerencias Territoriales de Justicia para, por ejemplo, la obtención de los antecedentes penales?