



ESTUDIOS

ORGANIZACION Y REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

347.97/99.047(46)

Por ALVARO GALAN MENENDEZ

Sumario: 1. Introducción.—2. Base territorial de la organización de la jurisdicción ordinaria.—2.1. Término municipal.—2.2. Comarca judicial.—2.3. Partido judicial.—2.4. Provincia.—2.5. Territorio.—2.6. Suelo nacional.—3. Reparto de competencias en la jurisdicción civil.—3.1. Juzgados de paz.—3.2. Juzgados comarcales y municipales.—3.3. Juzgados de primera instancia.—3.4. Audiencias provinciales.—3.5. Audiencias territoriales.—3.6. Tribunal Supremo.—4. Reparto de competencias en la jurisdicción penal.—4.1. Juzgados de paz.—4.2. Juzgados comarcales y municipales.—4.3. Juzgados de instrucción.—4.4. Audiencias provinciales.—4.5. Tribunal Supremo.—5. Comentario crítico.—6. Propuesta de reforma.—7. Terminología.—8. Conclusiones.

1. Introducción

OCIOSO resulta, por evidente, afirmar que uno de los factores básicos del buen funcionamiento de un servicio es su adecuada organización y acertada distribución de competencias.

La problemática que ahora nos ocupa, en relación con el tema en estudio, afecta sólo a la llamada jurisdicción ordinaria, dentro de la administración de justicia española. Queda, por lo tanto, fuera de nuestra intención de análisis la materia concerniente a las jurisdicciones especiales o especializadas, y, aun dentro de la ordinaria, sólo se toman en cuenta los supuestos generales, omitiendo lo infrecuente o los casos de excepción.

2. Base territorial de la organización de la jurisdicción ordinaria

La organización de la administración de justicia se asienta en un doble criterio: territorial y funcional.

La Ley Orgánica del poder judicial de 15 de septiembre de 1870, en su título primero, capítulo primero, trata «de la división territorial en lo judicial...». El artículo 11 de la misma dice textualmente: «El territorio de la península, islas Baleares y Canarias se dividirá, para los efectos judiciales, en distritos; éstos, en partidos; éstos, en circunscripciones, y éstas, en términos municipales.» En el artículo 39 de igual ley se lee: «Habrán en la península, islas adyacentes y Canarias quince Audiencias...» El artículo 59 establece: «El Tribunal Supremo ejercerá su jurisdicción en todo el territorio español.»

Las previsiones de la Ley Orgánica quedaron profundamente alteradas por la realidad en la medida en que no existen ni los distritos ni las circunscripciones que en la misma se anuncian.

La referida Ley Orgánica ha sido completada, en el aspecto que ahora nos preocupa, por la Ley Adicional a la Orgánica del poder judicial, de 14 de octubre de 1882, en cuya disposición preliminar se estatuye: «1. Para conocer en única instancia y en juicio oral y público de las causas por delitos que se cometan en la península e islas adyacentes, se establecen 90 tribunales colegiados...» Reducidos a 49 por el real decreto de 16 de julio de 1892, que los limitó a los establecidos en las respectivas capitales de provincia, y ampliándose, definitivamente, su número a 50 por ley de 11 de julio de 1912, con ocasión de crearse la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

Asimismo, la ley de 19 de julio de 1944, sobre reorganización de la justicia municipal, creó, en su base primera, la comarca judicial.

De acuerdo con la normatividad citada, la actual división territorial de España a efectos judiciales queda como sigue:

- *Término municipal*.—Regido por un juzgado/s municipal/es, comarcal o de paz, según se trate de capital de provincia o municipio con más de 30.000 habitantes los primeros; en municipios capitales de comarca los segundos, cuando en tales municipios no concurren las circunstancias de los precedentes, y en los restantes municipios, por los juzgados de la clase últimamente nombrada.

- *Comarca judicial.*—En la misma puede haber un juzgado/s municipal/es o comarcal, según que el municipio de la capitalidad tenga más o menos de 30.000 habitantes, respectivamente.
- *Partido judicial.*—Dotado de uno o varios juzgados de primera instancia e instrucción.
- *Provincia.*—Todas ellas con audiencias provinciales.
- *Territorio.*—Hay 15 audiencias territoriales.
- *Suelo nacional.*—Bajo la jurisdicción del Tribunal Supremo.

Si bien la mayor parte de las precedentes demarcaciones judiciales en que se divide y subdivide el territorio nacional son comunes a las funciones civil y penal, la civil tiene, sin embargo, la peculiaridad de las audiencias territoriales, cuya existencia prácticamente sólo está prevista en contemplación al desempeño de funciones de la naturaleza dicha.

Cada una de las anteriores esferas geográficas merece algún peculiar comentario.

2.1 TÉRMINO MUNICIPAL

Es el ínfimo fraccionamiento de la estructura territorial de la administración de justicia. La división administrativa en municipios lleva consigo la paralela y correlativa demarcación judicial al nivel base. Existen más de 9.000 términos municipales rurales, al frente de cada uno de los cuales se encuentra el correspondiente juez lego.

2.2 COMARCA JUDICIAL

La misma fue concebida, como dicho quedó, por la ley de 19 de julio de 1944 con la intención de tecnificar la administración de justicia a nivel municipal. Cada comarca judicial suele comprender varios términos municipales. Por orden del Ministerio de Justicia de 24 de marzo de 1945, se aprobó la demarcación de los juzgados municipales, comarcales y de paz. Después de varios años de prueba, el poder público competente inició una política de supresiones que afectó a buen número de las iniciales comarcas. Cada una de ellas está regida al menos por un juez técnico graduado en Derecho por universidad española y seleccionado a través de un sistema de oposición.

2.3 PARTIDO JUDICIAL

Es la unidad territorial inmediata superior a las transcritas. La actual demarcación judicial a este nivel arranca de la Ley Adicional a la Orgánica del poder judicial, de 14 de octubre de 1882, con muy importantes alteraciones en el transcurso del tiempo, siendo, sin duda, la más relevante la operada por el decreto de 11 de noviembre de 1965, por el que se modificó sensiblemente la demarcación judicial en la esfera ahora en estudio. Cada partido judicial está servido por un juez, al menos, denominado/s de *primera instancia* (competencia en materia civil) e *instrucción* (función penal); ha de ser licenciado en Derecho por universidad española y seleccionado a medio de oposición para ingresar en la Escuela Judicial.

2.4 PROVINCIA

La división administrativa en provincias dio base para una paralela demarcación judicial a este nivel. Como dicho quedó, en cada provincia existe una *audiencia provincial* como tribunal técnico y colegiado con atribuciones penales y civiles. Ha de estar integrado, al menos, por tres funcionarios judiciales con la categoría de magistrados.

2.5 TERRITORIO

Ya se transcribió el precepto de la Ley Orgánica del poder judicial, que dividió el suelo nacional en 15 audiencias territoriales. Tales audiencias son tribunales técnicos y colegiados. Su contenido funcional es predominantemente civil. Sus funcionarios judiciales han de ostentar la categoría de magistrados.

2.6 SUELO NACIONAL

Por último, en la capital de la nación existe el Tribunal Supremo, con jurisdicción sobre todo el territorio español.

3. Reparto de competencias en la jurisdicción civil

En el terreno jurisdiccional civil existen los siguientes niveles, que, con base en los precedentes criterios territoriales, llevan a la práctica una división funcional de trabajo:

— Juzgados municipales, comarcales y de paz.

- Juzgados de primera instancia.
- Audiencias provinciales y territoriales.
- Tribunal Supremo (fundamentalmente, Sala 1.ª).

Nuevamente puntualizamos que establecemos los anteriores niveles contemplando los supuestos generales de competencia y dejando aparte los casos que, estadísticamente considerados merecen el calificativo de excepcionales.

En el gráfico 1 se recoge la actual relación funcional entre los diversos niveles de la administración de justicia en el orden civil. Queremos advertir que las líneas que unen los diversos niveles no indican ni pueden indicar dependencia jerárquica u operativa, puesto que dentro de su esfera de competencia cada tribunal es independiente y no puede dar ni recibir órdenes en cuanto a la toma de decisiones en relación con la función resolutoria judicial, por establecerlo así el punto segundo del artículo 4.º de la Ley Orgánica del poder judicial; las referidas líneas sólo indican la mera relación funcional por vía de recursos.

3.1 JUZGADOS DE PAZ

Su competencia es ínfima. La misma viene establecida por el artículo 5.º del decreto de 24 de enero de 1947 sobre competencia de la justicia municipal, por el que se desarrolló la base 9.ª de la ley de 19 de julio de 1944. Tal precepto establece que, en materia civil, serán competentes los juzgados de paz para actos de conciliación y para la sustanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los juicios verbales de cuantía no superior a 250 pesetas.

Según establece el artículo 22 del decreto de 21 de noviembre de 1952, en concordancia con el artículo 732 de la ley de Enjuiciamiento civil, tales sentencias son apelables ante el juez de primera instancia del partido a que corresponda el juzgado de paz de que se trate.

Esta relación funcional queda representada por la línea 1 del gráfico.

3.2 JUZGADOS COMARCALES Y MUNICIPALES

Dentro de su competencia, debemos distinguir dos situaciones, según sus resoluciones sean apelables ante el Juzgado de Primera Instancia o ante la Audiencia Provincial.

a) En la primera de las facetas enunciadas, su competencia viene regulada por el artículo 8.º del decreto antes mencionado de

24 de enero de 1947, en concordancia con el 715 de la ley de Enjuiciamiento civil, según quedaron alterados ambos preceptos por la ley de 23 de julio de 1966 y, más concretamente, por el artículo 4.º, punto 1.º, de ésta. Según estas normas, en materia civil, los jueces municipales y comarcales serán competentes para los actos de conciliación y para la sustanciación en primera instancia, fallo y ejecución por los trámites del juicio verbal de aquellos asuntos de cuantía no superior a 10.000 pesetas.

Es el artículo 22 del ya citado decreto de 21 de noviembre de 1952, en relación con el artículo 732 de la ley de Enjuiciamiento civil y 273, número 4, de la Ley Orgánica del poder judicial, el que establece cuál es el nivel funcional superior, en este primer orden de competencias, al señalar que las referidas sentencias son apelables ante el juez de primera instancia del partido a que corresponda el juzgado municipal o comarcal de que se trate.

La línea 2 del gráfico representa esta conexión funcional.

b) En el segundo de los supuestos su competencia está dada por el ya mencionado precepto del decreto de 24 de enero de 1947, artículo octavo, y por el artículo cuarto, punto segundo, de la ley de 23 de julio de 1966, al estatuir que los jueces municipales o comarcales serán competentes para conocer también en primera instancia, fallar y ejecutar... los procesos de cognición de cuantía comprendida entre más de 10.000 y 50.000 pesetas. Este proceso de cognición viene a su vez regulado por el artículo 26 y siguientes del decreto de 21 de noviembre de 1952.

Es en el artículo primero de la ley de 20 de junio de 1968, sobre atribución de competencia en materia civil a las audiencias provinciales, donde se establece que las audiencias provinciales, además de los asuntos que actualmente les vienen encomendados, conocerán de los siguientes: ... Segundo, «De los recursos de apelación y, en su caso, de queja contra las resoluciones que dicten los juzgados municipales y comarcales de la provincia respectiva en los siguientes procesos:

a) Los juicios ordinarios denominados de cognición...».

Con la línea 3 reflejamos estas relaciones.

3.3 JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

Como órgano funcionalmente superior a los juzgados municipales, comarcales y de paz comprendidos dentro de su demarcación, su competencia quedó ya analizada y representada gráficamente por las líneas 1 y 2. Las sentencias así dictadas en apelación no tienen ulte-

rior recurso, de ahí que las dichas líneas no tengan prolongación alguna y se vean rematadas en el nivel orgánico ahora en estudio.

Se da por supuesto que estos juzgados son los órganos más genéricos de la administración de justicia, en cuanto a materia competencial se entiende, de tal modo que toda competencia, a no ser que específicamente se adjudique a otro tribunal, en principio a ellos les viene atribuida, pues así lo establece el artículo 273 de la Ley Orgánica del poder judicial, muy singularmente en sus números segundo y tercero.

Dentro de la esfera de sus atribuciones, y en relación con la suerte que a nivel superior pueden correr los recursos que se entablen contra sus resoluciones, debemos de distinguir tres supuestos bien diferenciados:

1.º Cuando el órgano superior es la audiencia provincial.

2.º Cuando el superior nivel funcional lo es la audiencia territorial y frente a las decisiones de ésta no cabe ulterior recurso.

3.º Cuando tal nivel superior lo es también, como en el caso anterior, la audiencia territorial, pero las resoluciones de ésta pueden ser, a su vez, recurridas ante el Tribunal Supremo.

a) Respecto del primero de los supuestos precedentemente señalados, fue la ley de 20 de junio de 1968, sobre atribución de competencia en materia civil a las audiencias provinciales, la que, en su artículo primero, número primero, les da competencia para conocer de los «recursos de apelación contra las resoluciones dictadas por los jueces de primera instancia en los interdictos, procedimiento del artículo 41 de la ley Hipotecaria, juicios ejecutivos en que...».

Con la línea 4 pretendemos reflejar estas conexiones.

b) En relación con el segundo de los supuestos antes enunciados hemos de decir que, como regla general, toda decisión de fondo tomada por los jueces de primera instancia es recurrible ante la audiencia territorial respectiva, como establece el artículo 275, sexto, de la Ley Orgánica del poder judicial, en relación con abundantes y dispersos preceptos de la ley de Enjuiciamiento civil, entre los cuales citamos como más generales los artículos 382, 384, 387, 398, 403 y 703. Es el artículo 1.694 de dicha ley el que merece especial mención por ser el que determina los supuestos en que la decisión de las audiencias no tiene recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Es la línea 5 la que representa esta situación.

c) Y, por último el tercero de los supuestos dichos viene dado para aquellas resoluciones que, dictadas por los jueces de primera instancia, no sólo son recurribles ante la audiencia del territorio en

aplicación de los ya citados preceptos que regulan los recursos en este caso, sino que es posible, a su vez, un segundo recurso hasta alcanzar el Tribunal Supremo. Como normas que afectan a esta situación, son de citar los artículos 679, 855, 1.689 y 1.690 de la ley de Enjuiciamiento civil.

La línea 6 recoge esta relación funcional.

3.4 AUDIENCIAS PROVINCIALES

Como quedó dicho, su competencia viene establecida por la ley de 20 de junio de 1968, sobre atribución de competencia en materia civil a las audiencias provinciales, y hemos visto cómo dio lugar al trazado de las líneas 3 y 4.

3.5 AUDIENCIAS TERRITORIALES

Al citar los preceptos que dieron lugar a las líneas 5—apelaciones sin ulterior recurso— y 6—apelaciones con posible recurso de casación—, se estableció la competencia de estas Audiencias.

Sólo debemos agregar que la relación de atribuciones de las Audiencias territoriales viene dada por el artículo 275 de la ley Orgánica del poder judicial. Dispersos preceptos les añaden otras nuevas atribuciones como tribunales de primera instancia.

Los ya citados artículos 1.689 y 1.690 de la ley de Enjuiciamiento civil son de mencionar nuevamente en cuanto son los que autorizan el recurso de casación.

Con la línea 7 queremos representar gráficamente esta circunstancia.

3.6 TRIBUNAL SUPREMO

Los preceptos mencionados al establecer la línea 7 son los determinantes de la competencia del Tribunal Supremo.

Debemos especialmente citar el artículo 1.687 de la ley de Enjuiciamiento civil y adicionar el 278 de la ley Orgánica del poder judicial.

4. Reparto de competencias en la jurisdicción penal

Si pasamos a analizar el reparto de competencias en la jurisdicción penal ordinaria, nos encontramos con la siguiente estructura y niveles igualmente basados en criterios territoriales y funcionales:

- Juzgados municipales, comarcales y de paz. ◉
- Juzgados de instrucción.
- Audiencias provinciales.
- Tribunal Supremo (Sala 2.ª).

Como vemos, la más importante novedad en relación con la jurisdicción civil es la exclusión de las Audiencias territoriales, no porque éstas no tengan ciertas atribuciones en materia criminal, sino para mantenernos fieles a la línea de tener sólo en cuenta lo estadísticamente más frecuente, despreciando lo ocasional o de excepción.

En el gráfico 2 se refleja la actual relación funcional en la esfera jurisdiccional penal, siendo válidas las observaciones hechas al referirnos al gráfico número 1 y que tenemos por reproducidas.

4.1 JUZGADOS DE PAZ

Su competencia se limita a conocer y fallar muy escasos supuestos de faltas, según regula el artículo cuatro de la ley de 8 de abril de 1967, modificando en parte el artículo sexto del decreto de 24 de enero de 1947, y ambos preceptos en relación con el artículo 14, primero, de la ley de Enjuiciamiento criminal.

Las sentencias de los jueces de paz en los juicios de faltas son apelables en ambos efectos ante el juez de instrucción del partido a que corresponda el juzgado de paz respectivo, según preceptúan el artículo 13 del decreto de 21 de noviembre de 1952 y el 975 de la ley de Enjuiciamiento criminal.

Esta conexión funcional entre los juzgados de paz y los respectivos de instrucción se refleja por la línea 1.

4.2 JUZGADOS COMARCALES Y MUNICIPALES

Todos los hechos punibles calificados como faltas que se cometan dentro de su término municipal y aquellas otras faltas cometidas en el ámbito del territorio comarcal que no puedan ser sancionadas por el respectivo juez de paz del municipio donde se cometieron, son materia de la competencia propia de los juzgados ahora en estudio, según lo dispone el artículo noveno del decreto de 24 de enero de 1947 y artículo cuarto de la ley de 8 de abril de 1967, en concordancia con el artículo 14, primero, de la ley de Enjuiciamiento criminal.

Estas sentencias, por imperativo de los mismos preceptos antes citados para las dictadas por los jueces de paz, son apelables ante el juzgado de instrucción correspondiente.

Con la línea 2 del gráfico representamos esta relación funcional.

4.3 JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN

Estos juzgados entienden:

En apelación de las sentencias de juicios de faltas procedentes de los juzgados de paz —línea 1— y comarcales y municipales —línea 2— de su partido, según lo regulado por preceptos ya citados y a los cuales hemos de añadir el artículo 11 de la ley adicional a la Orgánica del poder judicial. Tales sentencias lo son sin ulterior recurso, tal como establece el artículo 981 de la ley de Enjuiciamiento Criminal.

a) Tramitar, conocer y fallar las causas por los llamados *delitos menores*, según establece el número tercero del artículo 14 de la ley de Enjuiciamiento criminal, a tenor de la nueva redacción acordada por la ley de 8 de abril de 1967.

Estas sentencias son apelables ante la audiencia provincial, sin que, a su vez, pueda entablarse recurso de casación frente a las dictadas por estas audiencias, tal como establece el artículo 792 de la ley de Enjuiciamiento criminal.

La línea 3 recoge esta vinculación funcional entre juzgados de instrucción y audiencias provinciales.

b) Instruir las causas por delitos mayores a virtud de lo regulado en el artículo 272 de la ley Orgánica del poder judicial y número segundo del artículo 14 de la ley de Enjuiciamiento criminal.

El conocimiento y fallo de tales causas corresponde a la Audiencia provincial de la circunscripción donde el delito se cometió, por así disponerlo los artículos 276-2.º y 3.º de la ley Orgánica del Poder Judicial, disposición preliminar 1.ª de la ley adicional a la Orgánica del Poder Judicial y número 4.º del artículo 14 de la ley de Enjuiciamiento Criminal.

Con la línea 4 del gráfico representamos esta relación.

4.4 AUDIENCIAS PROVINCIALES

Las atribuciones de las audiencias provinciales ya fueron objeto de comentario en el precedente apartado al establecer la línea 3 —apelación sin ulterior recurso de las sentencias dictadas por los juzgados de instrucción en los *delitos menores*—, y línea 4 —fallar las causas por los *delitos mayores*.

Otro tipo de competencia les viene atribuida por el artículo 276 de la ley Orgánica del poder judicial y otras disposiciones.

Por los artículos 847 y 848 de la ley de Enjuiciamiento criminal,

en concordancia con los 279 y 280 de la ley Orgánica del poder judicial, se señalan los supuestos en que procede el recurso de casación.

La línea 5 pretende representar esta situación.

4.5 TRIBUNAL SUPREMO

El Tribunal Supremo entiende, como quedó dicho, en los recursos de casación interpuestos contra las sentencias dictadas por las audiencias provinciales en juicio oral y única instancia y contra los autos definitivos de éstas cuando tal recurso viene establecido de modo expreso.

Ya hemos visto que este tipo de relaciones funcionales dieron lugar a la línea 4.

Otros supuestos de competencia del Tribunal Supremo le vienen señalados no sólo por los ya citados artículos 279 y 280, sino también por los 281 y 284, todos ellos de la ley Orgánica del poder judicial.

5. Comentario crítico

Con el gráfico número 3 se pretende representar conjuntamente tanto la relación funcional civil como la penal, entre los diversos niveles de la organización judicial.

Del estudio comparativo de una y otra representación gráfica llegamos a las siguientes conclusiones:

- 1.^a La gráfica civil incluye seis órganos. La penal sólo cinco.
- 2.^a La gráfica civil necesita siete líneas representativas de la relación funcional. La penal sólo cinco.
- 3.^a En la gráfica civil la línea 3 opera *per saltum*. Tal anomalía organizativa no existe en lo penal.

Del anterior análisis llegamos a la convicción de que el legislador, a partir de la ley de 8 de abril de 1967, creadora del procedimiento de *diligencias preparatorias* para los llamados *delitos menores*, al establecer una tercera categoría de competencias, junto con las dos ya tradicionales de *faltas* y *sumarios*, ha llegado a una gran perfección orgánica. Todas las normas propias de una buena organización —número de niveles, dependencia funcional inmediata, escalonada descentralización y correcta adecuación de trámites, según la importancia de los delitos enjuiciados, resultan cumplidas. Al especialista de O. & M. que examina la representación gráfica número 2 no le queda sino reconocer y aplaudir el acierto organizativo.

En este terreno de lo penal sólo nos resta por mencionar que una objeción frecuentemente hecha a la innovación de 1967 es que se aparta del principio acusatorio para acercarse al inquisitivo al ser el mismo juez quien instruye y falla la causa, objeción que queda pallada ante la escasa monta de estos delitos, la siempre posible apelación de la sentencia ante órgano distinto, superior y colegiado, y la oportunidad de que los jueces no *encarten* de oficio a los presuntos delincuentes, sino previamente excitados a ello por la parte acusadora, pública o privada, guardando así el órgano decisorio una prudente reserva de iniciativa y criterio que sólo se pondrá al descubierto una vez practicadas las pruebas con intervención de partes por medio de la sentencia.

Es de lamentar, desde el estricto punto de vista de O. & M., que el acierto y perfección orgánica y de reparto de atribuciones alcanzado en el campo penal no haya sido logrado en la esfera de lo civil, en donde la concurrencia de dos diferentes órganos al mismo nivel (audiencias territoriales y provinciales), la abundancia de líneas funcionales (siete), el quebrantamiento del respeto jerárquico —línea 3— y la imposibilidad de adecuar competencias con procesos, dada la proliferación de éstos, todo ello obligue a meditar sobre una posible reforma tendente a alcanzar el perfeccionamiento deseado.

Otro problema que afecta a la claridad y simplicidad legislativa es el referente a la diversidad de normas jurídicas a través de las cuales se regulan las estructuras y competencias de los órganos judiciales y que, desde el punto de vista cronológico, van desde la ley Orgánica del poder judicial, de 15 de septiembre de 1870, hasta la ley de 20 de junio de 1968 sobre atribución de competencia en materia civil a las audiencias provinciales.

6. Propuesta de reforma

En el gráfico 4 se recogen las ideas que, a nuestro juicio, deberían tenerse en cuenta al particular.

Como puede apreciarse, se trata de adecuar el sistema civil al penal. Todas las anomalías objeto de crítica desde el punto de vista organizativo desaparecen.

Con el gráfico 5 se pretende representar conjuntamente las relaciones funcionales proyectadas para el orden civil y las penales.

Para que el paralelismo fuese perfecto entre lo civil y lo penal habría que reducir el número de procesos civiles básicamente a tres:

- uno para el actuar de la justicia municipal—el equivalente al juicio de faltas en el orden penal—, que podría ser el actualmente llamado *juicio de cognición*;
- otro procedimiento para dar trámite a las reclamaciones de cuantía media o a materias de urgente decisión, propio de los juzgados de primera instancia, con apelación ante la audiencia y, por regla general, sin ulterior recurso de casación—el correspondiente a las llamadas *diligencias preparatorias* en el campo penal—, el juicio de menor cuantía podría ser el tipo;
- un tercero y último juicio civil que siendo, en cierto modo, el trasunto de los sumarios penales, sirviese de cauce para las reclamaciones de mayor envergadura dentro del campo civil, con una primera decisión tomada por el juzgado de primera instancia, susceptible de ser recurrida primero en apelación ante la audiencia y después en casación ante el Supremo. El juicio de mayor cuantía con ciertos rétoques puede ser el idóneo para el caso.

Respecto de la naturaleza de las acciones a ejercitar a través de cada uno de los procedimientos dichos que, en definitiva constituiría el contenido competencial de cada nivel orgánico, podemos adelantar que en general se podrían conservar en primera instancia los criterios actuales con sólo aquellos cambios aconsejados por los datos arrojados por una rigurosa investigación operativa acompañados con un equilibrio sentido de la importancia intrínseca de lo discutido.

Juzgados	Penal	Civil	O. Superior	Casación
Municipales ...	Juicio de faltas.	Juicio de cognición.	Juzgado del partido.	—
Del partido ...	D. Preparatorias.	Menor cuantía.	Audiencia.	—
Del partido ...	Sumarios.	Mayor cuantía.	Audiencia.	T. Supremo.

Desde un punto de vista puramente cuantitativo, a través del proceso civil propio del primer nivel (justicia municipal) se podrían ventilar cuestiones de hasta 100.000 pesetas dada la cada vez mayor tecnificación de los funcionarios de este nivel (jueces municipales y

comarcales) y el constante deterioro del poder adquisitivo de la peseta; de 100.000 pesetas hasta el millón por el segundo de los juicios y de esta cantidad en adelante por medio del de mayor cuantía.

En el cuadro anterior se muestra nuestro intento de llevar al campo civil el esquema orgánico, competencial, de recursos y procedimental del orden penal.

Es de hacer la importante observación de que el cambio de estructuras en la función jurisdiccional civil lleva consigo un delicado problema de acoplamiento de elementos personales y materiales. Muy posiblemente fuese necesario llegar a una especialización a nivel de juzgados de partido, separando los juzgados de instrucción (penal) de los de primera instancia (civil). Un meticoloso estudio basado en estadísticas veraces y matizadas puede poner al especialista en O. & M. sobre la pista para la solución del problema.

Por último, igualmente sería de desear que una única ley regulase la materia de estructuras y competencias, hoy tan fraccionada en múltiples normas de muy diverso rango.

7. Terminología

Sería deseable una amplia revisión terminológica.

Empezando por el análisis de las denominaciones de las divisiones territoriales en lo judicial, nos parecen adecuadas las siguientes:

- Término municipal.
- Comarca judicial.
- Distrito judicial (en sustitución de partido).
- Provincia.

La sustitución de la palabra *partido* por la de *distrito* la encontramos justificada si tenemos en cuenta el sentido equívoco del vocablo *partido*, como consecuencia de su variada naturaleza gramatical —puede ser adjetivo, verbo y sustantivo—; su mismo significado, en cuanto se contrapone a *entero*, no nos parece el deseable para dar nombre a la más importante de las demarcaciones judiciales. Por otra parte, tanto la ley Orgánica (artículo 11), como la ley de Enjuiciamiento civil (artículo 703) emplean el término *distrito*, dándole así carta de naturaleza; asimismo, la palabra *distrito* por sí sola produce una cierta asociación con la idea de área geográfica determinada, lo que no ocurre ciertamente con la de *partido*.

En cuanto que el órgano encargado de administrar justicia en cada división territorial tiene sustantividad propia y distinta de los fun-

cionarios que lo integran, de ahí que reciba una específica denominación, siendo la de *juzgado* en los niveles inferiores, *audiencia* en los intermedios y *tribunal* en el superior.

También en este supuesto la triple naturaleza del vocablo *juzgado* produce equívocas resonancias, siendo de desear su sustitución por otro más idóneo, pongamos por caso por el de *corte* .

La anterior alteración afectaría al nombre del local o edificio donde la función se presta, el cual pasaría también a denominarse *corte* y no *juzgado* , en un sentido traslativo derivado del nombre del órgano que alberga.

Otra observación es que la denominación oficial de ciertos funcionarios no refleja el ámbito geográfico de su mandato; así juez de paz, juez municipal y juez de primera instancia e instrucción, nada nos dice en relación con el área de su competencia, que para los primeros es un término municipal, para los segundos frecuentemente una comarca judicial y para los terceros un partido judicial. Por ello que también sería procedente el revisar la terminología con que se reconoce al funcionario primer encargado de la administración de justicia. Como idea básica debería buscarse una frase que se refiriese ya sólo al ámbito geográfico de su competencia, o ya a esta misma área unido a la función predominante de entre las tareas a desempeñar, al objeto de que el sólo enunciado pudiese ser doblemente informador.

Nos parece que los términos *jueces de paz* , *jueces municipales* y *jueces comarcales* deben ser revisados. Entendemos que la expresión *juez de paz* no tiene más significado indicativo que la bella referencia a la siempre deseable paz jurídica, pero poco nos dice en cuanto a sus funciones ni en lo que al área donde las ejerce se refiere. Lo adecuado sería denominarlos con la antigua expresión de *jueces municipales* por ser precisamente sus respectivos términos municipales los que delimitan geográficamente su competencia.

Creemos que denominar *jueces municipales* a aquellos que en un gran número de casos extienden sus funciones a toda una comarca judicial, es una impropiedad. Lo más adecuado sería llamarles *jueces comarcales* , con el apelativo funcional de *primera categoría* , al objeto de guardar la actual diferenciación con los jueces comarcales propiamente dichos.

Las expresiones *jueces de primera instancia* y *jueces de instrucción* tampoco nos parecen acertadas.

Referirse a los actuales *jueces de primera instancia* con tal denominación es rigurosamente inexacto. Estos funcionarios deciden un buen surtido número de casos en que su decisión la toman en grado

de apelación y, por lo tanto, en segunda instancia. Cuanto más se tecnifica la Justicia en su base —*justicia municipal* en sentido lato— y más atribuciones se les confiere a estos jueces—actuales municipales y comarcales—, menos cierta es la expresión de *jueces de primera instancia* para referirse al escalón inmediato superior a la justicia municipal. Por todo ello lo más acertado nos parecería llamarles *jueces civiles de distrito*, recogiendo a la vez lo peculiar de su función —materia civil— y el área donde la desempeñan —*distrito judicial*.

Igualmente inexacta es la expresión *jueces de instrucción*, cuando tales funcionarios no sólo instruyen, sino que conocen y deciden, a partir del 1 de enero de 1968, en los llamados *delitos menores*, los cuales representan posiblemente más del 75 por 100 de las causas que llegan a juicio oral. Es igualmente cierto que tal nombre no les conviene cuando deciden en apelación todos los supuestos de juicios de faltas. Dada la notoria trascendencia que a efectos competenciales produjo la ley de 8 de abril de 1967, la denominación de *jueces de instrucción* es un vocablo histórico que no concuerda con la realidad presente y estimamos que su sustitución por la de *juez penal del distrito* sería acertada.

Si ambas funciones, civil y penal, han de venir atribuidas al mismo funcionario a nivel de *partido* o de *distrito judicial*, la simple designación de *juez de distrito*, sin más adjetivaciones, entendemos consigue un mayor efectos informativo, o al menos no tan confuso, que la actual de *jueces de primera instancia e instrucción*.

Otro interesante problema terminológico es el de la adecuada denominación de los tres procesos generales que postulamos para la tramitación de los pleitos civiles; al propio de la justicia municipal y comarcal se le podría denominar de *pequeña cuantía*, sustituyendo así la actual expresión de *juicio de cognición*; igualmente sustituiríamos el nombre de *juicio de menor cuantía* por el de *juicio de cuantía media*, y, por último, se conservaría la actual denominación de *juicio de mayor cuantía*.

También la denominación de los procedimientos penales podría ser mejorada. Nos parece correcto conservar la denominación de *juicio de faltas*, por su concordancia con la rúbrica del libro III del Código penal que contiene precisamente los tipos de infracciones que a través de tal proceso se pretenden sancionar.

Juicio por causas menores o *juicio de delitos menores* parece más indicador que la actual de *diligencias preparatorias*.

Es desafortunado que se llame *procedimiento sumario* a aquel a través del cual se pretenden enjuiciar las causas más graves y las

de más dilatada tramitación y recursos, cuando *sumario* es precisamente sinónimo de brevedad; *juicio por causas*—o *por delitos*—*mayores* parece más expresivo y realista.

8. Conclusiones

He aquí las resumidas conclusiones de lo precedentemente examinado.

1.^a La presente exposición y tratamiento del problema de organización y reparto de competencias en la administración de justicia sólo se refiere a la llamada *jurisdicción ordinaria*, y aún dentro de ésta se limita a contemplar lo que constituye la masa de sus actuaciones, dejando fuera de consideración tanto las jurisdicciones especiales o especializadas, como, dentro de la ordinaria, los supuestos estadísticamente infrecuentes.

2.^a La administración de justicia se organiza sobre una base territorial compuesta de las siguientes demarcaciones:

- Término municipal (con un juzgado/s municipal/es, comarcal o de paz, según los casos).
- Comarca judicial (con juzgado/s municipal/es o comarcal).
- Partido judicial (con uno o varios juzgados de primera instancia e instrucción).
- Provincia (todas ellas con Audiencias provinciales).
- Territorio (quince Audiencias territoriales).
- Suelo nacional (bajo la jurisdicción del Tribunal Supremo).

3.^a La jurisdicción civil se ejerce a los siguientes niveles:

- Juzgados municipales, comarcales y de paz.
- Juzgados de primera instancia.
- Audiencias provinciales y territoriales.
- Tribunal Supremo.

4.^a La jurisdicción penal se ejerce a los siguientes niveles:

- Juzgados municipales, comarcales y de paz.
- Juzgados de instrucción.
- Audiencias provinciales.
- Tribunal Supremo.

5.^a Del estudio individualizado y comparativo de las estructuras para lo civil y para lo penal, se llega al convencimiento de que

esta última respeta y se ajusta a correctos criterios de organización, no así la primera por observarse la existencia de dos órganos distintos en el mismo nivel—audiencias provinciales y territoriales—, la abundancia de líneas de conexión funcional, el quebrantamiento del respeto jerárquico, y la inadecuación de competencias con procesos.

6.^a Una pluralidad de disposiciones legales de diverso rango regulan la distribución de competencias en la administración de justicia y señalan su estructura, siendo de desear que una sola ley haga el reparto competencial y marque las estructuras al objeto de lograr el máximo de concordancia y claridad en tan importante materia.

7.^a Para intentar mejorar orgánicamente la administración de justicia se proponen las siguientes soluciones:

- Supresión de las Audiencias territoriales.
- Los juzgados de primera instancia serían los únicos competentes, como nivel inmediato superior, para entender de las apelaciones procedentes de la base.
- Para reglar los pleitos civiles los procesos se reducirían esencialmente a tres. Uno, para el actuar del nivel base (juzgados municipales, comarcales y de paz), y dos, para el segundo nivel (juzgados de primera instancia), según la importancia de la materia a sustanciar. Las acciones a ejercitar a través de cada uno de los procesos dichos no alteraría fundamentalmente los actuales criterios competenciales en las primeras instancias. Parece razonable una elevación del contenido económico para los dos primeros procesos antes mencionados.
- El cambio de estructuras, y correlativamente de competencias, produciría un desplazamiento y alteración de la actual carga de trabajo, lo que exigiría adecuar los elementos humanos y materiales a la nueva situación. Probablemente en el segundo nivel (juzgados de primera instancia e instrucción) habría que ir a una separación de las funciones civil y penal, con un desdoblamiento de funciones en ciertos casos. Un meticoloso estudio basado en estadísticas fieles y convenientemente detalladas indicará al especialista de O. & M. el adecuado camino o seguir en este terreno.

8.^a Terminológicamente se postulan los siguientes cambios:

- En las divisiones territoriales: *distrito judicial*, en vez de *partido judicial*.
- En el órgano encargado de administrar el servicio: *corte*, en vez de *juzgado*

- En relación con el local o edificio donde la justicia se administra: *corte*, en vez de *juzgado*.
- En cuanto a los funcionarios judiciales:
 - Juez municipal*, por *juez de paz*.
 - Juez comarcal de primera categoría*, para los actuales *jueces municipales*.
 - Juez civil de distrito*, por *juez de primera instancia*.
 - Juez penal de distrito*, por *juez de instrucción*.
 - Juez de distrito*, por *juez de primera instancia e instrucción*.
- Referente a los procesos civiles:
 - Juicio de pequeña cuantía*, en sustitución de los actuales *juicios verbales* y de *cognición*.
 - Juicio de cuantía media*, equivalente del de *menor cuantía*.
- Respecto de los procedimientos penales:
 - Juicio por causas—o delitos—menores*, en lugar de *diligencias preparatorias*.
 - Juicio por causas—o delitos—mayores*, en vez de *sumarios*.

GRAFICO 1

ORGANIZACION JURISDICCIONAL CIVIL
(Actual)

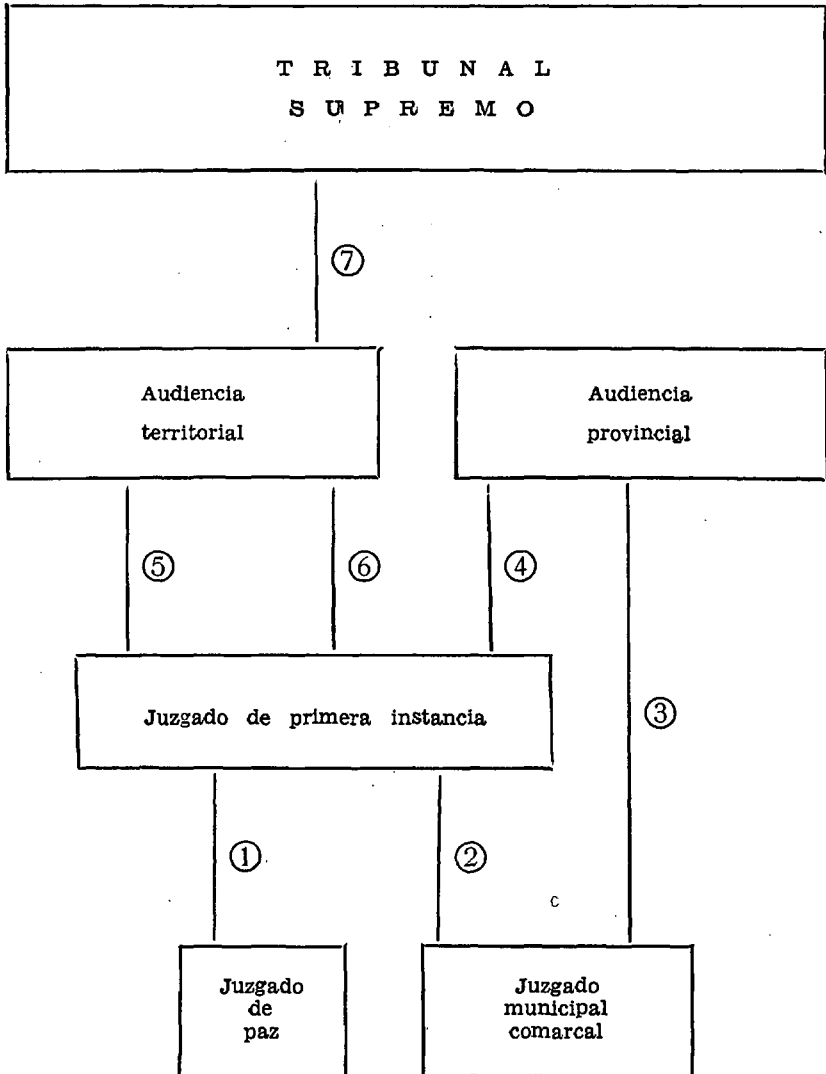


GRAFICO 2

ORGANIZACION JURISDICCIONAL PENAL
(Actual)

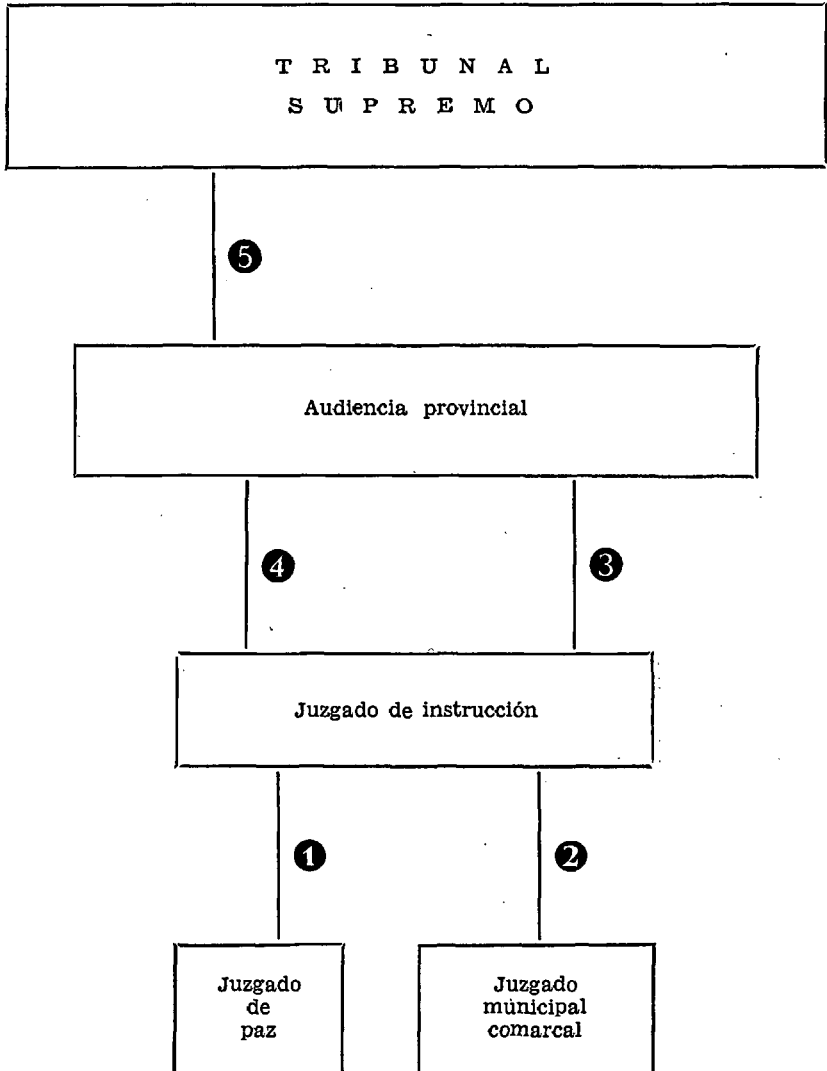


GRAFICO 3

ORGANIZACION JURISDICCIONAL CIVIL Y PENAL
(Actual)

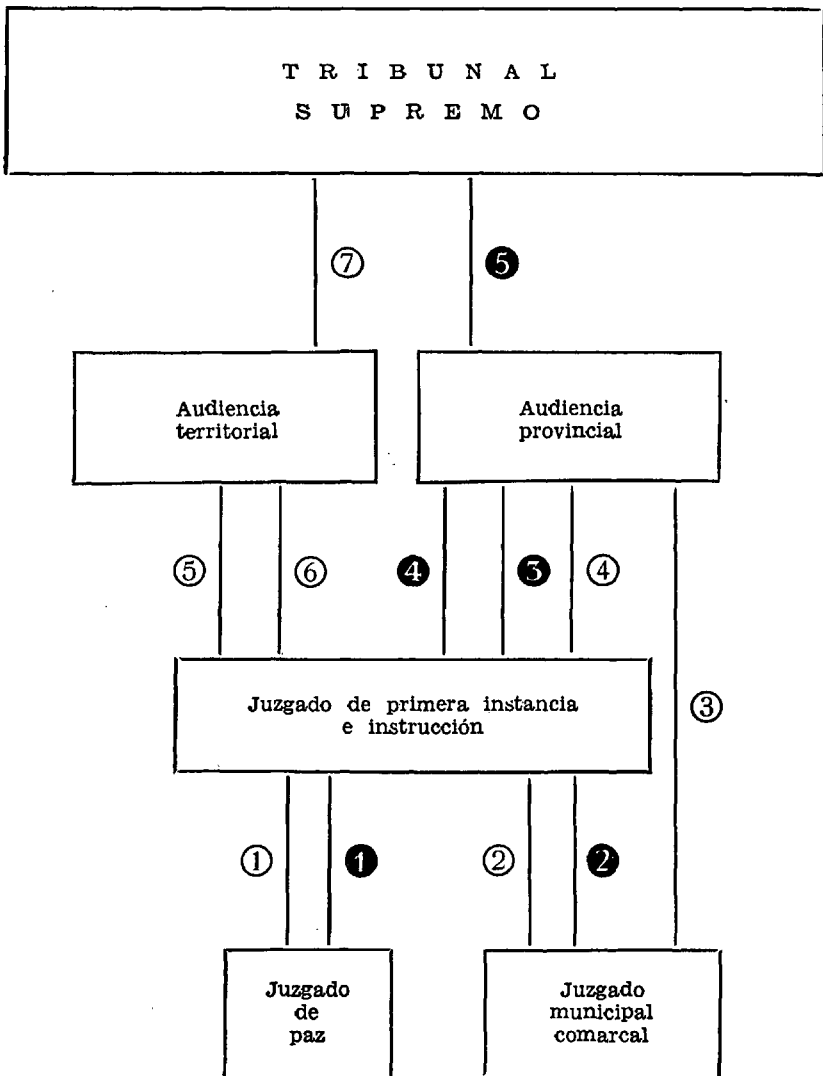


GRAFICO 4

ORGANIZACION JURISDICCIONAL CIVIL
(Proyecto)

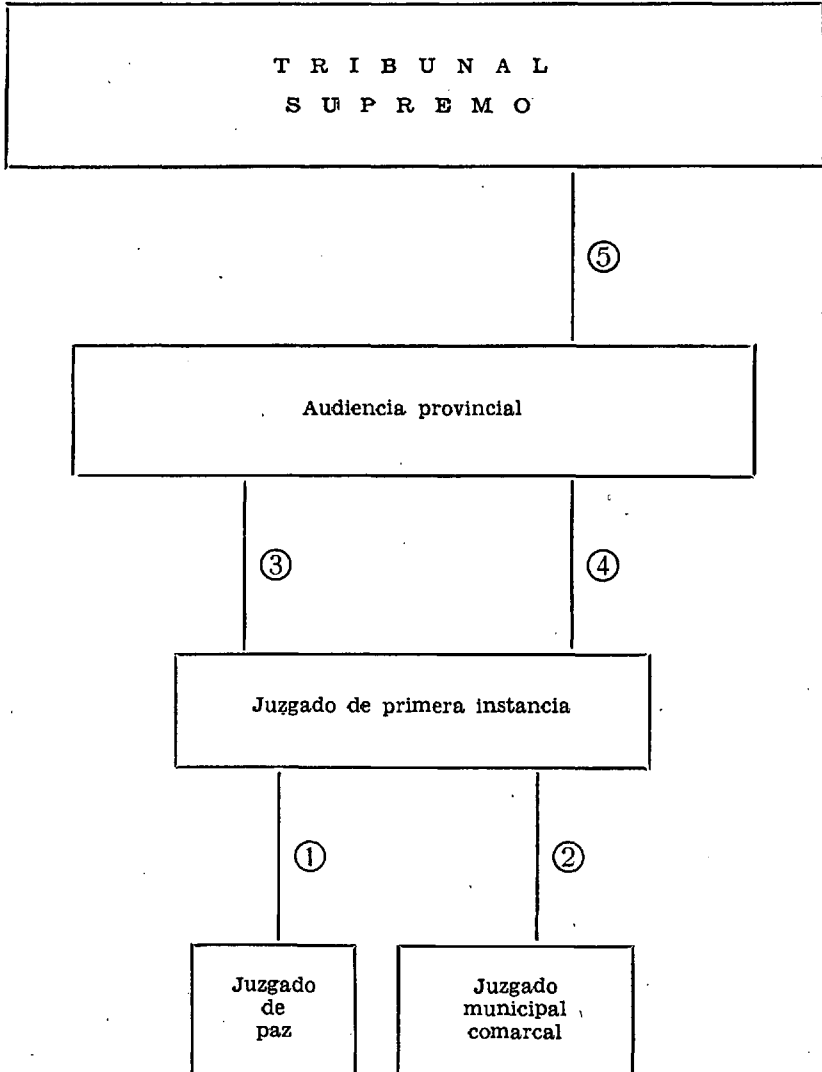


GRAFICO 5

ORGANIZACION JURISDICCIONAL CIVIL Y PENAL
(Proyecto)

