

FIGUERUELO BURREIZA, A.: *Perfiles constitucionales de los jueces de paz en España. Una aproximación al supuesto colombiano*, I.E.C. CRP., Bogotá, 2000, 71 pp.

Xulio Ferreiro Baamonde

É xa un tópico en calquera reflexión que se realice sobre a situación da Administración de Xustiza aludir a unha situación de crise case perenne que motivou e segue motivando diversas aproximacións doutrinais e propostas legislativas para un sen fin de reformas orgánicas e procesuais que contribúan a aumentar a satisfacción cidadá coa Administración de xustiza, principalmente no que se refire a un achegamento da Xustiza ao xustizábel nun intento por reducir as dilacións indebidas, verdadeiros cabalos de batalla das institucións xudiciais de calquera Estado á hora de ofrecer unha Xustiza de calidade. Certamente, as enquisas de opinión veñen manifestando nos últimos anos un crecente estado de insatisfacción da cidadanía coa Administración de Xustiza e unha falla de confianza na mesma, que ben poden responder ás múltiples disfuncións que é dado observar nas organizacións xurisdiccionais dos Estados democráticos, ou en tópicos máis ou menos asentados na opinión pública, sen que iso se poida circunscribir a unha determinada nación ou ámbito rexional, senón que cobra tinguídas xerais nos ordenamentos xurídicos do noso entorno.

Nos últimos anos estamos asistindo en España a unha multiplicidade de reformas legislativas que se presentan na dirección de paliar esta insatisfacción: reforma do proceso civil, que pretende afondar na loita contra a morosidade e nas excesivas dilacións na tramitación, reforma procesual penal, coa introducción dos chamados xuízos rápidos, que tentan dar unha pronta resposta aos problemas que xorden da delincuencia común, e a futura reforma da prisión preventiva, co obxecto declarado de aumentar as demandas de seguridade da cidadanía. Estas reformas teñense realizado mantendo en grande parte inalterado o sistema de planta xudicial, pero tamén neste campo se teñen realizado reformas, como a creación dos Xulgados do contencioso-administrativo e se anuncian outras novas, existindo propostas para unha modificación, cando menos parcial, pero ampla, da LOPX.

Neste ambiente de continua reforma da Xustiza, a reflexión sobre a adecuación dos sistemas de organización e planta xudicial ás demandas da sociedade postindustrial debe ocupar, e de feito ocupa, un lugar importante nas preocupacións doutrinais e legislativas sobre a materia. Neste ámbito de exame poderíamos encadrar a obra que se recensiona. Dende logo, a procura dun achegamento da Xustiza ao cidadán e da creación de órganos xurisdiccionais cos que se procure acadar unha maior identificación da poboación cos sistemas xudiciais e, porque non dicilo, moitas veces de xeito inconfi-

sado, unha maior lexitimidade democrática para a Administración de Xustiza, está na liña reformista que se ten sinalado. Neste sentido, os Xulgados de Paz, como primeiro chanzo na pirámide xurisdiccional española, e como instancias informais de resolución de conflitos no caso colombiano, son susceptíbeis de seren utilizados na procura dun achegamento entre as demandas cidadás de xustiza e as expectativas que poida cubrir a Administración de Xustiza.

Dende este punto de vista, a obra da Profa. Figueruelo Burrieza, supón unha interesante análise comparativa de dúas institucións de idéntico nome pero diferente significado institucional nos sistemas xurisdiccionais español e colombiano. Os Xulgados de Paz representan o primeiro chanzo da estrutura xudicial no sistema deseñado pola LOPX de 1985 en España, mentres que no suposto colombiano creouse na Constitución de 1991 ao xeito duna sorte de alternativa á “xustiza oficial”, dito sexa isto con todas as reservas que o emprego dos termos “xustiza oficial” e “alternativa” poida requirir, na procura de medios de resolución de conflitos máis achegados á comunidade, e que polo tanto poidan paliar dalgún xeito a acusada desconfianza dos cidadáns, basicamente das zonas rurais e suburbanas de Colombia, cara as institucións xudiciais do Estado. Ambos semellan destinados a procurar a resolución de conflitos de escasa entidade cuantitativa, pero que, visto o seu funcionamento dende un punto de vista global, poden ter unha grande incidencia na vida cotiá dos cidadáns. Dende esta perspectiva dos Xulgados de Paz como un instrumento institucional próximo ao xustizábel, a Profa. Figueruelo expón os principais problemas que a regulación lexislativa e a práctica cotiá provocan en ambas institucións, así como as súas similitudes – que chegan máis alá da simple coincidencia terminolóxica – e disparidades.

Os Xulgados de Paz son, en España, unha institución de fonda raizame práctica e lexislativa. Ao estudio e análise dos principais problemas constitucionais que implica a súa regulación dedícase a primeira metade desta obra. Precisamente este exame comeza por ofrecernos unha breve pero precisa perspectiva histórica da institución, que ten a súa orixe en dúas pretensións complementarias, en primeiro lugar, no empeño do lexislador por manter un órgano de carácter xurisdiccional en cada concello, e en segundo lugar, en separar as funcións administrativas e xudiciais que, ata o momento da creación dos Xulgados de Paz a través da Lei de Axuizamento Civil de 1855 viña exercendo o Alcalde. A pesar da antigüidade da institución, salienta entre a literatura xurídica española a escasa atención que ten merecido a institución do Xuíz de Paz. Nos últimos anos cabe reseñar unicamente as monografías dos Profs. Damián Moreno e Cobos Gavala, a raíz da nova regulación da figura na LOPX de 1985¹. É de salientar, por iso, que teña sido unha Profesora de Dereito Constitucional quen viñese a rescatar do esquecemento doutrinal a esta xudicatura de paz, e que puxese sobre a mesa e abrise de novo á discusión a adecuación da mesma as esixencias, no só constitucionais, senón mesmo sociais, habida conta a evolución da sociedade española no último século e medio que contrasta, sen embargo, coa práctica inalterabilidade dos principios reguladores dos Xulgados de Paz.

Á hora de comezar o estudio da regulación actual dos Xulgados de Paz, a autora parte, como non podía ser doutro xeito, dos pronunciamentos constitucionais que poden

1 Isto en canto a estudos monográficos: DAMIÁN MORENO, J.: *Los Jueces de Paz*, Madrid, 1987; COBOS GAVALA, R.: *El juez de paz en la ordenación jurisdiccional española*, Madrid, 1989. Pode sinalarse tamén algún artigo doutrinal, como, por exemplo, LAMO RUBIO, J.: “Los Juzgados de Paz: problemática actual”, *La Ley*, 1990, nº 1, pp. 1127-1135; RODRÍGUEZ RIVERA, F.E.: “La tradicionalmente llamada Justicia Municipal. Realidad actual y futuro de los juzgados de paz”, *Tapia*, 1992, nº 65, pp. 81-84; RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J.: “Problemática de los Juzgados de Paz”, *PJ*, 1994, nº 33, pp. 169-194; OLMO DEL OLMO, J.A.: “El estatuto jurídico de los jueces de paz”, *BIMJ*, nº 1793, 1997, pp. 699-720.

afectar á materia. Unha vez máis queda patente a imposibilidade de realizar unha análise das cuestións orgánicas ou procesuais sen partir necesariamente da estreita vinculación entre Constitución e Dereito Procesual, tal e como puxo de manifesto no seu momento, mesmo antes da promulgación da Constitución, o Prof. Almagro Nosete². A Constitución Española de 1978 recoñece a función xurisdiccional como parte dos poderes do Estado, pero non determina a existencia duna determinada estrutura orgánica dos Tribunais e Xulgados que deberán sustentar esa función xurisdiccional, senón que se remite ao efecto a unha Lei Orgánica do Poder Xudicial.

O que semella ficar claro da construción que o texto constitucional realiza da función xurisdiccional, e así o entende a autora, é a necesaria incardinación dos Xuíces de Paz na estrutura ordinaria do Poder Xudicial, xa que esta inclusión non se atopa vedada pola Carta Magna – nin tampouco prevista expresamente, sen embargo, o cal non sería óbice para tal consideración –. Non será posible, sen embargo, como se tentou nalguna ocasión, comprender aos Xulgados de Paz no concepto de participación popular na Administración de Xustiza, do art. 125 CE, en canto esta participación popular semella ficar claramente reservada, segundo o tenor da norma constitucional, aos supostos do xurado, a acción popular, e os tribunais consuetudinarios. Entre estes últimos quixo verse a figura do Xuíz de Paz, o que, a pesar da fonda raízame da institución en España, entende a autora con bo criterio, que non é posible, en canto o concepto de tribunal consuetudinario semella ficar reservado fundamentalmente para o Tribunal das Augas de Valencia³, e para o Consello de Homes Bos de Murcia, tal e como se reflicte nos arts. 19.3 e 19.4 da LOPX.

A xustiza municipal véñse a configurar deste xeito como parte integrante da estrutura unitaria do Poder Xudicial, a pesar da diferenza fundamental que con respecto aos titulares da xurisdicción ordinaria vai supor o carácter lego das persoas encargadas de servir estes Xulgados de Paz e a súa permanencia temporal no cargo. Non cabe dúbida, sen embargo, de que o principio de unidade xurisdiccional non se ve exceptuado no caso da Xustiza municipal, e esta intégrase no organigrama xudicial español, como se pode comprobar no desenvolvemento de funcións ordinarias tanto de carácter civil como penal, auxilio xudicial e rexistro civil, a súa inclusión no sistema de recursos para as materias da súa competencia, etc.

Deste xeito, a autora pasa a desgranar os caracteres que a Constitución predica dos titulares da Xurisdicción – independencia, inmovilidade e suxeición ao principio de legalidade – e analizar os problemas que xorden no estatuto dos Xuíces de Paz ao respecto. A independencia é un requisito básico para o desenvolvemento da función xurisdiccional, que se predica de cada Xuíz ou Maxistrado de xeito individual. A presenza deste atributo da función xurisdiccional no caso dos Xuíces de Paz presenta diversos problemas, fundamentalmente, debido ao sistema de designación, ao carácter lego, que limita a suxeición á lei como presuposto indispensable da independencia e a compatibilidade do cargo con outras funcións. O xeito ordinario de designación, elección por maioría absoluta do pleno do Concello, unido á necesidade de reelección ao cabo dos catro anos de desenvolvemento da función, provocan unha certa dependencia do poder municipal, non só en orixe, senón durante o tempo de duración do cargo, debido á necesidade de non contrariar ao grupo ou grupos políticos dos cales vai depender o mantemento do Xuíz de Paz no cargo. Pode verse neste suposto os unidos que están os requi-

2 Unha recopilación dos escritos do Prof. Almagro en relación con este tema pode verse en : ALMAGRO NOSETE, J.: *Constitución y Proceso*, Barcelona, 1984.

3 Un estudio clásico sobre este Tribunal consuetudinario e o seu proceso é o de FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Tribunal de las Aguas de Valencia y su proceso*, Valencia, 1988.

sitos de independencia e inamabilidade, e como esta segunda é presuposto fundamental da primeira⁴. Esta inamabilidade garátese durante o prazo no que se desenvolven as funcións xurisdiccionais, como sinala o art. 378.2 LOPX.

A autora detecta a existencia destes problemas e tenta ofrecer algunha solución que garanta dalgún xeito unha maior independencia na xudicatura de paz. Propón limitar a intervención do pleno municipal, que se limitaría a ofrecer unha terna entre os candidatos a ocupar o posto de xuíz de Paz, sendo a Sala de Goberno do Tribunal Superior de Xustiza correspondente, a encargada de realizar o nomeamento. Deste xeito asegurárase non só unha maior idoneidade do candidato elixido, senón unha menor vinculación co poder político. De todos os xeitos, este sistema non evitaría a posibilidade de que o Xuíz de Paz que resultou ata certo punto molesto para o grupo municipal maioritario sexa “vetado” á hora da reelección.

O terceiro atributo que se predica dos titulares da función xurisdiccional é a suxeición ao principio de legalidade e, como consecuencia, a responsabilidade no exercicio das súas funcións. Esta suxeición ao principio de legalidade vese dificultada polo carácter lego dos Xuíces de Paz, pois, aínda que nada impide que este posto sexa ocupado por licenciados en Dereito, tampouco é un requisito esixido pola lexislación orgánica, podendo mesmo dicirse que este carácter lego dos titulares dos Xulgados de Paz é un dos principios sinais de identidade da xustiza municipal. A pesar de que estes órganos xurisdiccionais non están servidos por xuíces de carreira, senón por cidadáns sen coñecementos xurídicos, a lei non os esixe desta vinculación ao principio de legalidade, obrigando a resolver os asuntos que diante deles se presenten de acordo coas normas xurídicas en vigor, sen maiores posibilidades de recorrer á equidade que as que poidan ter o resto dos xuíces e maxistrados. Este aspecto é salientado pola autora, quen ofrece diversos exemplos da plena aplicación do principio de legalidade, como a suxeición ao sistema de recursos, mediante o cal os tribunais superiores realizarán un verdadeiro control da legalidade aplicada ao caso, tanto dende o punto de vista material como dende o punto de vista procesual, ou a submisión ao réxime de responsabilidade da LOPX.

A pesar das múltiples matizacións que se poden atopar na Xustiza de Paz, a autora non detecta importantes problemas de respecto aos principios constitucionais que inspiran a Xurisdicción. Onde si diagnostica unha importante deficiencia, recoñecendo, con todo, que os problemas da Xustiza municipal non son os máis perentorios da Administración de Xustiza española, é nos aspectos prácticos. Concretamente, a Profª. Figueruelo detecta unha importante incapacidade dos Xulgados de Paz para asumir correctamente as funcións que ten encomendadas e, sobre todo, para asumir novas funcións en beneficio do sistema xudicial no seu conxunto. Faise mención especial á falla de preparación dos titulares destes órganos, como da insuficiencia de medios materiais para o correcto desenvolvemento dos asuntos da súa competencia, cuestión esta última que semella endémica de todos os órganos xurisdiccionais no noso país.

A proposta que se realiza na obra pasa por unha ampliación das funcións dos Xulgados de Paz, non tanto pola atribución de novas competencias para xulgar asuntos en materia civil ou penal, senón a través da asunción de maiores cometidos en materia de cooperación e auxilio xudicial. Para iso sería preciso un aumento na calidade e cantidade do persoal ao servizo dos órganos da Xustiza municipal, para o cal propón a agrupación de secretarías, proposta que tamén reflicte o Libro Branco da Xustiza, confeccionado polo CXPX, o que sería especialmente útil no caso dos Concellos de menor poboación, e unha mellora na formación dos Xuíces de Paz, para o cal sería fundamental o labor a desenvolver polo propio CXPX. A potenciación das funcións de auxilio

⁴ A configuración da inamabilidade como garantía material da independencia pode verse desenvolvida por MONTERO AROCA, J.: *La independencia y la responsabilidad del Juez*, Madrid, 1990.

xudicial faise complicada, sen embargo, en canto que a Lei de Axuizamento Civil 1/2000 limita extraordinariamente o número de actuacións que poden realizarse a través do auxilio xudicial, polo que o CXPX decantouse nos seus últimos traballos por potenciar os labores de conciliación da Xustiza Municipal, o que aproximaría en certa medida, como se verá, a institución española á colombiana. En canto ás agrupacións de secretarías, estas actuacións téñense ido realizando nos últimos anos ofrecendo un resultado amplamente satisfactorio, o que vén a demostrar o acertado da proposta.

A segunda parte da monografía dedícase ao estudio dos Xuíces de Paz colombianos. Pódese comprobar nesta segunda metade da obra como a institución colombiana xorde dunha mesma preocupación de aproximar a Xustiza ao cidadán, a través de xuíces incardinados na comunidade e legos en Dereito. Esta institución introdúcese na Constitución colombiana de 1991, a imitación doutras institucións semellantes de Latinoamérica – curiosamente nos traballos constituintes nin sequera se nomea aos Xuíces de Paz españois –, como un intento de paliar a crise da xustiza bagatelaria e a deslexitimación das institucións xudiciais do Estado en determinados sectores da sociedade colombiana.

O modelo de Xuíz de Paz colombiano inspírase en institucións de corte anglosaxón da chamada xustiza comunitaria. Trataríase con este tipo de entidades de tentar devolver a resolución dos conflitos dende as estruturas oficiais a novos organismos fortemente arraizados na comunidade local que tratarían de resolver os conflitos entre os membros desta a través de procedementos caracterizados pola aplicación de métodos autocompositivos e fortemente desformalizados. Esta inspiración pode comprobarse tanto no método de nomeamento dos Xuíces de Paz como na posibilidade de resolver os conflitos a través de decisións baseadas na equidade e non na mera aplicación do principio de legalidade. O obxectivo final sería non só crear unha Xustiza máis próxima ao cidadán, e polo tanto, que lle ofrezca unha maior confianza, senón tamén unha visión de carácter práctica baseada no desconxestionamento do sistema oficial de xustiza, fortemente sobrecargado, o que tamén semella unha constante universal en Xulgados e Tribunais.

A idea de xustiza comunitaria envolve pois toda a regulación dos Xulgados de Paz colombianos, tal e como é descrita pola Profa. Figueruelo. A idea de xustiza comunitaria nace principalmente nos EE.UU. e Canadá nos anos 70, conectada a factores relixiosos e a investigacións antropolóxicas sobre os modos de resolución de conflitos das sociedades primitivas, cun enfoque, se cadra idílico, de volta á comunidade e de solución dos problemas dentro desta. O desenvolvemento de proxectos baseados nos ideais da xustiza comunitaria deu lugar ao xurdimento de programas de mediación e conciliación, primeiro en Norteamérica, pero que posteriormente foron imitados en Europa e tamén en Latinoamérica. Nun principio foi a iniciativa privada a que desenvolveu este tipo de programas de mediación, pero posteriormente os Estados puxeron a vista nos mesmos buscando dalgún xeito o desconxestionamento da xustiza tradicional e unha maior lexitimación democrática para a Administración de Xustiza. Esta inspiración pode comprobarse na figura do Xuíz de Paz colombiano e así se transloce da exposición realizada na obra que é obxecto de análise.

Aínda que non se exclúe ao Xulgados de Paz da organización xudicial colombiana, e se constitucionalizan como parte da mesma, o certo é, e así o salienta a Profa. Figueruelo, que se configuran como unha xurisdicción especial. Este carácter especial pode comprobarse en que, fronte ao sistema español, onde os Xulgados de Paz se incardinan na pirámide xurisdiccional como chanzo máis baixo desta, no caso colombiano constitúen unha estrutura paralela, ao ter o seu propio superior xerárquico – os xuíces de reconsideración – encargados de resolver os recursos que se promovan ante as súas resolucións, que non son parte integrante do esquema orgánico da Administración de

Xustiza colombiana. Ademais, atribúese aos Xulgados de Paz primordialmente unha función de pacificación social, resolvendo conflitos de baixa intensidade, tanto civís como penais, tentando mediar entre as partes e, cando non é posible, resolvendo en equidade os problemas que as partes voluntariamente levan diante dos Xuíces de Paz. A inserción comunitaria é un dos factores que guían a configuración concreta dos Xuíces de Paz. Así non só o Xuíz é elixido entre os habitantes da comunidade, polos propios compoñentes desta, senón que se esixe unha especial vinculación, consistente en ter residido cando menos un ano na propia colectividade con anterioridade á elección para o cargo de Xuíz de Paz. Búscase con iso que o posto sexa desempeñado por unha persoa que goce de ascendencia entre os seus concidadáns e que poida dotar á institución do seu propio carisma e autoridade.

Este diferente marco institucional e ideolóxico no que xorden ambas figuras homónimas non pasa desapercibido para a autora que vén a alertar, como colofón á obra, dos posibles perigos que unha institución configurada do xeito que ten sido descrito pode ter para a Xustiza e para os dereitos constitucionais dos cidadáns. A informalización da Administración de Xustiza pode comportar principalmente a aparición de dous niveis xurisdiccionais, un de primeira calidade, desconxestionado e onde os xusticiábeis gozan de todas as garantías dun xuízo xusto, seguridade xurídica e aplicación do principio de legalidade, e unha xustiza de segunda categoría, rexida por xuíces legos, sen medios, e onde esta flexibilidade do proceso e da base obxectiva na toma de decisión encubra actuacións arbitrarias que convertan ao Xuíces de Paz en novos instrumentos do poder caciquil e oligárquico nas zonas menos desenvolvidas, neste caso de Colombia. Coincido nisto coa autora da obra, e así foi sinalado por quen subscribe esta recensión no seu momento, sobre os perigos que entraña a incorporación de prácticas mediadoras no proceso penal, sobre todo cando se pretende dar validez a actuacións alleas aos tribunais de xustiza ordinarios⁵. Non se pode negar a virtualidade práctica e as vantaxes que unha introducción cautelosa das prácticas desformalizadoras pode ter para os operadores xurídicos e para unha axeitada satisfacción dos dereitos dos cidadáns, así como para unha maior humanización da Administración de xustiza. Pero coincido coa Profa. Figueruelo en alertar contra aqueles intentos de ver nestas panaceas ou pedras filosofais que veñen a resolver todos os problemas da xustiza, esquecendo principios fundamentais da Xustiza democrática, como a igualdade das partes, ou o dereito a un proceso xusto ou a obriga estatal de proporcionar a todos os cidadáns e cidadás unha xustiza de calidade.

5 *Vide FERREIRO BAAMONDE, X.: La víctima en el proceso penal, Comares, 2003.*