

Ixusko Ordeñana Gezuraga

# **LA JUSTICIA DE PAZ: NUEVOS TIEMPOS, ¿NUEVAS (INFRA)ESTRUCTURAS?**

**Disquisiciones ante la  
creación de las Oficinas  
de Justicia en los  
municipios en lugar de  
los Juzgados de Paz**

Barcelona  
2023



BOSCH EDITOR

# ÍNDICE

ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	25
INTRODUCCIÓN .....	29

## **PRIMERA PARTE: EL DIAGNÓSTICO**

### **CAPÍTULO PRIMERO**

EL PUNTO DE PARTIDA: LA FALTA DE ESPACIO PARA UN PARADIGMA DE JUSTICIA TREMENDAMENTE CUESTIONADO (LA JUSTICIA DE PAZ) EN EL VIGENTE PLAN DE JUSTICIA PARA EL FUTURO .....	39
1. El elemento (eternamente) cuestionado: configuración actual de la justicia de paz a partir de sus elementos principales.....	40
1.1. Introducción.....	40
1.2. De la justicia como valor supremo difícil de definir a su configuración como servicio público.....	41
1.3. La paz, en sus distintas modalidades (paz jurídica-paz social), como principio de conservación social y el rol de la autoridad jurisdiccional para conservarlo	53
1.4. La justicia de paz.....	59

1.4.1. Presentación de los órganos jurisdiccionales y de sus titulares .....	59
1.4.2. Características de la justicia de paz en el marco del actual Estado social y democrático de Derecho y el cuestionamiento consiguiente .....	63
2. El futuro próximo en el que parece no haber lugar para la justicia de paz: Justicia 2030 o la concreción del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para el Servicio Público de Justicia .....	64
2.1. Contexto del Plan, génesis y fundamentos .....	64
2.2. Plan de Justicia 2030.....	78
2.2.1. Concepto y extensión .....	78
2.2.2. Características básicas .....	79
2.2.3. Objetivos, programas, proyectos y subproyectos .....	84
2.2.3.1. Presentación del objetivo general y de su articulación.....	84
2.2.3.2. Las agrupaciones de subproyectos o políticas palanca y las Oficinas de justicia en los municipios como ejemplo .	86
2.2.3.3. El primer objetivo: asegurar el acceso de la ciudadanía al Servicio Público de Justicia .....	88
2.2.3.4. El segundo objetivo: la Eficiencia del Servicio Público de Justicia.....	97
2.2.3.5. El tercer objetivo: contribuir a la sostenibilidad y cohesión .....	109
3. A modo de corolario: sobre la falta de espacio para un paradigma de justicia tremendamente cuestionado (la justicia de paz) en el vigente plan de justicia para el futuro .....	119
3.1. Intención.....	119

3.2. Hablamos de justicia: justicia como servicio público y la eficiencia como objetivo .....	119
3.3. La paz como resultado de la actividad de los tribunales, en general, y de los juzgados de paz, en particular. Rasgo especialmente destacado en los juzgados de paz .....	121
3.4. La justicia de paz actual: una justicia sin paz o el elemento cuestionado .....	121
3.5. El contexto mundial (1). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU: la promoción del Estado de Derecho, el acceso a la justicia y el llamamiento a instituciones eficaces y transparentes .....	123
3.6. El contexto mundial (2). La pandemia: el principio del cambio .....	124
3.7. La justicia como «palanca de transformación del país». El plan Justicia 2030: ¿evolución o revolución? .....	125
3.8. Las Oficinas de Justicia de los municipios en el PJ 2030	127

## CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS OBJETIVO DEL RÉGIMEN JURÍDICO <i>LEGE DATA</i> DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL .....	129
1. Introducción .....	130
2. Marco normativo .....	132
2.1. Identificación .....	132
2.2. Regulación constitucional y ámbito de ordenación autonómico .....	133
2.2.1. Necesidad de abordar ambas cuestiones.....	133
2.2.2. La falta de previsión constitucional de la justicia de paz y sus consecuencias .....	133
2.2.3. Ámbito de actuación de las CCAAs y normativa existente.....	137

2.3.	Regulación orgánica .....	141
2.4.	Regulación de desarrollo .....	142
2.4.1.	Distinción .....	142
2.4.2.	Regulación contenida en la Ley de Demar- cación y Planta Judicial .....	143
2.4.3.	El Reglamento 3/1995, de 7 de junio de los jueces de paz del Consejo General del Poder Judicial.....	144
2.4.4.	Ordenación de la Agrupación de Secretarías de los juzgados de paz.....	146
2.4.5.	Regulación relativa a las funciones de los juz- gados de paz.....	147
3.	El órgano jurisdiccional: el juzgado de paz .....	149
3.1.	Presentación y dinámica de estudio.....	149
3.2.	Ubicación .....	150
3.3.	Relación con otros órganos jurisdiccionales.....	151
3.4.	Financiación .....	152
3.5.	Organización personal .....	154
3.5.1.	Presentación de los trabajadores y trabajadoras del juzgado de paz atendiendo al número de ha- bitantes de la población en la que sirve justicia.	154
3.5.2.	El secretario y la secretaria judicial .....	155
3.5.2.1.	Presentación.....	155
3.5.2.2.	Tipos y selección .....	156
3.5.2.3.	Las Agrupaciones de Secretarías de juzgados de paz .....	159
3.5.2.4.	Funciones y competencias del secreta- rio y de la secretaria judicial.....	163
3.5.3.	El resto del personal del juzgado de paz.....	166
3.6.	Funciones y competencias de los juzgados de paz y forma de realizarlas .....	166

3.6.1. Ámbito de actuación de los juzgados de paz y la independencia como requisito esencial en su implementación.....	166
3.6.2. Funciones gubernativas, funciones jurisdiccionales y otras funciones reseñables .....	167
3.6.3. La independencia y la imparcialidad judicial en cuanto aval del ejercicio de las funciones y sus garantías .....	171
3.6.4. Actos de las personas titulares del juzgado de paz y sus condiciones. Su posible nulidad y quejas sobre el funcionamiento del juzgado de paz	176
3.6.5. Competencias civiles y líneas generales sobre su desarrollo .....	182
3.6.5.1. Presentación.....	182
3.6.5.2. La conciliación civil.....	182
3.6.5.3. El juicio verbal civil .....	187
3.6.5.4. Los recursos civiles .....	191
3.6.5.5. La ejecución civil.....	193
3.6.5.6. La tutela cautelar civil .....	209
3.6.5.7. El registro civil.....	216
3.6.5.8. El auxilio judicial en el ámbito civil....	220
3.6.6. Competencias penales y líneas generales sobre su desarrollo .....	225
3.6.6.1. Sobre su minimización .....	225
3.6.6.2. La conciliación penal.....	226
3.6.6.3. Diligencias penales de prevención.....	227
3.6.6.4. Diligencias penales de delegación: el auxilio judicial.....	229
4. El titular del órgano jurisdiccional: el estatuto del juez y la jueza de paz .....	230

4.1. Sobre la importancia de la persona titular del juzgado de paz y dinámica para el estudio de su estatuto .	230
4.2. Requisitos para poder ser juez o jueza de paz .....	231
4.3. Elección y nombramiento .....	233
4.3.1. Trascendencia de la cuestión.....	233
4.3.2. Formas de elección .....	233
4.3.3. Promesa o juramento y toma de posesión .....	237
4.4. El mandato y sus particularidades .....	239
4.4.1. Presentación .....	239
4.4.2. Duración del cargo y vicisitudes temporales ...	239
4.4.3. Tratamiento y honores .....	241
4.4.4. La indemnización como recompensa por la labor	241
4.4.5. Fin del mandato: causas y alarde .....	244
4.4.6. El rol del juez o jueza sustituto o sustituta.....	246
4.5. Derechos y obligaciones de los jueces y juezas de paz	247
4.5.1. Aclaraciones iniciales .....	247
4.5.2. Incompatibilidades y prohibiciones.....	247
4.5.3. Derechos de los jueces y juezas de paz.....	249
4.5.4. Obligaciones de los jueces y juezas de paz.....	253
4.6. La responsabilidad de los jueces y juezas de paz: el precio de su independencia.....	254
4.6.1. Trascendencia de la cuestión y tipos de responsabilidades .....	254
4.6.2. Responsabilidad penal de los jueces y juezas de paz.....	256
4.6.3. Responsabilidad disciplinaria de los jueces y juezas de paz.....	257

5.	A modo de corolario: sobre el análisis objetivo del régimen jurídico <i>lege data</i> de la justicia de paz en el ordenamiento jurídico español.....	264
5.1.	Importancia del análisis objetivo del régimen jurídico actual de los juzgados de paz .....	264
5.2.	La justicia de paz vigente: decisión y configuración consciente del legislador de 1985 .....	267
5.3.	La plena integración de la ordenación de la justicia de paz en la regulación del sistema judicial español .....	268
5.4.	Responde a un paradigma de justicia municipal o de cercanía configurado para satisfacer las necesidades de la ciudadanía .....	269
5.5.	La heterogeneidad de los juzgados de paz y la asimetría de la justicia de proximidad.....	271
5.6.	Los juzgados de paz en cuanto órganos jurisdiccionales vaciados de competencias.....	272
5.7.	La controvertida figura del juez y la jueza de paz.....	273

### **CAPÍTULO TERCERO**

	ANÁLISIS CRÍTICO DEL RÉGIMEN JURÍDICO <i>LEGE DATA</i> DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL .....	275
1.	Necesidad de análisis crítico y pautas para hacerlo .....	276
2.	Sobre su constitucionalidad.....	278
2.1.	Cuestiones concretas en el debate sobre la constitucionalidad de la justicia de paz .....	278
2.2.	Solventando las diferentes cuestiones .....	279
2.2.1.	La integración de jueces y juezas de paz en el Poder Judicial fuera de la carrera judicial y con particularidades concretas.....	279



2.2.2. Los juzgados de paz como parte de la jurisdicción única española .....	281
2.3. Debate superado: la tara de la justicia de paz no es su constitucionalidad.....	283
3. Sobre la dependencia de los Ayuntamientos .....	284
3.1. La justicia de paz como justicia con amplio soporte local .....	284
3.2. ¿Es posible ofrecer justicia con tanto condicionamiento municipal?.....	285
3.3. Debate superado: es necesario distinguir el ejercicio de la función jurisdiccional con la gestión y facilitación de los elementos necesarios para ello .....	286
4. Sobre la figura de la persona titular del juzgado de paz: ¿cabe una autoridad jurisdiccional lega elegida por la Corporación local en el siglo XXI? .....	287
4.1. El elemento extravagante del Poder Judicial español .....	287
4.2. La elección de la autoridad jurisdiccional por la Corporación local.....	288
4.3. Sobre la falta de conocimiento del Derecho por los jueces y juezas de paz.....	290
4.4. Veredicto: una de cal y otra de arena.....	292
5. Sobre la eficiencia de la justicia de paz: contraste entre su aportación al sistema de justicia y su coste.....	294
5.1. La falta de eficiencia de la justicia de paz como causa principal para su derogación .....	294
5.2. ¿Es realmente ineficiente la justicia de paz? o juzgando la causa principal de su derogación.....	295
5.2.1. Dificultad para acreditar la ineficacia de la justicia de paz .....	295
5.2.2. Coste económico .....	295
5.2.3. Beneficios y aportación al sistema .....	301

5.3.	El argumento de la ineficacia no termina de convencer: y, ¿si se refuerzan o se busca otro modelo de justicia de paz?.....	303
6.	A modo de corolario: sobre el análisis crítico del régimen jurídico <i>lege data</i> de la justicia de paz en el ordenamiento jurídico español.....	305
6.1.	Importancia del análisis crítico del régimen jurídico vigente de los juzgados de paz en el momento actual.....	305
6.2.	La inconstitucionalidad o dudosa constitucionalidad de la justicia de paz no es un argumento en contra de la misma.....	306
6.3.	No se le puede achacar la dependencia de los Ayuntamientos: alguien tiene que gestionar los juzgados de paz.....	307
6.4.	Tampoco es un problema la forma de selección de las personas titulares del juzgado de paz para su permanencia, sin perjuicio de que se podría mejorar.....	308
6.5.	El juez y la jueza laica: el elemento insalvable.....	309
6.6.	¿Realmente es una cuestión de ineficacia?.....	310

## SEGUNDA PARTE: EN BUSCA DE UNA SOLUCIÓN DEFINITIVA

### CAPÍTULO CUARTO

	LA HISTORIA SE REPITE (1): SOBRE LA INESTABILIDAD HISTÓRICA DE LA JUSTICIA DE PAZ Y SUS CAUSAS HASTA 1978. LECCIONES DEL PASADO PARA EL PRESENTE. ....	313
1.	¿ <i>Déjà vu</i> o una historia que se repite? Los aprendizajes del pasado para ponerle fin.....	314
2.	Antecedentes históricos de la justicia de paz.....	315

2.1.	Precedentes remotos.....	315
2.2.	La Constitución de Cádiz y la función conciliatoria del Alcalde.....	316
2.3.	Años previos a la creación de los juzgados de paz.....	318
3.	La embrollada creación de los juzgados de paz y sus primeros años .....	319
4.	La integración de la justicia de paz en la justicia ordinaria	323
4.1.	El camino hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870.....	323
4.2.	La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870.....	323
5.	El periodo entre 1880-1907: intentos frustrados para la modificación de los juzgados municipales.....	325
6.	La Ley de 1907 para la reforma de la administración de justicia en los juzgados municipales .....	327
7.	La senda entre la ley de 1907 y la ley de 1944 .....	329
8.	La ley de bases de la justicia municipal de 1944.....	332
9.	El tiempo hasta la llegada de la Democracia a España.....	335
10.	A modo de corolario: sobre la inestabilidad histórica de la justicia de paz y sus causas hasta 1978. Lecciones del pasado para el presente .....	339
10.1.	Todo es lo que queda de lo que fue, pero ¿es el momento de hacer desaparecer la justicia de paz para siempre?	339
10.2.	La historia acredita la capacidad de adaptación de la justicia de paz a las circunstancias del momento, pero siempre manteniendo su naturaleza jurisdiccional...	340
10.3.	Su estrecho vínculo con la Administración local .....	340
10.4.	Razones económicas para justificar que un mismo órgano realice funciones judiciales y funciones gubernativas.....	341
10.5.	La búsqueda del juez técnico.....	341

10.6. Como anillo al dedo o la resolución extrajudicial del conflicto jurídico ámbito de actuación histórico de la justicia de paz.....	342
<b>CAPÍTULO QUINTO</b>	
LA HISTORIA SE SIGUE REPITIENDO (2): SOBRE EL DEBATE EN TORNO A LA JUSTICIA DE PAZ EN LA ÉPOCA DE LA DEMOCRACIA .....	345
1. Introducción .....	346
2. ¿Ser o no ser? Las dos posturas sobre la justicia de paz en la determinación de la organización judicial contemporánea. Debates en la tramitación parlamentaria de la LOPJ..	347
3. Cuando se confiaba en la justicia de paz: el <i>Libro Blanco de la Justicia</i> .....	350
4. La apuesta por la justicia de proximidad técnica respetando los juzgados de paz: el proyecto de ley para modificar la LOPJ del año 2006 .....	356
5. La constatación de las ínfimas potencialidades de la justicia de paz: el Informe de Bases para la Reforma de la Planta y la Demarcación Judicial.....	360
6. Ni para adelante, ni para atrás: el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la creación de los Tribunales de Instancia en el año 2011.....	364
7. «Casi» se ejecuta la condena de muerte: el anteproyecto de ley orgánica del Poder Judicial del año 2014.....	368
8. A modo de corolario: sobre el debate en torno a la justicia de paz en la época de la Democracia.....	375
8.1. La constatación de una crisis permanente hasta el día de hoy .....	375
8.2. La indecisión del legislador respecto a la justicia de paz como tónica de los últimos años .....	375

8.3. Lo que mal empieza... sobre la endeble entrada de la justicia de paz en la organización judicial de la Democracia	376
8.4. Verdades como puños o el análisis crítico y las alternativas que mostró para la justicia de paz el <i>Libro Blanco de la Justicia</i> .....	377
8.5. ¿En busca de una justicia de proximidad? El proyecto de ley para modificar la LOPJ del año 2006 prueba de que los jueces y juezas legos/as impiden la ampliación de competencias de los juzgados de paz. Donde no hay mata... ..	378
8.6. Erre que erre o la prueba de la defenestración de la justicia de paz: el Informe de Bases para la Reforma de la Planta y la Demarcación Judicial del año 2010.	379
8.7. La justicia de paz ya estuvo a punto de morir con un gobierno del Partido Popular .....	380

**TERCERA PARTE: LAS OFICINAS DE JUSTICIA MUNICIPAL: ÚLTIMA PROPUESTA PARA SUSTITUIR A LOS JUZGADOS DE PAZ EN EL MARCO DEL PLAN JUSTICIA 2030**

**CAPÍTULO SEXTO**

LAS OFICINAS DE JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS EN EL PROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DE EFICIENCIA ORGANIZATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, PARA LA IMPLANTACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE INSTANCIA Y LAS OFICINAS DE JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS. ANÁLISIS OBJETIVO Y CRÍTICO .....	383
1. Pautas para el estudio de las Oficinas de Justicia en los Municipios .....	385
2. Examen global del proyecto de la ley orgánica de eficiencia organizativa.....	386

2.1.	Contextualización de la ley orgánica de eficiencia organizativa en el marco del Plan Justicia 2030.....	386
2.2.	Justificación de su necesidad .....	388
2.3.	Objetivo y estructura .....	391
2.4.	Análisis de su contenido con especial énfasis en la nueva organización de la Administración de justicia	393
2.4.1.	Enunciado de las novedades principales.....	393
2.4.2.	Los tribunales de instancia y el tribunal central de instancia.....	395
2.4.3.	La redefinición de la oficina judicial: la oficina judicial digital .....	401
3.	La configuración de las Oficinas de justicia en los municipios .....	406
3.1.	Dinámica para su estudio .....	406
3.2.	Origen de la nueva institución: su previsión y conformación en el PJ 2030 .....	407
3.3.	La regulación de las Oficinas de justicia en los municipios .....	410
3.4.	Conformación de las Oficinas de justicia en los municipios .....	412
3.5.	Las Oficinas de Justicia en los Municipios en cuanto evolución de los juzgados de paz. Justificación legislativa de su necesidad y referentes de Derecho comparado.....	415
3.6.	Ubicación y ámbito de actuación .....	418
3.7.	Los servicios que prestan .....	418
3.7.1.	Trascendencia, connotaciones y previsión general.....	418
3.7.2.	Servicios en particular .....	421
3.7.2.1.	Presentación y conformación global...	421

3.7.2.2. Actos de comunicación procesal con los residentes en el municipio concreto .....	422
3.7.2.3. Colaboración con el Registro Civil.....	424
3.7.2.4. Auxilio en la tramitación del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita .....	425
3.7.2.5. Solicitudes de la ciudadanía a las Gerencias territoriales del Ministerio de justicia u órganos equivalentes de las CCAAs .....	428
3.7.2.6. Colaboración con las unidades de MASC de su territorio.....	430
3.7.2.7. Espacio de trabajo para autoridades jurisdiccionales y personal al servicio de la Administración de Justicia no integrada en las relaciones de puestos de trabajo .....	437
3.7.3. Valoración de los servicios que ofrecen las OJM .....	438
3.8. La tecnología como elemento crucial en la configuración y funcionamiento de las Oficinas de Justicia en los Municipios .....	441
3.9. Organización personal .....	447
3.9.1. Cuestiones previas .....	447
3.9.2. Puestos de trabajo .....	449
3.9.2.1. Cuestiones de interés.....	449
3.9.2.2. Previsión a futuro .....	449
3.9.2.3. El encaje del personal de los juzgados de paz en las oficinas de justicia municipal .....	452
3.9.3. Valoración de la organización personal.....	455

3.10. Gestión .....	458
4. A modo de corolario: sobre el análisis objetivo y crítico de la configuración de las Oficinas de Justicia en los municipios en el proyecto de ley orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de justicia.....	459
4.1. Valoración condicionada por la aprobación de la ley orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de justicia.....	459
4.2. La importancia de las partes en el todo: la interconexión de la ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia, la ley de eficiencia organizativa del servicio público de justicia y la ley de eficiencia digital del servicio público de justicia en relación a las Oficinas de justicia en los municipios .	460
4.3. Sobre la nueva organización judicial: los mismos, los de siempre, en el mismo lugar y con la misma gente. Una única víctima.....	461
4.4. Errores y aciertos en la preconfiguración de las Oficinas de justicia municipal en el PJ 2030.....	464
4.5. En general sobre la regulación de las Oficinas de justicia en los municipios.....	466
4.6. Sobre la naturaleza jurídica de las Oficinas de justicia en los municipios: ¿dentro o fuera de la oficina judicial? .....	467
4.7. ¿Son verdadera evolución de los juzgados de paz? Nuestras serias dudas.....	468
4.8. ¿Cómo se llamarán? .....	470
4.9. ¿El gran bluff? o sobre los servicios que van a ofrecer las Oficinas de justicia en los municipios .....	470
4.10. Sobre la organización personal de las Oficinas de justicia en los municipios: más dudas que certezas.....	477



## ÍNDICE

4.11. Viejas fórmulas para la gestión de las Oficinas de justicia municipal .....	481
4.12. Con todo, ¿serán las Oficinas de justicia en los municipios más eficientes que los juzgados de paz? .....	483
A MODO DE EPÍLOGO: ¿SERÁ LA DEFINITIVA? DISQUISICIONES QUE SIRVEN EN TODO CASO.....	485
BIBLIOGRAFÍA.....	497

# INTRODUCCIÓN

Llevamos cuatro mandatos como juez de paz, en la localidad vizcaína de Sestao y, sinceramente, el recorrido o experiencia de estos años, nos recuerda a *Las cuatro estaciones de Vivaldi*, por la combinación de ritmos (rápido, lento, rápido). Y es que siempre hemos empezado nuestra labor con algún sobresalto o novedad en relación a la justicia de paz: el año 2007, porque el año anterior se presentó un proyecto para reforzar justicia de proximidad<sup>1</sup>; el año 2011, porque en el marco del *Plan Estratégico para la Modernización de la Justicia 2009-2012*, se iba a cambiar la organización judicial española, creando los tribunales de instancia<sup>2</sup>; el año 2016, porque la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modificaba la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, hizo desaparecer las faltas, cuyo enjuiciamiento era parte de la labor fundamental de los juzgados de paz, y, finalmente, en 2019, porque, tras una moción de censura, llegó

- 1 Concretamente, el año 2006 se publicó, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia que, finalmente, no vio la luz.
- 2 Mediante el 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, identificado como 121/000144 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el 2 de agosto de 2011.

al Gobierno el PSOE, partido político que llevaba años postulando la desaparición de los juzgados de paz. A día de hoy, a punto de finalizar nuestro cuarto mandato, desconocemos si podremos presentarnos a la reelección.

Con todo, el Allegro-Adagio-Allegro que ha acompañado, durante más de tres lustros, a nuestra práctica como titular de un órgano jurisdiccional municipal de primer nivel ha alimentado un trabajo académico y doctrinal, con perspectiva jurisdiccionalista, sobre la materia, analizando la vicisitud que tocaba vivir en el momento. A día de hoy –mayo del año 2023–, una vez más, parece que se va a poner fin a la justicia de paz, como viene entendiéndose en los últimos años (con una persona titular no obligatoriamente técnica en Derecho, elegida, prioritariamente, por el Pleno del Ayuntamiento y con, cada vez, más escasas competencias). El causante es el *Plan de Justicia 2030* del Ejecutivo central gobernante y, más concretamente, la futura Ley de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia (actualmente, Proyecto de ley). Nos suena la melodía y nos preocupa, realmente, no por nuestro cargo (como se sabe, y explicará, apenas se puede vivir del mismo), sino por el hastío que advertimos en la doctrina jurídico procesal. ¿Cuántos años llevamos oyendo la misma sintonía? Desde que, en aras al predominio del principio de separación de poderes, se despojó a los alcaldes de la potestad de servir justicia, a nivel municipal, para atribuírsela a los jueces de paz, la falta de estabilidad (además, de su alta politización) ha sido su rasgo esencial. Lo acredita un dato: mientras en los siglos XIX y XX, los juzgados de primera instancia, las audiencias territoriales y el Tribunal Supremo (en adelante, TS) han permanecido orgánicamente invariables, sin apenas modificación alguna, en ese mismo tiempo, la justicia de base local ha estado en manos de los alcaldes, jueces de paz, jueces municipales, tribunales municipales y jueces comarcales<sup>3</sup>. Seguramente, es por ello, que

---

3 Dimos cuenta de ello, ORDEÑANA GEZURAGA, IXUSKO, «Una patata caliente en la organización judicial española o sobre el futuro de la justicia de ámbito municipal (la llamada justicia de paz) en nuestro ordenamiento jurídico», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 14/2012, calificando la justicia de base municipal como «patata caliente». Lo es ahora más que nunca.

la cuestión ya no llama la atención de los y las procesalistas. La falta de atención del legislador sobre la materia también justifica la aptitud de la doctrina. Sin embargo, los acuerdos que se anuncian, nos requieren que, de nuevo, estemos atentos y atentas a la cuestión. El pentagrama nos trae un Allegro: la última iniciativa legislativa propugna una «evolución» de los juzgados de paz, convirtiéndolos en Oficinas de Justicia Municipal (en lo sucesivo, OJM), nutriéndose de sus actuales Secretarías y dotándoles de más competencias, si bien prescindiendo de los actuales titulares del órgano judicial unipersonal. Es una vicisitud que requiere nuestra atención, si bien entendemos que la coyuntura exige un trabajo de investigación que no se fije únicamente en la misma; es la excusa para analizar todos y cada uno de los elementos de la justicia de paz y para determinar, definitivamente, su futuro. Se requieren abundantes disquisiciones, al efecto, entendiendo estas en la primera acepción que del término recoge la RAE, como «examen riguroso que se hace de algo, considerando cada una de sus partes».

Resulta innegable que una de las cuestiones en las que estamos de acuerdo todos y todas las procesalistas es en la existencia de un debate, no solo en la época de la Democracia, tras la entrada en vigor de la vigente Constitución española (en adelante, CE) sino, incluso, antes –desde su creación–, en torno a la justicia de paz. A día de hoy, igual que en las últimas décadas, la doctrina está dividida en torno a dos posturas principales: la de aquellos y aquellas que, en sintonía con la última iniciativa legislativa, mantienen que hay que hacerla desaparecer, y la de los que defienden su mantenimiento, sin perjuicio de que requieren cambios en su configuración. Como tendremos ocasión de argumentar, nos movemos en esta última postura.

Actualmente, parece postularse la desaparición de los juzgados de paz atendiendo a su escasa eficiencia. Argumenta, al respecto, el Proyecto de Ley de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia (en adelante, PLEOSPJ) que los juicios civiles de los que conocen (aquellos determinados por la cuantía (art. 250.2 Ley de Enjuiciamiento Civil) (en adelante, LEC), siempre que esta sea menor a 90 € (art. 47 LEC)) «de acuerdo a las estadísticas son residuales». Se alude, igualmente, a la futura no necesidad de cumplimiento de exhortos para realizar actos de comunicación «que van a reducirse notablemente con la transformación digital que se está implantando en la Administración de Justicia». Por último, el prelegislador alude

a su falta de necesidad de colaboración, en materia de Registro Civil, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (en adelante, LRC) que lo regula. Luego, en estos tiempos en los que parece buscarse, prioritariamente, la eficiencia del servicio público de la justicia (no sólo organizativa, sino también procesal –de la mano del Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia (en adelante, PLMEPSPJ)– y digital –conforme al Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Digital del Servicio Público de Justicia (en lo sucesivo, PLMEDSPJ)–, parece no haber sitio para la justicia de paz. Se justifica que, atendiendo a los medios que requiere y a los resultados que ofrece, no resulta a cuenta. Luego, tras muchos años tremendamente cuestionada, (¿por fin?) se ha decidido su aniquilación. Conscientes de la trascendencia de la decisión, queremos acreditar su acierto o desacierto. Debemos, situar, al respecto, el debate principal en el marco de las funciones y/o las competencias actuales de la justicia municipal de primer nivel o escalón<sup>4</sup> (su coste y resultado), sin perder de vista que estos órganos jurisdiccionales son parte de un entramado mayor, en el que el PLEOSPJ pretende realizar más modificaciones (principalmente, hacer desaparecer los juzgados (unipersonales) actuales, para convertirlos en tribunales (pluripersonales) de instancia, al tiempo que crea un tribunal central de instancia). Con todo, nos topamos, otra vez, con la discusión principal que ha acompañado, los últimos años, a la justicia de paz. La abordaremos, sin perjuicio de que, para decidir adecuadamente sobre el futuro de aquella, entendemos que previamente, también, hay que abarcar otros cuestionamientos existentes en la materia: desde la constitucionalidad de estos órganos jurisdiccionales –tremendamente cuestionada hasta el día de hoy–, a la forma de elección del juez y la jueza de paz y su sometimiento a la Administración local<sup>5</sup>, pasando por su condición

---

4 Así lo reconoce el art. 26 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), al establecer a los juzgados de paz entre los órganos jurisdiccionales a los que se reconoce la potestad jurisdiccional o función de «juzgar y ejecutar lo juzgado» (art. 117.3 CE).

5 Al respecto, históricamente, se ha predicado su alta politización. Como advertiremos en el capítulo cuarto de esta investigación, es evidente la sumisión de la justicia municipal a la situación política del país, mostrando aquella caracte-

de no técnico en Derecho. Dedicaremos, a ello, el capítulo tercero de esta investigación, al tiempo que analizamos las fortalezas y debilidades de la configuración jurídica última de la justicia de paz.

Antes, no obstante, y como punto de partida de este trabajo, nos hemos de fijar en el contexto actual que parece legitimar la desaparición de la justicia lega de base municipal: el *Plan Justicia 2030* del Ejecutivo central español en el que se concreta el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para el Servicio Público de Justicia. Miraremos el entorno de este plan, incidiendo en sus 3 objetivos: el acceso a la justicia (objetivo primero), la eficiencia del servicio público de justicia (objetivo segundo) y la contribución a la sostenibilidad y cohesión (objetivo tercero). Resulta esencial, asimismo, reparar en los distintos programas previstos por el Gobierno del Estado para la implementación de estos tres objetivos (tres por cada uno de ellos) y en los proyectos previstos, al efecto. Sin perjuicio de ofrecer una imagen del *ideario* total o integral, nos centraremos en el segundo objetivo (la eficiencia del servicio público de justicia) y, especialmente, en el PLEOS-PJ, analizando específicamente las nuevas OJM (¿sucesoras o sustitutas de los juzgados de paz?) en el marco de los tribunales de instancia y la nueva regulación («redefinición») de la oficina judicial. A ello dedicaremos el capítulo primero.

No podemos empero terminar de hacer un diagnóstico de la situación actual y posible futuro de la justicia de paz –propósito de la primera parte de este estudio–, sin incidir en su configuración y régimen jurídico vigente. Lo abordaremos, en el capítulo segundo, en el que, con perspectiva principalmente iuspositivista, con un tono pretendidamente objetivo, analizaremos el órgano jurisdiccional ahora cuestionado por el PLEOSPJ (el juzgado de

---

rísticas distintas (organización general, competencias, estatuto del juez, ...) en los distintos momentos, conforme al bando político en el poder. En este sentido, muestra clara de su alta politización, históricamente se ha visto con normalidad, en nuestro ordenamiento jurídico, que a la conquista del gobierno por parte de un grupo político le acompañe un relevo masivo o general de los jueces municipales.

paz) y, en especial, su elemento más polémico: su titular (el juez y la jueza de paz)<sup>6</sup>.

En la segunda parte de la monografía, en busca de una solución definitiva para la eterna agonía en la que vive la justicia de paz, en nuestro ordenamiento jurídico, con la firme creencia de que todo es lo que queda de lo que fue, vamos a estudiar sucintamente su historia, desde su creación hasta el régimen jurídico y procesal impuesto por la CE de 1978. Al respecto, el capítulo cuarto, nos mostrará, en general, los vaivenes vividos –esa secuencia rápido, lento, rápido a la que nos referíamos–, y, en especial, que los debates actuales en torno a la «justicia menor»<sup>7</sup>, no lo son tanto. De ahí que tengamos claro que es hora de poner fin a la discusión sobre la existencia de este órgano judicial. A ello quiere contribuir, sin perjuicio de que, ciertamente, lo cumpla, este trabajo de investigación.

Con mayor profusión analizaremos las discusiones y eventuales propuestas que, tras la entrada en vigor de la CE, en época de Democracia, se han dado en torno a la justicia de paz, y que nos han traído hasta el día de hoy. Al respecto, veremos, en el capítulo quinto de este trabajo, que los principales partidos políticos del país llevan años diciendo que la justicia municipal, servida por un juez o jueza no técnico o técnica, presenta escasas potencialidades a futuro. Comulgamos con ellos si bien ello no tiene por qué solucionarse mediante la aniquilación del órgano. Quizás sea más fructífero una transformación del mismo.

En este contexto, analizaremos el último hito en la materia, en el sexto capítulo, reparando en la conversión de los juzgados de paz en OJM, que pretende el PLEOSPJ. Examinaremos, para ello, el régimen jurídico en el

---

6 Así lo entendemos por configurar el PLEOSPJ la OJM como «la evolución de los Juzgados de Paz a modernas Oficinas de Justicia en los municipios» (EM segundo), al tiempo que promulga la desaparición de su titular (DT sexta)

7 Así, llaman a la justicia de paz, entre otros GARCÍA RODRÍGUEZ, HORACIO, «De la justicia municipal a la justicia de paz», *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, núm. 2/1990 y PERDIGUERO BAUTISTA, EDUARDO, «La planta y Demarcación judicial española. Su necesaria reforma», *Diario La Ley*, núm. 7429/2010.

que se quieren crear y con el que se quieren dotar. Anunciamos que no nos termina de convencer. Así, el diagnóstico de la justicia de paz (primera parte de la investigación), la búsqueda de soluciones para la misma (segunda parte) y el examen de la última propuesta para sustituir a los juzgados de paz (las Oficinas de Justicia Municipal) nos llevan a afirmar que, tal vez, hay que seguir buscando, madurando las alternativas, o incluso, que más vale lo malo conocido que... Con todo, fragüe o no la última reforma, se constituyan o no las OJM, este trabajo pretende contribuir a la reflexión sobre la justicia de paz, mostrando sus debilidades y fortalezas, y posibilidades de futuro. Es nuestra aportación a un debate que queremos alimentar y que nos afecta personalmente, en nuestra condición de juez de paz, pero que también afecta a otras 7700 personas, otros tantos municipios, sus habitantes y, especialmente, al sistema de justicia en su conjunto.

Esta investigación se ha realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación «Ejes de la justicia en tiempos de cambio» (IP: Sonia Calaza López, PID2020-113083GB-100) y del Grupo Consolidado de Investigación del Sistema Universitario Vasco (grupo A, excelencia) «Derechos Fundamentales y Unión Europea. Retos actuales y futuros en la tutela de los derechos» (IP: Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, IT 1455-22) y ha contado con la inestimable ayuda económica de la Fundación Manuel Serra Domínguez (VII Convocatoria de ayudas).

El autor