

# LA FIGURA DEL JUEZ DE PAZ EN LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL ESPAÑOLA\*

Fernando GASCÓN INCHAUSTI\*\*

SUMARIO: I. *La justicia de paz en España. El status de los jueces de paz en la administración de justicia española.* II. *La actuación de los juzgados de paz en materia civil.* III. *La actuación de los juzgados de paz en materia penal.* IV. *Consideraciones finales.*

## I. LA JUSTICIA DE PAZ EN ESPAÑA. EL STATUS DE LOS JUECES DE PAZ EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ESPAÑOLA

### 1. Introducción

La figura del juez de paz —con esta denominación— existe en el ordenamiento jurídico español desde 1855 y en la realidad jurídica española desde el 1o. de enero de 1857, fecha en que fueron nombrados los primeros. Originariamente, los jueces de paz fueron concebidos por la primera Ley de Enjuiciamiento Civil española (de 1855) con la finalidad de asumir las competencias jurisdiccionales que, hasta ese momento, desempeñaban los alcaldes: se ocupaban así de resolver controversias de escasa cuantía en materia civil, así como del enjuiciamiento de las faltas, es decir, de las infracciones penales más leves.

Mucho han cambiado las circunstancias desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad en el ámbito de la administración de justicia española, y la figura del juez de paz también ha sufrido una importante

\* El presente texto recoge la ponencia “La magistratura de paz en España: los jueces de paz”, presentada al Convegno Europeo sobre La magistratura di pace in Europa: ipotesi di armonizzazione dei sistemi, organizado por la Associazione Nazionale Giudici di Pace y la Facoltà di Giurisprudenza dell' Università degli Studi di Torino, celebrado en Turín los días 29 y 30 de octubre de 2004.

\*\* Profesor titular de derecho procesal en la Universidad Complutense de Madrid.

evolución: así, se ha visto especialmente afectada por las numerosas reformas de la organización judicial española que se sucedieron durante la segunda mitad del siglo XIX y prácticamente durante todo el siglo XX; y, como un reflejo de lo anterior, también ha variado el ámbito de sus atribuciones, en consonancia con el constante rediseño de la llamada “justicia menor”. Sin embargo, existen una serie de elementos o rasgos definitorios que en todo caso se han mantenido siempre inalterados: de un lado, la naturaleza del juez de paz como juez lego, no experto en derecho y, en cierto modo, desvinculado del resto de jueces y magistrados; de otro lado, el papel del juzgado de paz como órgano judicial que ocupa en todo caso el peldaño inferior de la organización jurisdiccional española.

La configuración y diseño actuales de la justicia de paz en España han sido obra de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada el 10. de julio de 1985; aunque el proceso de evolución jurídica que ha conducido a la situación actual reviste un gran interés, dedicaremos las páginas que siguen en exclusiva a la exposición de la situación presente y al análisis de los diversos problemas que suscita hoy en día la figura del juez de paz.<sup>1</sup>

## 2. Fuentes normativas

El diseño primario del Poder Judicial en España se contiene en la Constitución española del 27 de diciembre de 1978 (en adelante CE), concretamente en su título VI (artículos 117 a 127). La Constitución se ocupa en él de definir los rasgos básicos del Poder Judicial en España, así como del estatuto de los jueces y magistrados, especialmente en los artículos 117, 122 y 127: de su lectura se deduce que la CE ha optado por un modelo de justicia profesionalizada, encomendada preferentemente a unos jueces y magistrados integrantes de un único cuerpo, la “carrera judicial”, con un *status* de independencia, inamovilidad y responsabilidad bien delimitado.

La Constitución española no contiene ninguna mención expresa a los jueces de paz, dado su carácter general, para la constitución y funcionamiento de los diversos órganos jurisdiccionales. El artículo 122.1 de la CE se remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Algunos sectores po-

<sup>1</sup> En general, sobre la figura del juez de paz en España pueden consultarse los trabajos de Moreno, Damián, *Los jueces de paz*, Madrid, UNED, 1987; Cobos, Gavala, *El juez de paz en la organización jurisdiccional española*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989; De Lamo Rubio, Ortega Cifuentes y Mangas Morales, *Guía práctica de la justicia de paz*, Barcelona, Bosch, 1999.

líticos y doctrinales, sin embargo, han pretendido buscar un anclaje constitucional a la figura del juez de paz en el artículo 125 de la CE, relativo a la participación ciudadana en la administración de justicia, dado que, como veremos, el juez de paz no ha de ser un experto en derecho, podría pensarse que la existencia de este órgano judicial permite abrir el desempeño de funciones jurisdiccionales a cualquier ciudadano. El precepto antes señalado literalmente establece que “los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la administración de justicia mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales”. Deducir de estas palabras el refrendo constitucional al modelo de juez de paz es, a nuestro juicio, una interpretación bastante voluntarista, pues el precepto en modo alguno proclama un derecho genérico de los ciudadanos a participar en la administración de justicia como jurisdiccentes, sino un derecho más limitado a hacerlo a través de dos cauces, el jurado popular en materia penal, y los tribunales consuetudinarios y tradicionales, figuras todas ellas que nada tienen que ver con los juzgados de paz. Evidentemente, esto no significa que, en cuanto tal, la existencia de un número importante de jueces legos en derecho no sea una obvia manifestación de participación ciudadana en la justicia; pero ha de quedar claro que este fenómeno no deriva de la Constitución, ni sería inconstitucional por tanto una supresión de la figura del juez de paz, o su sustitución por otro tipo de juzgador al que se exigiera ser un profesional del derecho.

Ante el silencio de la Constitución, el texto legal de mayor rango que se ocupa de regular la figura del juez de paz es la Ley Orgánica 6/1985, del 1o. de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ). En desarrollo del mandato constitucional, este texto legal es el que se encarga de definir cuáles son las ramas de que se compone la jurisdicción ordinaria y cuáles son los concretos tipos de juzgados y tribunales que la integran. Dentro del libro I de la ley (“De la extensión y límites de la jurisdicción y de la planta y organización de los juzgados y tribunales”) y del título IV de dicho libro (“De la composición y atribuciones de los órganos jurisdiccionales”), el capítulo VI es el dedicado a los juzgados de paz, que ocupan los artículos 99 a 103. En ellos se define de forma básica el *status* y régimen jurídico a que están sometidos los jueces de paz. Fuera ya de ese contexto de definición legal de los órganos jurisdiccionales, la LOPJ se ocupa nuevamente de los jueces de paz en su artículo 298.2, al referirse a las excepciones a la carrera judicial como conjunto de jueces y magistrados profesionales.

Como complemento a la LOPJ se aprobó la ley 38/1988, del 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial (en adelante LDYPJ), a través de esta ley se determina de manera más precisa la organización interna de los órganos jurisdiccionales, sus respectivas demarcaciones territoriales y, sobre todo, cuál es la llamada “planta” judicial, es decir, los concretos órganos jurisdiccionales de cada tipo existentes. Los artículos 49 a 52 de la LDYPJ son los que se encargan de definir el funcionamiento interno de los juzgados de paz, esto es, su estructura organizativa interna.

Con carácter infralegal, debe tenerse en cuenta el reglamento del Consejo General del Poder Judicial núm. 3/1995, del 7 de junio, de los jueces de paz, a través de sus 32 artículos se desarrollan y se precisan las normas generales de la LOPJ en cuanto al *status* de los jueces de paz, su forma de nombramiento, las condiciones de capacidad exigidas para desempeñar el cargo, su régimen de compatibilidad, sus derechos y deberes, así como su responsabilidad.

Finalmente, también ha de tenerse en cuenta el real decreto 257/1993, del 19 de febrero, por el que se regulan las agrupaciones de secretarías de juzgados de paz, un fenómeno bastante habitual, al que se hará referencia más adelante.

### *3. Encuadre de los jueces de paz dentro de la administración de justicia española*

La CE, como ya se ha señalado antes, ha diseñado un modelo de justicia profesional, altamente funcionalizada: el peso más relevante de la actividad jurisdiccional en España recae sobre un conjunto orgánico de juzgados y tribunales, que integran la jurisdicción ordinaria, y que están servidos por jueces y magistrados licenciados en derecho, que se integran en un cuerpo funcional único —aunque muy especial— denominado “carrera judicial”. Todos los integrantes de la carrera judicial están sujetos a un mismo régimen jurídico, definido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es en gran medida diverso del que rige para los funcionarios del resto de los poderes públicos, para adaptarlo al tipo de labor que han de desempeñar los jueces y magistrados, cualitativamente muy diversa a la del resto de servidores públicos.

Si la regla general es la justicia profesional, la excepción la constituye la justicia no profesional, es decir, la atribución de labores jurisdiccionales a sujetos que no forman parte de la carrera judicial, del conjunto estable de jueces y magistrados. Dentro de este fenómeno excepcional se puede efectuar una distinción de gran relevancia:

- 1) En primer término, existen jueces y magistrados no profesionales que, sin embargo, son expertos en materias jurídicas, es decir, licenciados en derecho. Esto es lo que ocurre con los jueces sustitutos y los magistrados suplentes, figuras a las que se acude de forma transitoria o esporádica para realizar tareas que, ordinariamente, deberían ser desempeñadas por jueces y magistrados de carrera.
- 2) En segundo lugar, también existen jueces no profesionales a los que no se exige estar en posesión de conocimientos jurídicos: esto es lo que sucede con los jurados, con los miembros de los tribunales tradicionales o consuetudinarios y, por lo que ahora nos interesa, con los jueces de paz.

La justicia de paz en España, en el momento actual, es así manifestación de un fenómeno singular dentro de lo que es la excepción a la regla general en cuanto al diseño de la administración de justicia. Y el juez de paz, como titular del juzgado de paz, es también un jurisdicente que se encuentra en una situación muy peculiar, como señala el artículo 298.2 de la LOPJ, el juez de paz ejerce funciones jurisdiccionales con sujeción al régimen general diseñado para los jueces y magistrados de carrera, pero sin pertenecer a la carrera judicial, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal. Lo anterior significa que el juez de paz, mientras lo es, forma parte del Poder Judicial, pero no de la carrera judicial; y los juzgados de paz son, por su parte, órganos de la jurisdicción ordinaria, es decir, no integran una jurisdicción especial. Por eso, como se verá seguidamente, el *status* de los jueces de paz, mientras lo son, es el propio de cualquier juez o magistrado, salvo en aquellas cuestiones en que el régimen general no se les pueda aplicar como consecuencia de su carácter no profesional.

Desde una perspectiva distinta, a “la visión que los justiciables tienen desde fuera de la administración de justicia”, cabe hacer también una reflexión genérica en cuanto al encuadre de los jueces de paz: éstos no son percibidos ni como el “primer nivel” de la justicia, ni tampoco como una especie de “justicia de proximidad”; esta percepción, sin embargo, muy posiblemente no se deba a su carácter no profesional, sino más bien al reducido ámbito de sus competencias, que conduce a que no desempeñen en la práctica ningún papel como sujetos que resuelvan controversias ni, menos aún, como sujetos aplicadores del *ius puniendi* estatal.

#### 4. Requisitos para desempeñar el cargo de juez de paz

Los requisitos para poder ser designado como juez de paz, titular o sustituto, vienen establecidos en el artículo 102 LOPJ y en los artículos

1.2 y 13 del reglamento CGPJ 3/1995. De modo general, para desempeñar el cargo de juez de paz es necesario reunir los requisitos legalmente establecidos para ingresar en la carrera judicial, con la excepción de ser licenciado en derecho. En términos más concretos, dicha exigencia se traduce en lo siguiente.

- 1) Ser ciudadano español: dada la ineludible vinculación entre el ejercicio de la potestad jurisdiccional y la soberanía del Estado, no se ha abierto excepción alguna, ni siquiera en relación con los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea.
- 2) Ser mayor de edad: es suficiente, por tanto, con tener 18 o más años; no se ha considerado adecuado establecer un límite mínimo más elevado, como sucede en otros países (v.g., en Italia, donde la edad mínima es de 30 años).
- 3) No estar incurso en ninguna de las causas de incapacidad previstas para el ingreso en la carrera judicial en el artículo 303 de la LOPJ, y esto supone excluir para el cargo de juez de paz a los siguientes sujetos:
  - Los impedidos física o psíquicamente para la función judicial: se trata, pues, de una manera inversa de exigir capacidad física y psíquica para el desempeño del cargo.
  - Los condenados por delito doloso, mientras no hayan obtenido la rehabilitación.
  - Los procesados o inculcados por delito doloso, en tanto no sean absueltos o se dicte auto de sobreseimiento.
  - Los que no estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles.
- 4) No se exige que el juez de paz sea licenciado en derecho.

Como puede apreciarse, el cargo de juez de paz está sumamente abierto: cualquier ciudadano español en el pleno ejercicio de sus derechos puede optar a él y puede, en consecuencia, asumir funciones jurisdiccionales si accede a él; ésta es la razón, ya expuesta antes, de que se pueda ver en la figura del juez de paz una clara manifestación de la participación de los ciudadanos en la administración de justicia desde una perspectiva activa, no como meros colaboradores, sino como auténticos protagonistas y titulares de la potestad jurisdiccional —aunque sea de forma transitoria y en un ámbito competencial muy reducido, casi “simbólico”—.

### 5. Acceso al cargo de juez de paz

La designación de los jueces de paz y de sus sustitutos es absolutamente diversa a la de los jueces y magistrados de carrera, y también de la de los jueces sustitutos y magistrados suplentes, respecto de éstos existe un sistema de oposición o de concurso público, directamente organizado y controlado por el Consejo General del Poder Judicial. Los jueces de paz y sus sustitutos son nombrados por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente, que es un órgano de gobierno interno del Poder Judicial, pero de rango inferior al Consejo General del Poder Judicial y ámbito autonómico. Ahora bien, ese nombramiento es como regla una simple formalidad, pues no es la Sala de Gobierno la que elige al juez de paz, sino que esta selección corresponde a los ayuntamientos, es decir, a los órganos de gobierno de los municipios. Por eso, la elección del juez de paz puede hallarse condicionada por la correlación de fuerzas políticas que exista en el seno de los ayuntamientos. Para paliar el riesgo de que el juez de paz pueda ofrecer una apariencia de politización se exige una mayoría absoluta de los miembros del Pleno del ayuntamiento a la hora de proceder a su elección; pero, evidentemente, aunque el riesgo pueda diluirse con esta medida, lo cierto es que en ningún caso llega a desaparecer, con lo que se puede poner en peligro la imagen de independencia judicial que debería cualificar también a estos jurisdicentes. De forma subsidiaria, en ciertos supuestos, también está previsto que la designación corresponda a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente.

El proceso de selección que conduce al acceso al cargo de juez de paz se encuentra regulado de forma detallada en el artículo 101 de la LOPJ y en los artículos 4o. a 12, 20 y 21 del reglamento CGPJ 3/1995.

- 1) En cuanto se produzca una vacante en el cargo de juez de paz titular y/o sustituto (por cualquier razón: v.g., por expiración del mandato o por cese voluntario), se anunciará y se publicará la convocatoria para que los candidatos a ocuparla presenten sus solicitudes. La publicación la hará el ayuntamiento correspondiente, y se le dará difusión por diversos cauces: se publicará en el *Boletín Oficial* de la provincia mediante edictos en el tablón de anuncios del ayuntamiento, en el propio juzgado de paz y en el juzgado de primera instancia e instrucción del partido judicial al que pertenezca el municipio (en caso de que en el partido judicial haya varios juzgados de primera instancia e instrucción, entonces se publi-

cará en el tablón del juzgado decano). La existencia o la previsión de estas vacantes no han de ser controladas por el propio ayuntamiento, sino que es la Sala de Gobierno correspondiente la que proporcionará la información al efecto de que se produzca la convocatoria.

- 2) Los sujetos interesados en ocupar el puesto de juez de paz titular o sustituto habrán de presentar una solicitud en el lugar y dentro del plazo que se haya indicado en la convocatoria.
- 3) Agotado el plazo de presentación de solicitudes, y en un plazo que no puede ser superior a tres meses desde que se produjo la vacante, corresponderá al Pleno del ayuntamiento elegir al juez de paz y a su sustituto, para lo cual es preciso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros: se exige así un quórum especial para esta designación, pues es preciso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Pleno, y no sólo de los asistentes al Pleno en cuestión. Si existe uno o varios solicitantes, entonces habrá que elegir entre ellos. Pero también puede suceder —sobre todo en localidades pequeñas— que ninguna persona haya presentado su solicitud: en tal caso, el Pleno del ayuntamiento elegirá libremente la persona sobre la que recaiga el cargo, siempre que cumpla con las exigencias legales para ocuparlo. Nada se dice en la normativa acerca de esta elección “libre”: quedan abiertas así cuestiones como la de si habrá de ser o no un vecino del municipio (cuestión para la que sería prudente una respuesta afirmativa), o la de si el elegido puede rechazar la designación (que también debe responderse afirmativamente, lo que obligaría a reanudar el proceso de selección en caso de rechazo).
- 4) El acuerdo del Pleno del ayuntamiento ha de ser enviado al juez de primera instancia e instrucción del partido judicial o, si hubiera varios, al decano, para que éste, a su vez, lo remita a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia. El acuerdo debe ir acompañado de una certificación que se refiera a tres extremos:
  - Referencia detallada de las circunstancias en que se produjo la elección (lo que incluye, *v.g.*, la fecha de la convocatoria, los lugares de publicación de los anuncios, la expresión de si hubo solicitudes o hubo que acudir a la designación libre).
  - Mención expresa del respeto al quórum exigido por la ley.
  - Datos de identificación y condiciones de capacidad y compatibilidad de los elegidos como juez de paz titular y sustituto.

- 5) Recibido el acuerdo del ayuntamiento por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, ésta se limitará a comprobar que se han cumplido las exigencias procedimentales en la designación del juez de paz y que en la persona elegida concurren los requisitos legales. En tal caso, efectuará su nombramiento, mandará publicarlo en el *Boletín Oficial* de la provincia y se lo comunicará al juez de primera instancia e instrucción del partido judicial, o al decano, si hubiera varios: ante él jurarán y tomarán posesión de su cargo el juez de paz titular y su sustituto.
- 6) Puede suceder que la Sala de Gobierno estime que la persona o personas propuestas por el ayuntamiento no reúnen las condiciones exigidas por la ley, decisión que habrá de tomar en todo caso tras oír al Ministerio Fiscal, en tal caso, será la propia sala de gobierno la que procederá directamente a su designación.<sup>2</sup> También, será la Sala de Gobierno quien designe directamente al juez de paz y a su sustituto si, en el plazo de tres meses desde que se produjera la vacante en el juzgado de paz, el ayuntamiento no ha efectuado la propuesta de nombramiento. Finalmente, también corresponderá a la Sala de Gobierno la designación directa del juez de paz sustituto, en caso de que el ayuntamiento sólo haya formulado propuesta de juez de paz titular.

La designación directa del juez de paz y/o de su sustituto por la Sala de Gobierno no es automática, sino que conlleva el desarrollo de un procedimiento de selección:

- Nuevamente se anunciará la existencia de la vacante publicándola en el *Boletín Oficial* de la provincia, así como por edictos en los tablones del ayuntamiento, del juzgado de paz, del juzgado de primera instancia e instrucción (o del juzgado decano) y —esto es diverso— en el del propio Tribunal Superior de Justicia.
- La Sala de Gobierno valorará los méritos de los solicitantes y designará al que estime más idóneo.

<sup>2</sup> Lo que no dice la normativa es qué debe hacerse en caso de que la Sala de Gobierno considere que existe algún defecto en el procedimiento seguido por el ayuntamiento para designar al juez de paz. En abstracto, caben dos posibilidades: que se devuelva el acuerdo al ayuntamiento, a los efectos de que vuelva a desarrollarse el procedimiento de selección de forma correcta; o bien, entender que una propuesta defectuosa no tiene valor como propuesta, de modo que correspondería a la Sala de Gobierno proceder entonces de modo directo a la designación.

- Si no hubiera solicitantes o si no reúnen las condiciones legales, la Sala de Gobierno designará libremente a quienes, a su juicio, reúnan los requisitos de idoneidad y se hallen dispuestos a aceptar el cargo. A tal fin, la Sala de Gobierno recabará información a través del juzgado de primera instancia e instrucción del partido, o del juzgado decano.
- 7) En todos los casos, los acuerdos de nombramiento de jueces de paz formulados por las Salas de Gobierno son susceptibles de recurso ante el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

## 6. La formación de los jueces de paz

La legislación española no exige que los jueces de paz sean licenciados en derecho; evidentemente, esto no significa que esté prohibido elegir como juez de paz a un licenciado en derecho —más aún, es sin duda un elemento de gran importancia a la hora de optar entre varios solicitantes—. En cualquier caso, la institución del juez de paz está regulada sobre la premisa de que es lego en derecho, es decir, de que carece de conocimientos jurídicos. Pues bien, no sabríamos decir si *por este motivo*, o más bien, si *a pesar de esta circunstancia* no se contempla expresamente ninguna actuación especial formativa para los jueces de paz.

En primer término, no existe ningún tipo de formación inicial para el ejercicio del cargo, ningún periodo de aprendizaje de las funciones básicas del juez de paz, esto significa que comienza a desempeñar funciones jurisdiccionales, así como otras de auxilio judicial que también tienen encomendados estos órganos, un sujeto que puede desconocer por completo su significado, su alcance y el modo de proceder a ello.

En cuanto a la formación continuada, no se prevé la participación de los jueces de paz en los programas y cursos que a tal fin prepara el Consejo General del Poder Judicial, a pesar de que los jueces de paz, durante su mandato, en tanto que integrantes del Poder Judicial, sí que están sujetos a la potestad gubernativa de este órgano. Tan sólo se prevé la organización a nivel autonómico de encuentros anuales de jueces de paz para abordar las materias que son objeto de su competencia, pero esos encuentros duran un solo día, y como regla sólo se permite a cada juez de paz una sola asistencia durante su mandato; en la práctica sirven más para las relaciones sociales que para el estudio y el suministro de una auténtica formación.

El carácter orgánicamente lego de los jueces de paz, así como la ausencia de una genuina formación jurídica obligatoria una vez designa-

dos, plantea un problema de graves consecuencias, nos encontramos con que el titular de la potestad jurisdiccional puede carecer de conocimientos jurídicos, sin embargo, está obligado a fundar en derecho las sentencias y demás resoluciones que está llamado a dictar; y no sólo eso, sino que, además, su actuación ha de llevarse a cabo a través de un proceso, que es una serie de actos jurídicamente reglados.

Y es que la previsión de una justicia de paz desempeñada por ciudadanos no juristas no ha ido acompañada del establecimiento de juicios en equidad en los asuntos que son de su competencia. Según el artículo 1.1 del Código Civil español (en adelante CC), “Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho” y, en consonancia con ello, el artículo 1.7 del CC proclama que “Los jueces y tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido”; es decir, que los jueces de paz han de resolver aplicando la ley, en su defecto la costumbre, y en defecto de ambas, los principios generales del derecho. El papel de la equidad en el sistema de fuentes español es muy marginal, según se deduce del artículo 3.2 del CC: “La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”. Sería bastante razonable que los jueces de paz pudieran dictar sentencias en equidad, habida cuenta del ámbito de sus competencias; sin embargo, para que ello fuera posible sería necesaria una previsión legal expresa, que no se ha dictado hasta la fecha.

En la práctica, y a no ser que el juez de paz sí disponga de conocimientos jurídicos propios, la consecuencia es que el funcionamiento de la justicia de paz no está en manos de los jueces de paz, sino de los secretarios del juzgado, a los que, al menos en las poblaciones más importantes, sí que se exige que dispongan de un nivel mínimo de conocimientos jurídicos; son ellos quienes manejan el procedimiento y, sobre todo, quienes proporcionan al juez la información y los datos que necesitan para resolver los asuntos de su competencia. Se difumina con ello en la realidad forense la supuesta legitimidad democrática que otorgaría al juez de paz su elección por el ayuntamiento.

### *7. La edad de los jueces de paz*

Para acceder al cargo de juez de paz en España no existe ningún tipo de condicionamiento especial por razón de la edad. Sólo se exige la mayoría de edad, es decir, tener 18 años o más, requisito obvio, pues de él

depende también la plenitud de los derechos civiles y políticos (artículo 1.2 del reglamento CGPJ 3/1995). Sería lógico imponer, tal vez, un límite de edad mínima algo superior, habida cuenta del carácter en buena medida “honorario” del cargo y de sus importantes funciones prácticas como conciliador, sobre todo en pequeños municipios y en el ámbito rural; a tal fin, sería muy conveniente que el nombramiento debiera recaer en persona de cierta *auctoritas* o prestigio, que van ligados a la edad.

Tampoco existen límites de edad superiores: el artículo 13 del reglamento CGPJ 3/1995 establece expresamente que el haber alcanzado ya la edad de jubilación (setenta años en los jueces y magistrados de carrera) no es obstáculo para ser elegido juez de paz, siempre que la edad no suponga impedimento físico o psíquico para el cargo.

#### 8. *Duración del mandato de los jueces de paz*

El mandato de los jueces de paz tiene una duración de cuatro años (artículo 101.1 LOPJ y artículo 4o., reglamento CGPJ 3/1995). La duración del mandato se computará desde la fecha de publicación de su nombramiento en el *Boletín Oficial* de la provincia (artículo 20.3 del reglamento CGPJ 3/1995). La ley no contempla de forma expresa la posibilidad de que ese mandato inicial pueda prorrogarse por un periodo idéntico: lo único que se permite es que, agotado el mandato del juez de paz, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente prorrogue su mandato hasta la toma de posesión del nuevo juez de paz (artículo 28.1.a) del reglamento CGPJ 3/1995).

Por eso cabe entender que, agotado el mandato inicial de cuatro años, no es posible una especie de prórroga del juez en el cargo; ahora bien, lo que sí es posible es que la persona que venía ocupando el cargo vuelva a formular solicitud para ocupar la vacante provocada por el agotamiento de su mandato anterior, y que sea reelegida por el ayuntamiento. No cabe la prórroga, por tanto, pero sí una sucesión indefinida de reelecciones que dependen únicamente de que el sujeto cumpla con los requisitos legales y obtenga el voto favorable de la mayoría del Pleno del ayuntamiento, siendo así, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente no puede impedir sus sucesivos nombramientos.

#### 9. *Planta de los juzgados de paz*

Habrà un juzgado de paz en cada municipio en que no exista un juzgado de primera instancia e instrucción, y cuya jurisdicción se extenderá

únicamente al término municipal (artículo 99.1 de la LOPJ). Dentro de la organización jurisdiccional española una demarcación territorial clave es el llamado “partido judicial”, integrado o bien excepcionalmente por un solo municipio (normalmente muy poblado, como es el caso de Madrid), o bien, comúnmente por un conjunto de municipios limítrofes, pertenecientes a la misma provincia. Dentro del partido judicial un municipio ostenta la condición de “cabeza de partido judicial”, eso significa que en ese municipio tienen su sede uno o varios juzgados de primera instancia e instrucción, con competencias en materia civil y penal; normalmente, es cabeza de partido judicial el municipio más poblado del partido judicial, o el que presenta mayor actividad económica, aunque en ocasiones, por razones históricas, no sucede así. Pues bien, en los municipios que son cabeza de partido judicial, y dado que ya existe juzgado de primera instancia e instrucción, no habrá juzgado de paz. Y, a la inversa, habrá Juzgado de paz en todos los municipios que no sean cabeza de partido judicial: eso incluye a los pequeños municipios, pero también a municipios de población muy elevada (en ocasiones, superior a los 70,000 habitantes). Además, sea cual sea la cifra de población, no habrá más que un único juzgado de paz.

En el momento presente existen en España 8,110 municipios,<sup>3</sup> de los cuales 420 son cabeza de partido judicial: el número actual de juzgados de paz, es por tanto, de 7,690.

### 10. Organización interna de los juzgados de paz

Cada juzgado de paz tiene, en principio, una estructura organizativa autónoma. El núcleo de esa organización es la secretaría u oficina judicial, al frente de la cual estará un secretario, y que estará compuesta, además, por el número de funcionarios que resulte adecuado a la carga de trabajo que pese sobre el juzgado.

En la realidad, especialmente en el ámbito rural y en los municipios con muy poca población, no es sostenible la existencia de una oficina judicial para cada juzgado de paz, por eso, la ley permite que exista una sola oficina judicial para varios juzgados de paz (artículo 99.2 de la LOPJ), lo que ha dado lugar al fenómeno de las llamadas “agrupaciones de secretarías de juzgados de paz”, que supone la existencia de un conjunto funcional único al servicio de varios juzgados de paz de municipi-

<sup>3</sup> Son datos fechados en septiembre de 2004 y suministrados por la Federación Española de Municipios y Provincias y por el Consejo General del Poder Judicial.

pios limítrofes, y cuyos costes económicos son compartidos; en ocasiones, en la Agrupación de Secretarías existe un único funcionario.

En los juzgados de paz de poblaciones con más de 7,000 habitantes el puesto de secretario del juzgado será desempeñado por un funcionario de los cuerpos de gestión procesal y administrativa: se trata de funcionarios adscritos al Ministerio de Justicia, con una formación jurídica de grado medio (no han de ser licenciados en derecho, pero sí que deben haber completado el primer ciclo de los estudios de derecho), que han superado una oposición pública para acceder a dicho puesto de trabajo. También será un funcionario de los cuerpos de gestión el que ostente la secretaría en juzgados de paz de poblaciones inferiores a 7,000 habitantes y en agrupaciones de secretarías de juzgados de paz, en aquellos casos en que así lo justifique la carga de trabajo (artículo 50.1 de la LDYPJ). Como ya se dijo antes, pues, en los municipios más poblados y en aquellos con más carga de trabajo, el juez de paz, lego en derecho, tiene a su lado a un secretario a quien se exige estar en posesión de conocimientos jurídicos de nivel medio. Además, en estos mismos juzgados de paz también podrán prestar servicio funcionarios de los cuerpos al servicio de la administración de justicia: miembros de los cuerpos de tramitación procesal y administrativa, así como de los cuerpos de auxilio procesal (artículo 51.2 de la LDYPJ).

Por el contrario, en los restantes juzgados de paz, el cargo de secretario lo desempeñará la persona idónea que nombre el ayuntamiento (artículo 50.3 de la LDYPJ); y el resto de los servicios serán prestados por personal dependiente del ayuntamiento, no de los cuerpos al servicio de la administración de justicia (artículo 51.1 de la LDYPJ).

Como regla general, las instalaciones y demás medios instrumentales del juzgado de paz estarán a cargo del correspondiente ayuntamiento (artículo 51.3 de la LDYPJ); como compensación, se prevé que los presupuestos generales del Estado establezcan un crédito para subvencionar a los ayuntamientos por la atención de estos servicios (artículo 52, LDYPJ); en las comunidades autónomas que tienen asumidas competencias en materia de justicia, será la propia comunidad autónoma la que se ocupe de contribuir a sostener los costes de los juzgados de paz.

Por otra parte, y dado que los juzgados de paz forman parte del Poder Judicial, ha de tenerse también en cuenta que el Consejo General del Poder Judicial ejerce funciones de supervisión sobre los juzgados de paz, igual que sobre el resto de órganos jurisdiccionales, y esto incluye labores de inspección para comprobar que su funcionamiento es correcto.

### 11. *Incompatibilidades de los jueces de paz*

La Constitución española ha concebido el ejercicio de la función jurisdiccional bajo un régimen de exclusividad: sólo los juzgados y tribunales ostentan la potestad jurisdiccional (artículo 117.3 de la CE) y, como regla, los órganos jurisdiccionales únicamente pueden desempeñar labores jurisdiccionales (artículo 117.4 de la CE). En relación con esta exigencia de exclusividad y, también, con la necesaria imparcialidad de los juzgadores, se ha previsto un régimen muy severo de incompatibilidades y prohibiciones para los jueces y magistrados de carrera, establecidas en los artículos 389 a 397 de la LOPJ (v.g., el cargo de juez es incompatible con cualquier cargo público de elección popular o designación política; con todo empleo, cargo o profesión retribuida; con el ejercicio de la abogacía; con todo tipo de asesoramiento jurídico; con el ejercicio de toda actividad mercantil, por sí o por otro).

El artículo 102 de la LOPJ establece que los jueces de paz estarán sujetos a las mismas incompatibilidades y prohibiciones que los jueces y magistrados de carrera, “a excepción del ejercicio de actividades profesionales o mercantiles”; se trata de una salvedad lógica, dado que la retribución de los jueces de paz es simbólica, no es suficiente para atender con dignidad las necesidades cotidianas del propio juez ni, menos aún, de su eventual familia. Lo previsto en la LOPJ es objeto de desarrollo posterior en los artículos 14, 15 y 16 del reglamento CGPJ 3/1995. Así, los jueces de paz tendrán, en todo caso, sin necesidad de recabar u obtener permiso alguno, compatibilidad para las siguientes actividades:

- La dedicación a la docencia o a la investigación jurídica.
- El ejercicio de actividades profesionales o mercantiles que no impliquen asesoramiento jurídico de ningún tipo y que, por su naturaleza, no sean susceptibles de impedir o menoscabar su imparcialidad o independencia ni puedan interferir en el estricto cumplimiento de los deberes judiciales.

Si en la persona elegida por el ayuntamiento para desempeñar el cargo de juez de paz concurre alguna causa de incompatibilidad, podrá la Sala de Gobierno nombrarle para el puesto si en un plazo de ocho días acredita haber cesado en la actividad incompatible; en caso contrario, se entiende que renuncia al nombramiento. Asimismo, se permite que los jueces de paz puedan solicitar compatibilidad para realizar actividades en principio no permitidas, en los mismos términos en que pueden hacerlo los jueces y magistrados de carrera: la petición habrá de dirigirse

al Consejo General del Poder Judicial, que será el competente para concederla o denegarla.

## 12. *Derechos y deberes de los jueces de paz*

En términos generales, la normativa vigente parte de la premisa de que los jueces de paz tienen los mismos derechos y deberes que están previstos en la LOPJ respecto de los jueces y magistrados de carrera, con las especialidades derivadas de su singularidad como jueces no expertos en derecho y con un mandato temporal.

- 1) En cuanto a los derechos de los jueces de paz, las normas especialmente dictadas en relación con ellos destacan los siguientes:
  - Mientras dure su mandato gozarán de inamovilidad, lo que significa que un juez de paz no puede ser cesado y removido de su cargo si no es por alguna de las causas legalmente establecidas, a saber:
    - Por el transcurso del plazo de duración de su mandato.
    - Por renuncia del juez de paz, aceptada por la sala de gobierno que lo nombró.
    - Por incurrir en causa de incapacidad (lo que incluye la pérdida de la nacionalidad española o la condena por delito doloso) o incompatibilidad.
    - Por sanción disciplinaria.
  - Una vez que el juez de paz haya tomado posesión, la Sala de Gobierno le expedirá un carné acreditativo de su condición.
  - En cuestiones protocolarias, los jueces de paz tendrán dentro del municipio el mismo tratamiento y precedencia que, en el marco del partido judicial, tienen reconocido los jueces de primera instancia e instrucción.
  - Los jueces de paz tienen derecho a una retribución por el desempeño de sus funciones.
  - Los jueces de paz tienen derecho al mismo régimen de licencias y permisos previstos para los jueces y magistrados de carrera, con las excepciones que se deriven de la naturaleza del cargo y de su carácter no profesional.
- 2) Por lo que se refiere a los deberes, la normativa sectorial hace una alusión específica a los siguientes:
  - El juez de paz tiene deber de residencia en la población donde tenga su sede el juzgado de paz; pero la Sala de Gobierno del Tribunal

Superior de Justicia puede autorizarle por causas justificadas la residencia en un lugar distinto, siempre que sea compatible con el exacto cumplimiento de los deberes propios de su cargo.

- El juez de paz tiene el deber de establecer cuáles son sus horas de audiencia, y dará a su acuerdo la debida publicidad.
  - El juez de paz tiene un deber de confidencialidad o secreto: no podrá revelar los hechos o noticias referentes a personas físicas o jurídicas de los que haya tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones.
- 3) Finalmente, en cuanto a lo que los jueces de paz no pueden hacer, merece destacarse lo siguiente:
- No podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos, o tener empleo al servicio de los mismos.
  - No podrán dirigir a los poderes, autoridades y funcionarios públicos felicitaciones o censuras por sus actos.
  - No podrán concurrir, en calidad de miembros del Poder Judicial, a actos o reuniones públicas que no tengan carácter judicial (salvo convocatoria o autorización del Consejo General del Poder Judicial).
  - No podrán tomar en las elecciones legislativas o locales más parte que la de emitir su voto personal.

### 13. Régimen disciplinario de los jueces de paz

Los jueces de paz, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, están sujetos a responsabilidad en los mismos términos que los jueces y magistrados de carrera, lo que significa la posibilidad de incurrir en tres tipos diversos de responsabilidad:

- 1) Responsabilidad civil: los jueces de paz serán civilmente responsables por los daños y perjuicios que causen cuando incurran en dolo o culpa en el desempeño de sus funciones. Esta responsabilidad podrá serles exigida directamente por el justiciable perjudicado, aunque también podrá éste dirigir su demanda directamente contra el Ministerio de Justicia, quien, dado el caso, podrá dirigir acción de repetición contra el juez responsable (*cf.* artículos 292 a 297 y 411 a 413 de la LOPJ).
- 2) Responsabilidad penal: los jueces de paz serán penalmente responsables por los delitos o faltas que cometan en el ejercicio de las funciones de su cargo (*v.g.*, prevaricación o cohecho). La exigencia de responsabilidad penal a los jueces de paz se efectuará a través

del correspondiente proceso penal, aunque observando las especialidades que prevén los artículos 405 a 410 de la LOPJ.

- 3) Responsabilidad disciplinaria: los jueces de paz están sujetos a responsabilidad disciplinaria por las conductas irregulares o antijurídicas que cometan en el ejercicio de su cargo, con arreglo al régimen disciplinario general que la LOPJ establece para los jueces y magistrados de carrera, en lo que les sea aplicable (es decir, teniendo en cuenta las diferencias de *status* entre ambos tipos, que pueden conducir a lo que en un juez de carrera es sancionable —como dedicarse a una actividad profesional ajena a la judicial—, no lo sea en un juez de paz).

La LOPJ se encarga de tipificar infracciones de tres categorías: leves (*v.g.*, una desatención o falta de respeto a un ciudadano); graves (*v.g.*, interesarse, mediante recomendación, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de otro juez o magistrado; o un abuso de autoridad con el secretario o con un ciudadano), y muy graves (*v.g.*, la desatención de sus funciones, o la revelación de secretos).

Las sanciones, en función de la gravedad de las infracciones, oscilan entre la simple advertencia, la multa, el traslado forzoso —no aplicable a los jueces de paz—, la suspensión hasta tres años y la separación.

Las sanciones por infracciones leves podrán ser impuestas por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente. En caso de que se imponga al juez de paz una sanción disciplinaria que tenga como consecuencia el cese en el cargo, será el propio Consejo General del Poder Judicial quien deba imponerla.

#### 14. *Retribución de los jueces de paz*

Según el artículo 103 de la LOPJ los jueces de paz serán retribuidos por el sistema y en la cuantía que legalmente se establezca. En desarrollo de esta previsión, el artículo 49.1 de la LDYPJ señala que será la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que determinará la retribución que han de percibir los jueces de paz, con arreglo a una serie de módulos en función del número de habitantes de derecho del municipio.

En la actualidad, y a efectos retributivos, hay que efectuar una distinción por comunidades autónomas:

- Existen una serie de comunidades autónomas que tienen plenamente transferidas las competencias en materia de justicia (Cataluña, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Andalucía, Navarra y Comunidad de Madrid). En esas comunidades es la Con-

sejería de Justicia del respectivo gobierno autonómico la que establece, anualmente, el importe de la retribución de los jueces de paz.

- En las restantes comunidades autónomas (Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Extremadura y Murcia) es el Consejo de Ministros el que, anualmente también, determina por acuerdo esta retribución.

Así, en 2004, y para los juzgados de paz de las comunidades autónomas que no tienen transferida la competencia, el Consejo de Ministros ha fijado las siguientes retribuciones:

<i>Número de habitantes del municipio</i>	<i>Retribución anual (euros)</i>
De 1 a 499	398
De 500 a 999	744
De 1,000 a 2,999	1404
De 3,000 a 4,999	2,018
De 5,000 a 6,999	2,500
De 7,000 o más	2,896

En cambio, y a modo de ejemplo de los regímenes “especiales” en este aspecto, para los jueces de paz de Andalucía, la Junta de Andalucía (el gobierno autonómico) ha determinado las siguientes retribuciones:

<i>Número de habitantes del municipio</i>	<i>Retribución anual (euros)</i>
De 1 a 500	1,064
De 501 a 1,000	1,637
De 1,001 a 2,000	2,180
De 2,001 a 3,000	2,219
De 3,001 a 5,000	3,116
De 5,001 a 7,000	3,652
De 7,001 a 20,000	4,048
Más de 20,000	4,078

Como puede apreciarse, existen diferencias de cierta importancia entre el régimen retributivo general y algunos de los regímenes especiales; sin embargo, en todos los casos, resulta evidente que la retribución no deja de ser simbólica y, en todo caso, insuficiente para el sustento digno de una persona: se trata de una opción que, por otra parte, es en buena medida coherente con el carácter no profesional de este tipo de jueces.

Asimismo, también ha de quedar claro que no existe ninguna otra retribución para los jueces de paz; así, por ejemplo, no se pagan cantidades en función del número de sentencias que se dicten, ni existen indemnizaciones o dietas por desplazamiento.

Ahora bien, en consonancia con el régimen de compatibilidades de los jueces de paz, no se puede olvidar tampoco que la percepción de las retribuciones expuestas es compatible con las percepciones ordinarias que obtenga el propio juez de paz en el ejercicio de sus actividades profesionales o mercantiles (artículo 49.2 de la LDYPJ).

#### *14. Ámbito de competencia de los juzgados de paz*

La competencia de los juzgados de paz en el ámbito contencioso es muy restringida, aunque se extiende tanto a materias civiles como penales. Además, son competentes para celebrar actos de conciliación (jurisdicción voluntaria civil) y se ocupan de ciertas funciones en relación con el Registro Civil. Su labor principal es la de auxilio judicial, es decir, la de cooperar en el correcto ejercicio de sus funciones por otros órganos jurisdiccionales.

### **II. LA ACTUACIÓN DE LOS JUZGADOS DE PAZ EN MATERIA CIVIL**

La actuación de los juzgados de paz en materia civil se produce de muy diversos modos, y en ámbitos también distintos: en asuntos contenciosos; prestando auxilio judicial a otros órganos jurisdiccionales; en materia de jurisdicción voluntaria, como conciliadores, y también en relación con el Registro Civil.

#### *1. Competencia de los juzgados de paz en materia civil contenciosa*

Los jueces de paz tienen atribuida una competencia muy reducida para resolver controversias en materia civil (*cf.* artículo 47 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en adelante LEC): conocen de los procesos civiles

cuya cuantía no exceda de 90 euros, y siempre que no versen sobre alguna de las materias a que se refiere el artículo 250.1 de la LEC (estas materias excluidas son, principalmente, demandas de desahucio, tutela sumaria de la posesión y de los derechos reales inscritos, alimentos e interdictos). Estas limitaciones, en la práctica, restringen la actuación de los juzgados de paz en asuntos contenciosos al ámbito de las reclamaciones dinerarias o de las acciones reales sobre muebles de muy escaso valor. Además, es necesario que el domicilio del demandado se encuentre en un municipio que no sea cabeza de partido judicial, pues de no ser así el conocimiento del asunto corresponderá al juzgado de primera instancia.

Dentro de este reducidísimo ámbito competencial, el juez de paz tiene encomendada toda la labor jurisdiccional, lo que significa que le corresponde a él sustanciar la primera instancia del proceso de declaración, dictar en su caso las medidas cautelares que pudieran ser necesarias, así como ejecutar la sentencia, sea a título provisional —si es recurrida—, sea de forma definitiva —cuando sea firme—.

Las estadísticas judiciales nos dan muestra del alcance real de esta competencia en materia civil contenciosa —la única que es propiamente jurisdiccional, como se verá—: en el año 2002 (último año respecto del cual ha publicado datos el Instituto Nacional de Estadística), se han sustanciado ante los 7,690 juzgados de paz existentes en España un total de 339 procesos civiles contenciosos, de los cuales 111 se resolvieron sin sentencia y 110 por sentencia (los restantes, presumiblemente, estarían pendientes de sentencia en el momento de cierre de la estadística).<sup>4</sup>

### *2. Procedimiento seguido ante los juzgados de paz en materia civil contenciosa*

Los procesos declarativos que se sustancian ante los jueces de paz siguen la tramitación del llamado “juicio verbal”, regulado en los artículos 437 a 447 de la LEC. La sustanciación del juicio verbal es relativamente sencilla: el proceso da comienzo por una demanda sucinta, en la que el actor ha de limitarse a identificar al demandado y a exponer sucintamente la pretensión ejercitada; una vez admitida esta demanda sucinta, el tribunal señalará fecha para una vista o audiencia oral a la que citará a

<sup>4</sup> En el año 2001 la cifra fue de 406; en 2000, de 345; en 1999, de 320; en 1998, de 787; en 1997, de 1116. A pesar de las variaciones, el volumen de trabajo por este concepto es minúsculo.

ambas partes, y en la que se practicarán de forma concentrada todas las actuaciones; en primer término, formulará el actor sus alegaciones, desarrollando lo que expuso en su demanda de forma resumida; después realizará sus alegaciones la parte demandada; el tribunal habrá de resolver con carácter previo las cuestiones de carácter procesal que se hayan suscitado; si el proceso no resulta sobreesido como consecuencia de algún defecto procesal, se pasará a la proposición, admisión y práctica de las pruebas, de modo que tras ello quedará el proceso visto para sentencia.

El juicio verbal, así construido, es —junto al llamado “juicio ordinario”— uno de los procesos declarativos ordinarios, al que debe acudir para resolver los asuntos que son competencia del juez de paz como consecuencia de su cuantía: en efecto, procede seguir los cauces del juicio verbal para aquellos asuntos cuya cuantía no exceda de 3,000 euros (artículo 250.2 de la LEC). Es evidente, pues, que el juicio verbal no es un juicio especial por razón del tipo de juez: sus cauces son empleados indistintamente por los jueces de paz y, sobre todo, por los jueces de primera Instancia y los jueces de lo mercantil. Además, no se contempla ningún tipo de especialidad para los casos en que de su conocimiento se esté ocupando un juez de paz, ni en cuanto al procedimiento —que ya de por sí resulta bastante simple—, ni en cuanto a la posibilidad de resolver en equidad, que está absolutamente excluida, según se expuso antes.

La sentencia dictada en primera instancia por un juez de paz es recurrible en apelación ante el juzgado de primera instancia. El procedimiento que debe seguirse para la sustanciación de este recurso es el mismo que se prevé para apelar cualquier sentencia, proceda del órgano judicial del que proceda. Frente a la sentencia que resuelva la apelación ya no cabe ningún otro recurso.

Para el proceso de ejecución y para la adopción de las medidas cautelares que eventualmente se soliciten a un juez de paz habrán de seguirse las reglas generales establecidas en la LEC, sin que tampoco aquí se haya previsto ninguna especialidad.

### *3. Asistencia letrada y representación técnica ante los juzgados de paz en materia civil contenciosa*

La norma general en el proceso civil español es la que los litigantes han de actuar en el proceso sirviéndose de dos profesionales jurídicos diversos: de un lado, el procurador, que es el representante técnico de la parte, es decir, el sujeto que materialmente realiza aquellas actuacio-

nes no personalísimas del litigante y a quien se dirigen todas las comunicaciones; de otro lado, el abogado, que se ocupa de la asistencia técnica.

La intervención de abogado y procurador es, como regla, preceptiva o necesaria. Sin embargo, es facultativa en los juicios verbales cuya cuantía no exceda de 900 euros (artículos 23.2.1 y 31.2.1 de la LEC). En consecuencia, y aunque no se haga en la ley ninguna referencia expresa, no es necesaria ni la asistencia letrada del abogado ni la representación técnica del procurador en los procesos declarativos sustanciados ante los jueces de paz. Y, por las mismas razones cuantitativas, tampoco lo es en los eventuales procesos de ejecución de los que conozca el propio juez de paz (artículo 539.1 de la LEC).

Lo anterior significa, pues, que los litigantes pueden comparecer y actuar válidamente por sí mismos ante el juez de paz; ahora bien, quien lo desee puede valerse de los servicios de uno o de ambos profesionales, aunque en tal caso, si obtiene condena en costas a su favor, no podrá incluir en ella los gastos derivados de la intervención de estos sujetos (artículo 32.5 de la LEC).

Como ya se ha dicho antes, los procesos declarativos ante los jueces de paz serán siempre juicios verbales, que comienzan a través de una demanda muy sencilla. Pues bien, el artículo 437.2 de la LEC, asumiendo que en asuntos de cuantía inferior a 900 euros es posible la autodefensa, ha previsto expresamente que se confeccionen unos “impresos normalizados” de demanda, que estarán a disposición de los justiciables en los tribunales, de modo que resulte suficiente cumplimentarlos en el acto y presentarlos directamente en el registro del juzgado.

#### *4. Los juzgados de paz como órganos encargados de prestar auxilio judicial en el proceso civil*

El artículo 169 de la LEC establece el deber de los tribunales civiles —incluidos los juzgados de paz— de prestarse auxilio en las actuaciones que hayan sido ordenadas por uno, pero requieran la colaboración del otro para su práctica. En general, resulta procedente solicitar auxilio judicial para las actuaciones que hayan de llevarse a cabo fuera de la circunscripción del tribunal que conozca del asunto: práctica de actos de comunicación, de actos propios del proceso de ejecución (como diligencias de embargo) y, más excepcionalmente, para actos probatorios.

Dentro de este marco general, la competencia de los juzgados de paz para realizar actos de auxilio judicial en apoyo de otros tribunales es limitada: según el artículo 170 de la LEC, sólo podrá solicitarse a los juz-

gados de paz auxilio para realizar actos de comunicación que impliquen necesariamente la entrega directa a la persona del destinatario de aquello que sea objeto de notificación; no podrá acudirse a los jueces de paz, por el contrario, para realizar otro tipo de actos de auxilio judicial.<sup>5</sup>

La información estadística nos permite comprobar la importancia práctica de este papel aparentemente secundario de los juzgados de paz: en 2002, los exhortos y cartas-órdenes —que son los instrumentos básicos para materializar el auxilio judicial— atendidos por los juzgados de paz españoles ascendieron a un total de 790,163.<sup>6</sup> Basta comparar esta cifra con los 339 juicios verbales incoados en el mismo periodo para llegar a la conclusión de que los juzgados de paz no funcionan como auténticos órganos jurisdiccionales, sino más bien como pequeñas oficinas judiciales de apoyo en los lugares en que no existen juzgados de primera instancia e instrucción.

#### *5. Competencia de los juzgados de paz en materia de jurisdicción voluntaria. El acto de conciliación ante el juzgado de paz*

El juez de paz también es competente para la celebración de “actos de conciliación” en materia civil, sea cual sea la cuantía y respecto de todo tipo de asuntos, con la excepción de aquellos en los que no se admite la transacción (*cf.* artículos 460 a 480 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, que sigue en vigor en esta materia, a la espera de la aprobación de una nueva ley de la jurisdicción voluntaria). En concreto, le corresponde al juez de paz la competencia para conocer del acto de conciliación cuando el “demandado” tiene su domicilio en un municipio en el que exista juzgado de paz.

El procedimiento de conciliación es muy sencillo, comienza con una solicitud de conciliación dirigida por el “demandante” al juez de paz, de la que éste da traslado al “demandado”, citando a ambos a una comparecencia ante él, que tiene por objeto llegar a un acuerdo o transacción que evite el proceso. Puede tener tres desenlaces: 1) que no llegue si-

<sup>5</sup> A pesar de que esta restricción aparece con claridad en la ley, ha de tenerse en cuenta la instrucción núm. 4/2001, del 20 de junio, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre el alcance y los límites del deber de auxilio judicial (BOE núm. 162, de julio de 2001): según lo dispuesto en su apartado 4.4, sí que podrá solicitarse auxilio judicial para actos distintos a los de comunicación a aquellos juzgados de paz que se apoyen en una agrupación de secretarías de juzgados de paz que cuente con personal de los cuerpos al servicio de la administración de justicia, aunque de forma excepcional y motivada.

<sup>6</sup> En 2001 esta cifra fue de 824,859; en 2000, de 944,797; en 1999, de 964,152; en 1998, 1,159.283; y en 1997, 1,162.581.

quiera a celebrarse, sea porque no asiste alguna de las partes, sea porque el demandado recusa al juez o cuestiona su competencia (intentado sin efecto); 2) que se celebre, pero no lleguen las partes a ningún acuerdo o transacción (celebrado sin avenencia); 3) que se celebre y se llegue en él a un acuerdo (celebrado con avenencia).

El principal problema que plantea la celebración de un acto de conciliación ante el juez de paz es el de la eficacia de la transacción que se alcance, en caso de que alguna de las partes no cumpla después aquello a lo que se comprometió. De la regulación legal se pueden distinguir dos situaciones: *a)* si el valor de lo transigido no excede del ámbito de competencia contenciosa del juez de paz (recuérdese, 90 euros), entonces el acuerdo será título ejecutivo, y podrá procederse a su ejecución forzosa; *b)* en cambio, si el valor de lo convenido en la conciliación excede de 90 euros (que será lo habitual), la transacción tendrá “el valor y la eficacia de un convenio consignado en documento público y solemne”, pero no fuerza ejecutiva, lo que obligará a la parte perjudicada por el incumplimiento de la contraria a acudir a un proceso declarativo frente a ella. La norma es claramente injustificada, pues nada exige que deba haber una correlación entre el ámbito cuantitativo de competencia del juez de paz en asuntos contenciosos y el valor de las transacciones alcanzadas ante él de forma voluntaria; es más, contribuiría notablemente a reforzar el papel del juez de paz como conciliador que se atribuyera en todo caso eficacia ejecutiva a los acuerdos alcanzados en su presencia.

Este reducido alcance de la conciliación ante el juez de paz hace que, en la práctica, no se utilice con la finalidad real de lograr un acuerdo, sino que se le ha encontrado un uso alternativo, de especial utilidad: el acto de conciliación, sea cual sea su resultado, tiene en todo caso el valor de un requerimiento judicial fehaciente, y es por ello un mecanismo válido para interrumpir la prescripción, que resulta más económico que acudir a la vía notarial.

De este uso alternativo del acto de conciliación también dan cuenta los datos estadísticos, que no son muy abultados, pero en todo caso sí son muy superiores a las cifras de procesos contenciosos: en 2002 el número total de actos de conciliación tramitados ante los juzgados de paz fue de 14,774.<sup>7</sup> De ellos, no llegaron a celebrarse un total de 4,280; se celebraron sin avenencia, esto es, sin llegar a acuerdo, 6,462; y concluyeron con un acuerdo 4,032.

<sup>7</sup> En 2001 se tramitaron 14,866; en 2000, 18,092; en 1999, 18,397; en 1998, 18,003; y en 1997, 12,531; las proporciones de éxito/fracaso son análogas a las de 2002.

*6. Competencia de los juzgados de paz en relación con el Registro Civil*

Finalmente, los juzgados de paz cumplen una última función en una materia análoga a la civil: el juez de paz es el encargado de llevar a cabo ciertas tareas del Registro Civil en el municipio en que tenga su sede (artículo 100.2 de la LOPJ); del mismo modo, en los municipios que son cabeza de partido judicial esa función la desarrolla el juez de primera instancia. Aunque es una tarea de carácter netamente administrativo, no jurisdiccional, la tradición en España es la de que sea siempre un juez el encargado de la llevanza del Registro Civil.

III. LA ACTUACIÓN DE LOS JUZGADOS DE PAZ EN MATERIA PENAL

En el ámbito del proceso penal las competencias de los juzgados de paz no son tan variadas como en materia civil: se centran en el enjuiciamiento de ciertas infracciones leves y en la prestación de auxilio judicial a otros órganos judiciales penales.

*1. Competencia de los juzgados de paz en materia penal*

En materia penal, los juzgados de paz conocen de la primera instancia de los procesos por determinadas faltas, es decir, por determinadas infracciones penales de carácter leve (artículo 14.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en adelante LECRIM). Ahora bien, ha de notarse que los jueces de paz no son competentes en exclusiva para enjuiciar todas las faltas, sino únicamente un reducido grupo de ellas. En general, la competencia para enjuiciar las faltas corresponde a los jueces de instrucción, salvo las expresamente encomendadas a los juzgados de paz, y para que éstos puedan conocer de ellas, además, es preciso que se cometan en el término de un municipio que no sea cabeza de partido judicial. En concreto, las faltas cuyo enjuiciamiento se atribuyen a los juzgados de paz son las siguientes:

- Falta consistente en deslucir bienes inmuebles de dominio público o privado, sin la debida autorización de la administración o de sus propietarios, castigada con una pena de localización permanente de 2 a 6 días, o bien, con la pena de 3 a 9 días de trabajos en beneficio de la comunidad (artículo 626 del Código Penal, en adelante CP).

- Falta de abandono de jeringuillas, en todo caso, u otros instrumentos peligrosos, de modo o con circunstancias que pudieran causar daño a las personas o contagiar enfermedades, o en lugares frecuentados por menores, castigada con una pena de localización permanente de 6 a 10 días, o bien, con una multa de uno a dos meses (artículo 630, CP).<sup>8</sup>
- Falta consistente en cortar, talar, quemar, arrancar o recolectar alguna especie o subespecie de flora amenazada o de sus propágulos, sin perjuicio para el medio ambiente, castigada con una pena de multa de 10 a 30 días, o trabajos en beneficio de la comunidad de 10 a 20 días (artículo 632.1, CP).
- Falta de maltrato cruel a los animales domésticos o a cualesquiera otros en espectáculos no autorizados legalmente, castigada con una pena de multa de 20 a 60 días, o trabajos en beneficio de la comunidad de 20 a 30 días (artículo 632.2, CP).
- Falta consistente en perturbar levemente el orden en la audiencia de un tribunal o juzgado, en los actos públicos, en espectáculos deportivos o culturales, solemnidades o reuniones numerosas, castigada con la pena de localización permanente de 2 a 12 días y multa de 10 a 30 días (artículo 633, CP).
- Falta de amenazas, coacciones, injurias o vejaciones leves, siempre y cuando el ofendido no sea alguna de las personas a que se refiere el artículo 153 del CP —supuestos de violencia doméstica—, pues en ese caso la competencia es siempre del juzgado de instrucción (artículos 620.1 y 2o. del CP); el castigo previsto para estas faltas es la multa de 10 a 20 días.

Como se puede apreciar, también en este caso el ámbito de competencia de los juzgados de paz es muy limitado, sin que se alcance a entender plenamente la razón que ha determinado la asignación de determinadas faltas a este tipo de órganos jurisdiccionales y la reserva, en cambio, de otras a los juzgados de instrucción (como, *v.g.*, la falta de abandono de animales domésticos del artículo 631.2 del CP).

En la práctica, los datos estadísticos ponen de relieve también la escasa frecuencia con la que los juzgados de paz actúan como tribunales penales: en 2002 se incoaron 11,700 juicios de faltas ante los juzgados de paz españoles; de ellos 5,429 concluyeron con sentencia, que fue

<sup>8</sup> En el Código Penal español la pena de multa viene establecido por un sistema de días-multa. A estos efectos, un mes de multa durará 30 días. Y el importe diario de la multa oscilará entre un mínimo de dos y un máximo de 400 euros.

condenatoria en 1,269 ocasiones, para 1,434 personas.<sup>9</sup> La inmensa mayoría de las faltas que condujeron a condena fueron faltas contra las personas (1,165 de las 1,269 sentencias condenatorias). Teniendo en cuenta el número total de juzgados de paz, la media no llega a dos juicios de faltas por año y juzgado.

## *2. Procedimiento seguido ante los juzgados de paz en materia penal*

Para el enjuiciamiento de estas infracciones se sigue el “juicio de faltas” (artículos 962 a 977 de la LECRIM). Se trata de un procedimiento muy sencillo para el que no está prevista ninguna actividad de investigación o instrucción preparatoria: una vez que el juez reciba la correspondiente denuncia del ofendido o el atestado de la policía, citará al denunciado al Ministerio Fiscal y al ofendido a una vista oral, en la que se concentrarán las actuaciones; las partes acusadoras formularán sus alegaciones y sus pretensiones condenatorias, el denunciado hará lo propio para defenderse, y se practicarán las pruebas susceptibles de ser llevadas a cabo en el acto. Concluido el acto del juicio el juez dictará una sentencia que será recurrible en apelación ante el juzgado de instrucción, sin que quepa ya ningún recurso posterior. En el juicio de faltas, igual que en el resto de los procesos penales en España, se puede ejercitar la acción civil para solicitar la restitución de cosas o la indemnización de daños y perjuicios, de modo que el juez de paz también habrá de resolverla en sentencia.

El juicio de faltas es un proceso ordinario al que debe acudir siempre que se enjuicie una falta, tanto si lo hace el juez de paz como si lo hace el juez de instrucción. La ley no ha previsto ninguna especialidad por el hecho de que se desarrolle ante un juez de paz; por ello, éste habrá de atenerse tanto a la ley procesal para sustanciar el proceso, como a la ley penal —y a la civil— a la hora de dictar su sentencia. La sentencia dictada por el juez de paz será recurrible en apelación ante el juez de instrucción, sin que se haya previsto tampoco ninguna especialidad para el recurso en estos supuestos.

<sup>9</sup> En 2001 se incoaron 12,142 juicios de faltas, se dictaron 4790 sentencias, de las cuales 1131 fueron condenatorias para 1263 personas; en 2000 los juicios de faltas incoados fueron 14,865, las sentencias 4653, las condenas 1196 y los condenados 1330; en 1999 se incoaron 13,633 juicios de faltas, se dictó sentencia en 4367 de ellos, que fue condenatoria en 1119 ocasiones, para 1310 personas; en 1998 el número de juicios de faltas incoados fue de 8448, el número de sentencias 2170, el de condenas 901 y el de condenados 984; en el año 1997 se incoaron 9650 juicios de faltas que concluyeron por sentencia en 2099 ocasiones, de las cuales 822 fueron condenatorias para 956 personas.

En el juicio de faltas no es preceptiva ni la asistencia de abogado ni la representación de procurador, y es frecuente que la actuación de las partes se realice de forma autónoma, salvo cuando la responsabilidad civil en juego es elevada (no suele ser el caso de las faltas que son competencia de los jueces de paz). El acusado, sin embargo, tiene derecho a la designación de un abogado de oficio, si así lo solicita; y, si concurren los requisitos legalmente establecidos, también tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita.

### *3. Los juzgados de paz como órganos encargados de prestar auxilio judicial en el proceso penal*

Además de la tramitación de determinados juicios de faltas, los juzgados de paz también intervienen en el proceso penal para prestar auxilio judicial a otros tribunales penales (artículo 100.2 de la LOPJ). Esta competencia sí que supone para los juzgados de paz una carga de trabajo algo más relevante, tal y como ponen de relieve los datos estadísticos: el número de exhortos penales cumplimentados por los juzgados de paz en 2002 fue de 622,153. Al auxilio judicial en materia penal le son aplicables de forma supletoria las reglas establecidas respecto del proceso civil (artículo 4o. de la LEC).

## IV. CONSIDERACIONES FINALES

### *Valoración de la situación actual y perspectivas de futuro. La implantación de los "juzgados de proximidad"*

De todo cuanto se ha expuesto hasta ahora se pueden extraer al menos tres conclusiones en relación con el sistema de justicia de paz actualmente existente en España, y ninguna de ellas resulta positiva

- 1) En primer lugar, es evidente que los juzgados de paz, en tanto que órganos jurisdiccionales, están infrautilizados o, más llanamente, no existen. En 2002 7.690 juzgados de paz dictaron un total de 110 sentencias civiles y 5,429 sentencias penales. No son, pues, órganos que ejerciten realmente la potestad jurisdiccional, pues es prácticamente irrelevante su labor de aplicación del derecho al caso concreto.
- 2) En segundo lugar, y en contraste con lo anterior, puede apreciarse que los juzgados de paz sí que revisten una especial utilidad a la hora de prestar auxilio judicial, esto es, para realizar actividades de

apoyo a los demás tribunales; éste parece ser su verdadero valor dentro de la administración de justicia española, el de ser pequeñas oficinas o “sucursales” destinadas a facilitar el trabajo más “administrativo” o “material” de los restantes órganos jurisdiccionales allí donde éstos no llegan.

- 3) Finalmente, y como reflejo de lo anterior, cabe también señalar que en el momento actual se carece en España de un auténtico sistema de lo que puede llamarse “justicia menor”, “justicia de primer nivel” o “*small claims justice*”, especialmente en materia civil y en relación con las infracciones penales más leves. Durante muchos años esta función fue ejemplarmente desempeñada por los llamados “juzgados de distrito”, con competencias para asuntos civiles de cuantía no muy relevante (no más de 3.000 euros) y para el enjuiciamiento de las faltas. Los juzgados de distrito, sin embargo, fueron suprimidos en 1989, y sus competencias fueron absorbidas íntegramente por los juzgados de primera instancia e instrucción, sin que parte de ellas se derivaran a los jueces de paz.

Resulta cada vez más evidente la necesidad de volver a implantar un sistema de “justicia menor” en España, como forma de mejorar nuestro actual modelo jurisdiccional. La figura del juez de paz, tal y como se encuentra actualmente diseñada, no parece ser la solución. Y es que para introducir de nuevo un sistema de justicia menor que descansa sobre la figura actual del juez de paz sería necesario ampliar sustancialmente el abanico de sus competencias; y no parece prudente hacerlo sin exigirle ser licenciado en derecho y, muy posiblemente, tampoco, sin modificar su actual sistema de designación por los ayuntamientos. Por ello, mirando al futuro y pensando en la mejor forma de reorganizar el primer nivel de la administración de justicia española, sólo se puede pensar en la creación de una nueva tipología de órganos jurisdiccionales que asuman la competencia para conocer de los asuntos civiles de menor entidad y para el enjuiciamiento de las faltas. ¿Dónde habrían de quedar los juzgados de paz tras esta eventual y futura reforma? Cabe pensar en dos opciones: en primer término, son muchos quienes propugnan su supresión, aunque sólo sería verdaderamente razonable en caso de que los nuevos tribunales de primer nivel pudieran asumir sin dificultad las tareas de auxilio judicial que realizan los juzgados de paz; la segunda alternativa pasa por mantenerlos como hasta ahora o suprimiendo tal vez sus competencias civiles contenciosas y penales, asumiendo su auténtica condición de destacamentos administrativos de los demás tribunales en los pequeños municipios. Lo que parece a todas luces evidente, en

cualquier caso, es que una justicia de primer nivel no puede construirse sobre la base de la actual figura del juez de paz.

Serán precisas grandes dosis de reflexión y de prudencia para diseñar el modelo de justicia menor que mejor se adapte a nuestras necesidades y posibilidades. No obstante, en el momento actual resulta interesante dirigir la mirada hacia el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español, con el que concurrió a las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, y en las que resultó ser el partido más votado, merced a lo cual ocupa ahora el gobierno de la nación. Pues bien, en el apartado dedicado a la justicia, entre otras muchas propuestas y promesas, se encuentran algunas que guardan estrecha conexión con el tema que nos ocupa.

Así, se propone la creación de una “justicia de proximidad o de primer nivel para que los litigios civiles y penales menos complejos sean enjuiciados por jueces profesionales, de manera pronta, sencilla y barata, con el objetivo de resolver en esta vía no menos de un millón de casos en cada ejercicio”. En cuanto a quiénes podrán ocupar el cargo de juez de proximidad, se propone que “serán nombrados por el consejo general del Poder Judicial a propuesta de las salas de gobierno de los tribunales superiores, por concurso, entre juristas con experiencia. Transcurrido un plazo estimable, y mediante informe favorable de las salas de gobierno y de la inspección judicial, podrán acceder a la carrera judicial por un turno restringido”.

Resulta evidente que entre lo propuesto o prometido en un programa electoral y la real transformación de nuestra organización jurisdiccional existe un camino muy largo y tortuoso. Sin embargo, parece claro que existen ciertos datos que servirán de premisa al debate acerca del modelo de justicia de proximidad o de primer nivel: estará desempeñada por jueces que sean licenciados en derecho, cuya selección será diversa a la de los jueces y magistrados de carrera, pero que en cualquier caso se hará dentro del Poder Judicial. Son elementos insuficientes, y en sí mismos sujetos a poca controversia, pero son indicadores del postergamiento de la figura del juez de paz.