

## **BREVE APROXIMACIÓN A LAS COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DE PROXIMIDAD EN LA PROYECTADA REFORMA PROCESAL**

**Manuel García-Villarrubia Bernabé**  
Abogado de Uría Menéndez

*SUMARIO:* I. PLANTEAMIENTO. II. LA RELACIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DE PROXIMIDAD. 1. Punto de partida: la configuración de los Juzgados de Proximidad como Juzgados mixtos. Creación y demarcación. 2. Competencias en el orden civil. 2.1. Competencia objetiva. 2.2. Competencia funcional y en materia de recursos. 2. Competencias en el orden penal. 2.1. Competencia objetiva. 2.2. Competencia funcional y en materia de recursos. 3. Competencias en el orden contencioso-administrativo. 3.1. Competencia objetiva. 3.2 Competencia funcional y en materia de recursos. III. CONSIDERACIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DE PROXIMIDAD. 1. El modelo propuesto. Precedentes europeos. 2. Razonabilidad del criterio de delimitación de competencias y su adecuación a la finalidad perseguida. 3. Los Juzgados de Proximidad, ¿primer escalón del sistema judicial en la grandes ciudades? 4. Algunas cuestiones de especial interés en materia de competencias de los Juzgados de Proximidad. 4.1. Consecuencias sobre la posibilidad de acumulación de las acciones de desahucio por falta de pago de rentas y de reclamación de las rentas impagadas. 4.2. Consecuencias sobre los juicios verbales y monitorios atribuidos a los Juzgados de lo Mercantil. 4.3. Consecuencias sobre las competencias en materia contencioso-administrativa. 5. Consideración final: las consecuencias de la creación de los Juzgados de Proximidad sobre el resto de órganos integrantes del primer escalón del sistema judicial

### **I. PLANTEAMIENTO**

Se encuentra actualmente en curso 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. El Proyecto fue aprobado el 23 de diciembre de 2005 por el Consejo de Ministros y, al tiempo en que se escriben estas líneas, está en fase de tramitación parlamentaria<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este Proyecto de Ley forma parte del proceso general de reforma procesal que se encuentra también en pleno proceso de tramitación. Junto con ese Proyecto, se están tramitando el Proyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; y el Proyecto de Ley Orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal. Los Proyectos en curso tienen, así, por finalidad una verdadera reforma integral del actual ordenamiento procesal que abarca la configuración de la propia planta judicial (creación de los Juzgados de Proximidad), la correspondiente redistribución de competencias y la organización interna de los órganos judiciales (creación de la oficina judicial). También se propone una profunda reforma del sistema actual de recursos (casación, amparo y doble instancia penal) que persigue dotarles de una mayor racionalidad y efectividad que favorezca el mejor desempeño por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional de las funciones que tienen encomendadas.

Fácilmente se comprende que, junto con el contexto y objetivo de la reforma y el estatuto orgánico de los Jueces de Proximidad, la delimitación de sus competencias es uno de los temas que mayor importancia reviste en el análisis de la futura implantación de estos órganos jurisdiccionales de nueva creación<sup>2</sup>. Precisamente el examen de esas competencias permite tener una idea cabal del tipo de asuntos cuyo conocimiento será atribuido a estos Juzgados y, por ende, también de los asuntos de los que se verán descargados los demás órganos jurisdiccionales pertenecientes al primer escalón de la Justicia.

El propósito de este breve comentario es, pues, realizar una primera aproximación al catálogo de competencias que el Proyecto de Ley propone atribuir a estos Juzgados de nueva creación, desde el punto de vista de su contenido, de la valoración de algunas cuestiones que se pueden suscitar en la aplicación práctica de ese régimen competencial y, en fin, de los efectos que pueda producir en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales pertenecientes a ese primer nivel de la Justicia. La aproximación se realizará desde un enfoque eminentemente práctico y técnico-jurídico, sin entrar en consideraciones de otro tipo que vienen suscitándose en torno a esta reforma.

## II. LA RELACIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DE PROXIMIDAD

### 1. Punto de partida: la configuración de los Juzgados de Proximidad como Juzgados mixtos. Creación y demarcación

El criterio de delimitación de esas competencias persigue la consecución de la finalidad declarada en la Exposición de Motivos de que *“aquellos asuntos de menor entidad y escasa complejidad en el orden civil, penal y contencioso-administrativo (...) sean enjuiciados por jueces de proximidad especializados en la patología procesal propia de las grandes ciudades”*. Se pretende, de este modo, *“dar respuesta adecuada a asuntos poco complejos que producen gran conflictividad y cuya demora en su resolución genera una desconfianza ciudadana en el sistema judicial”*.

---

<sup>2</sup> Sobre el contexto de la reforma y el estatuto orgánico de los Jueces de proximidad, *vid.* TRIGO SIERRA, E. y ANDRÉS CIURANA, B., “La Justicia de Proximidad y los Consejos Autonómicos”, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2006, núm. 13, pp. 75-78.

<sup>4</sup> En este punto, como se ha destacado por la doctrina, el Proyecto de Ley ha introducido una importante modificación respecto del Anteproyecto. En efecto, el Anteproyecto dejaba a la iniciativa de la Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas, con competencias en materia de Justicia, la creación de estos

Así las cosas, los Juzgados de Proximidad se configuran como Juzgados mixtos con determinadas competencias en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo, es decir, en todos los órdenes jurisdiccionales a excepción del social. Esas competencias, en principio, se han de considerar exclusivas y excluyentes de estos Juzgados, de manera que sólo pueden conocer de las materias que legalmente les resulten atribuidas, mientras que no podrán conocer de esas materias los órganos jurisdiccionales (Juzgados de Primera Instancia, de Instrucción, de Primera Instancia e Instrucción y de lo Contencioso-Administrativo) en los que antes estaban residenciadas esas materias.

La creación de los Juzgados de Proximidad está prevista en los municipios donde (i) exista Juzgado de primera instancia e instrucción; y (ii) tengan régimen municipal especial o se cumplan las exigencias del artículo 121.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, esto es, los denominados “municipios de gran población”.

Los grupos de municipios donde se contempla la creación de estos Juzgados son, por tanto, los siguientes: (i) en primer lugar, están los municipios con régimen municipal especial, categoría que, a día de hoy, se refiere sólo a las ciudades de Madrid y Barcelona; (ii) un segundo grupo está integrado por los municipios cuya población sea superior a 250.000 habitantes; (iii) el tercer grupo incluye las capitales de provincia de más de 175.000 habitantes; (iv) otro grupo es el integrado por capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas; y (v) finalmente, están los municipios de más de 75.000 habitantes con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales<sup>4</sup>.

---

nuevos Juzgados. De esa manera, la creación de los Juzgados de Proximidad no se hacía depender de un criterio objetivo preestablecido en la LOPI, como ocurre, por ejemplo, con los Juzgados de Paz, sino de la propuesta de las Comunidades Autónomas, singularidad que exigía examinar la reforma a la luz del derecho al juez ordinario predeterminado por la Ley del artículo 24.2 de la CE. La cuestión, sin embargo, ha quedado zanjada con el Proyecto, que establece ese criterio objetivo en los términos que se acaban de explicar.

La intervención de las Comunidades Autónomas, en esta primera fase de creación de los Juzgados, se encuentra establecida en la disposición final segunda del Proyecto, según la cual el Gobierno remitirá a las Cortes, en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, un Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Demarcación y Planta Judicial. Hasta que se lleve a cabo esa iniciativa, las Asambleas de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Administración de Justicia podrán instar la reforma de la Ley de Demarcación y Planta Judicial para la implantación de los Juzgados de Proximidad en uno o varios municipios incluidos en su ámbito territorial. La iniciativa contendrá una propuesta de planta judicial.

En lo que se refiere a la demarcación de los nuevos Juzgados, su competencia se extenderá a todo el término del municipio en el que se creen y, en su caso, al partido judicial correspondiente.

Importa, pues, hacer referencia separada a las competencias que a estos Juzgados se atribuyen en los órdenes jurisdiccionales indicados, haciendo especial hincapié en las correspondientes al orden civil.

## **2. Competencias en el orden civil**

**2.1. Competencia objetiva.** En el orden civil, los Juzgados de Proximidad tendrán competencia para conocer de los juicios verbales a que se refiere el artículo 250.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (“LEC”)<sup>6</sup> y del proceso monitorio, cuando la deuda dineraria vencida y exigible, sea de cantidad determinada que no exceda de 3.000 euros. Asimismo, conocerán de las demandas de desahucio de finca urbana por falta de pago de la renta o cantidades debidas al arrendatario.

En consecuencia, los Juzgados tendrán competencia para conocer:

- a) De todos los juicios verbales que se determinen por razón de la cuantía, con exclusión de los que se determinan por razón de la materia. Estos últimos, salvo los desahucios por falta de pago de rentas, seguirán correspondiendo a los Juzgados de Primera Instancia.
- b) De los juicios monitorios cuando la deuda dineraria vencida y exigible sea de cantidad determinada que no exceda de 3.000 euros. De este modo, la competencia para conocer de los juicios monitorios quedará distribuida, en razón de la cuantía de la deuda reclamada, entre los Juzgados de Proximidad y los de Primera Instancia (nuevo art. 813 LEC). El Juez de Proximidad conocerá de los asuntos de cuantía no superior a 3.000

---

<sup>6</sup> Según el artículo 250.2 de la LEC, se decidirán “*en el juicio verbal las demandas cuya cuantía no exceda de*” 3.000 euros. Son los juicios verbales por razón de la cuantía, frente a los juicios verbales por razón de la materia previstos

euros, mientras que el de Primera Instancia conocerá de los monitorios por importe de 3.000 euros o superior, hasta la suma legal de 30.000 euros (art. 812 LEC)

c) Y, finalmente, de las demandas de desahucio, pero sólo cuando la demanda se funde en el impago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario de fincas urbanas. Se excluyen, sin embargo, los procesos de desahucio fundados en la expiración del plazo fijado contractualmente y las demandas de desahucio, cualquiera que sea la causa, cuando se refiera a una finca rústica.

**2.2. Competencia funcional y en materia de recursos.** En cuanto a su competencia funcional, conviene destacar lo siguiente:

a) Los Juzgados de Proximidad conocerán de la sustanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos en los asuntos que legalmente les sean atribuidos. Por tanto, conocerán también de la ejecución de sus propias sentencias (nuevo art. 46 bis LEC) y, en relación con ella, de las tercerías de dominio que se susciten (véase art. 599 LEC vigente). Asimismo podrán conocer de las funciones de mediación y conciliación que expresamente les atribuya la ley (nuevo art. 97 bis LOPJ).

b) En cuanto a si tendrán o no competencia para conocer de las diligencias preliminares, la nueva redacción dada al artículo 257.1 de la LEC parece decantarse por una respuesta afirmativa, al señalar que *“será competente para resolver sobre las peticiones y solicitudes a que se refiere el artículo anterior [las diligencias preliminares enunciadas en el artículo 256] el Juez de Primera Instancia, o el Juez de Proximidad en los procedimientos que resulte competente, del domicilio de la persona que, en su caso, hubiere de declarar, exhibir o intervenir de otro modo en las actuaciones que se acordaren para preparar el juicio”*. En consecuencia, la competencia funcional de los Juzgados de Proximidad se extenderá también a las diligencias preliminares que, al amparo de la normativa que las regula, puedan interesarse en relación con los asuntos de su competencia.

c) En materia de recursos, se aplican las reglas generales sobre recursos contra las resoluciones de los Juzgados de Primera Instancia. Por tanto, corresponderá a las Audiencias Provinciales el conocimiento de los recursos de apelación contra las

sentencias y autos definitivos dictados por los Juzgados de Proximidad de su circunscripción (nuevo art. 455.2 LEC).

**d)** También conocerán de la rescisión de sentencias firmes y nueva audiencia al demandado rebelde, es decir, del tradicional e impropriamente denominado recurso de audiencia en rebeldía (art. 501 LEC).

## **2. Competencias en el orden penal**

**2.1. Competencia objetiva.** En el orden penal, los Juzgados de Proximidad conocerán de los juicios de faltas, salvo aquéllas cuyo enjuiciamiento corresponda a los Juzgados de violencia sobre la mujer o a los Juzgados de Paz por ser alguna de las faltas tipificadas en los artículos 623<sup>7</sup>, 630<sup>8</sup>, 632<sup>9</sup> y 633<sup>10</sup> del Código Penal (“CP”). Asimismo conocerán los jueces de paz de los juicios por faltas tipificadas en el artículo 620,1º y 2º del CP<sup>11</sup>, excepto cuando

---

<sup>7</sup> Art. 62. “Serán castigados con arresto de dos a seis fines de semana o multa de uno a dos meses:

1. Los que cometan hurto, si el valor de lo hurtado no excediera de cincuenta mil pesetas.

2. Los que realicen la conducta descrita en el artículo 236, siempre que el valor de la cosa no exceda de cincuenta mil pesetas.

3. Los que sustraigan, sin ánimo de apropiárselo, un vehículo a motor o ciclomotor ajeno, si el valor del vehículo utilizado no excediera de cincuenta mil pesetas.

Si el hecho se ejecutase empleando fuerza en las cosas, se impondrá la pena en su mitad superior. Si se realizara con violencia o intimidación en las personas, se penará conforme a lo dispuesto en el artículo 244.

4. Los que cometan estafa, apropiación indebida, o defraudación de electricidad, gas, agua u otro elemento, energía o fluido, o en equipos terminales de telecomunicación, en cuantía no superior a cincuenta mil pesetas”.

<sup>8</sup> Art. 630. “Los que abandonaren jeringuillas, en todo caso, u otros instrumentos peligrosos, de modo o con circunstancias que pudieran causar daño a las personas o contagiar enfermedades, o en lugares frecuentados por menores, serán castigados con las penas de arresto de tres a cinco fines de semana o multa de uno a dos meses”.

<sup>9</sup> Art. 632. “Los que maltrataren cruelmente a los animales domésticos o a cualesquiera otros en espectáculos no autorizados legalmente, serán castigados con la pena de multa de diez a sesenta días”.

<sup>10</sup> Art. 633. “Los que perturbaren levemente el orden en la audiencia de un Tribunal o Juzgado, en los actos públicos, en espectáculos deportivos o culturales, solemnidades o reuniones numerosas, serán castigados con las penas de arresto de uno a seis fines de semana y multa de diez a treinta días”.

<sup>11</sup> Art. 620. “Serán castigados con la pena de multa de diez a veinte días:

1º Los que, de modo leve, amenacen a otro con armas u otros instrumentos peligrosos, o los saquen en riña, como no sea en justa defensa, y salvo que el hecho sea constitutivo de delito.

el ofendido fuere alguna de las personas a que se refiere el artículo 153 del CP<sup>12</sup> (nuevo art. 14.1, apartado primero, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, “LECR”).

**2.2. Competencia funcional y en materia de recursos.** La competencia funcional de los Juzgados de Proximidad alcanza también a la ejecución de las sentencias dictadas en los juicios de faltas de que conozcan (nuevo art. 97 bis LOPJ).

Por su parte, contra las resoluciones de los Juzgados de Proximidad podrán interponerse los recursos de reforma, apelación y queja, en los mismos términos que la resoluciones de los Juzgados de Instrucción (nuevos arts. 216 y 217 LECR). Así, conocerán del recurso de reforma contra los autos del Juzgado de Proximidad, mientras que de los recursos de apelación conocerá la correspondiente Audiencia Provincial.

### **3. Competencias en el orden contencioso-administrativo**

**3.1. Competencia objetiva.** La competencia objetiva de los Juzgados de Proximidad en materia contencioso-administrativa queda constreñida a una cuestión bien concreta. En el orden contencioso-administrativo, conocerán en única o primera instancia, según lo dispuesto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (“LJCA”) de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales cuando tengan por objeto sanciones administrativas que consistan en multas, cualquiera que sea su materia, que no excedan de 1.000 euros (nuevos arts. 97 bis LOPJ y 7 bis LJCA).

En el Anteproyecto, los Juzgados de Proximidad no tenían competencia en el orden contencioso-administrativo. El Proyecto ha optado, pues, por extender sus competencias también a este orden. Con todo, la ampliación de la competencia queda reducida a ese tipo de recursos.

---

*2º Los que causen a otro una amenaza, coacción, injuria o vejación injusta de carácter leve”.*

<sup>12</sup> Art. 153. “*El que habitualmente ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad o sobre los hijos propios o del cónyuge o conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela o guarda de hecho de uno u otro, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder por el resultado que, en cada caso, se causare”.*

<sup>14</sup> En la reforma se aprovecha también para elevar el límite cuantitativo en el que resultarán de aplicación las reglas sobre el procedimiento abreviado. Según la nueva redacción propuesta para el artículo 78.1, se conocerán

En otro orden de cosas, tiene también interés destacar que, al corresponder a los Juzgados de Proximidad competencias en recursos contencioso-administrativos de cuantía no superior a 1.000 euros, todos los procesos de que conozcan estos Juzgados se sustanciarán por los cauces del procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 de la LJCA, que viene a ser, con los debidos matices y salvando las distancias, el equivalente al juicio verbal en la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>14</sup>.

**3.2 Competencia funcional y en materia de recursos.** Al igual que ocurre con los casos correspondientes a los demás órdenes jurisdiccionales, corresponderán también a los Juzgados de Proximidad las competencias de ejecución en los asuntos de su conocimiento.

En materia de recursos, los de apelación se sustanciarán ante los Tribunales Superiores de Justicia, en los casos en que, con arreglo a las normas generales, procedan (nuevos arts. 80 y 81 LJCA). No obstante, es de interés destacar que, en la práctica, las sentencias que dicten estos Juzgados en materia contencioso-administrativa no tendrán acceso a ese recurso, reservado con carácter general a los asuntos de cuantía superior a 18.000 euros, con las contadas excepciones establecidas en el artículo 81.2 de la LJCA.

### **III. CONSIDERACIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DE PROXIMIDAD**

Desde luego, sobre todo en el momento actual de la reforma procesal, puede parecer un tanto aventurado realizar valoraciones sobre el catálogo de competencias que en el Proyecto se pretenden atribuir a los Juzgados de Proximidad. Será fundamentalmente la experiencia que se pueda ir acumulando tras la efectiva implantación de estos Juzgados lo que permitirá comprobar si la inicial delimitación de competencias es o no adecuada al fin perseguido. Pueden, no obstante, formularse algunas consideraciones de interés sobre la reforma propuesta.

---

por el procedimiento abreviado los asuntos de cuantía no superior a 13.000 euros, frente a los actuales 3.000 euros.



## **1. El modelo propuesto. Precedentes europeos**

En atención al catálogo competencial diseñado, el modelo propuesto por el Proyecto se sitúa en consonancia con los seguidos en los países de nuestro entorno con la finalidad de concentrar las competencias para el conocimiento de la denominada justicia de bagatela. La experiencia más cercana es la francesa, en el que de forma más directa se inspira la reforma, hasta el punto de que de ella se ha tomado incluso la denominación “Justicia de Proximidad”.

Como explican TRIGO SIERRA, E. y ANDRÉS CIURANA, B.<sup>15</sup>, en Francia, los Juzgados de Proximidad conocen de las reclamaciones civiles de menor cuantía (inferior a 1.500 euros), pleitos sobre vecindad, arrendamientos, etc, y de las pequeñas faltas en el orden penal (violencia leve, malos tratos a animales, amenazas, etc), siendo una de sus funciones esenciales la de tratar de conciliar a las partes litigantes. También en Italia, los Juzgados de Paz extienden su competencia a asuntos menores, tanto al ámbito civil como al penal, además de tener una marcada función conciliadora en materia civil. Asimismo, tienen limitadas atribuciones de fedatario público en materia administrativa. El caso de los *Amtsgericht* alemanes es similar. A ellos corresponde conocer, en exclusiva, de los procedimientos monitorios, y también de asuntos civiles de cuantía no superior a los 5.000 euros, los que versan sobre arrendamientos, familia, paternidad y filiación, y derecho de alimentos, además tienen funciones como juzgado encargado de diversos registros<sup>16</sup>.

## **2. Razonabilidad del criterio de delimitación de competencias y su adecuación a la finalidad perseguida**

Puede, por otro lado, apreciarse que en la selección de materias se han seguido criterios de carácter eminentemente objetivo y técnico-jurídico, sin que hayan tenido intervención consideraciones de otro tipo<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> TRIGO SIERRA, E. y ANDRÉS CIURANA, B., *op. cit.*, p. 78.

<sup>16</sup> Para una más completa explicación del modelo seguido en otros países, *vid.* PEDRAZ PENALVA, E., “Los Jueces de Proximidad (Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de organización territorial de la Administración de Justicia”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 8, febrero 2006, pp. 13-67.

<sup>17</sup> La reforma procesal en materia de Consejos de Justicia y Justicia de Proximidad ha estado desde un principio rodeada de cierta polémica. Por ejemplo, al margen de las numerosas referencias aparecidas en prensa que se han hecho en prensa y además de los autores hasta ahora citados, sobre la reforma han escrito ASENCIO MELLADO, J.

En una primera aproximación, además, el catálogo establecido bien puede calificarse de razonable y lógico, y adecuadamente orientado a la finalidad perseguida, de concentrar en estos Juzgados el conocimientos de asuntos que representan un elevado volumen (criterio cuantitativo), pero que, a la vez, no revisten una gran complejidad técnico-jurídica (criterio cualitativo). Cabe, pues, afirmar que se ha realizado una selección que contiene una adecuada combinación de ambos criterios. Por ejemplo:

**a)** Parece razonable atribuir a los Juzgados de Proximidad el conocimiento de los juicios verbales por razón de la cuantía, ya que, normalmente, son los que presentan una menor complejidad de entre todos los atribuidos a los Juzgados de Primera Instancia, al tiempo que representan un volumen muy elevado de asuntos. Igualmente parece razonable mantener intacta la competencia de los Juzgados de Primera Instancia para los juicios verbales determinados en razón de la materia, ya que, precisamente en atención a esa materia, pueden revestir una complejidad superior. A ello en nada obsta el hecho de que se proponga atribuir también a los Juzgados de Proximidad el conocimiento de los procesos de desahucio por falta de pago de rentas. Por más que se trate de juicios verbales cuya determinación se realiza por razón de la materia, lo cierto es que se está ante procedimientos que, normalmente, son muy numerosos cuantitativamente y poco complejos cualitativamente. No en vano estos procesos tienen determinadas especialidades destinadas a facilitar su tramitación, como ocurre con la previsión de que en estos casos sólo se permite al demandado la alegación y prueba del pago o las circunstancias relativas a la procedencia de la enervación (art. 44.1 LEC).

**b)** Del mismo modo, parece razonable que el conocimiento de los procesos monitorios se reserve inicialmente a las deudas por importe no superior 3.000 euros (límite cuantitativo de los juicios verbales), de tal manera que, en caso de oposición por el deudor, conozcan también del correspondiente proceso ordinario posterior (que habrá de tramitarse por los cauces del juicio verbal).

---

M., “Reformas procesales. Una necesidad ineludible” (editorial), en *Práctica de Tribunales*, nº 22, diciembre 2005, pp. 3-5; “La reforma de la Administración de Justicia” (editorial), en *Práctica de Tribunales* nº 24, enero 2006, pp. 3-5; y “La Justicia de Proximidad. Un reto y un acierto”, en *Práctica de Tribunales*, nº 25, marzo 2006, pp. 3-4; y MARTÍN CONTRERAS, L., “Poder judicial y autonomías”, en *La Ley*, nº 6387, de 27 de diciembre de 2005, pp. 1-7. Pero la controversia se ha centrado en las cuestiones de tipo esencialmente político. En cambio, no ha existido prácticamente debate en cuanto al criterio de delimitación de competencias establecido en el Proyecto. Probablemente porque se está ante una cuestión de carácter eminentemente técnico-jurídico.

c) Por razones semejantes, en los órdenes penal y contencioso-administrativo, parece razonable atribuir a los Juzgados de Proximidad los juicios de faltas o los recursos contencioso-administrativos contra las sanciones de las entidades locales por cantidad no superior a 1.000 euros.

Cabe, pues, hacer una valoración inicial positiva de la configuración del catálogo de competencias que se atribuirán a estos Juzgados de nueva creación, con independencia de las cuestiones que puedan surgir y que habrán de ir resolviéndose en el tiempo.

Puede también resultar interesante que, al igual que ocurrió con los Juzgados de lo Mercantil, esa relación inicial se configure como abierta y sujeta a la evolución que pueda producirse tras la implantación de los Juzgados de Proximidad y a la experiencia que se vaya acumulando. De manera que, en función de esa evolución, pueda en su momento plantearse la posibilidad u oportunidad de ampliar o modular el catálogo de competencias. Por ejemplo, incrementando el límite cuantitativo en los recursos contra multas de las entidades locales; o el límite cuantitativo de los procesos monitorios (por más que, en caso de oposición cuando la cuantía supere 3.000 euros, se remita al demandante al procedimiento ordinario ante el Juzgado de Primera Instancia competentes); o introduciendo otras materias que, en las palabras de la Exposición de Motivos del Proyecto, puedan también formar parte de la patología litigiosa propia de las grandes ciudades, como, por ejemplo, puede ocurrir con las cuestiones sobre propiedad horizontal.

### **3. Los Juzgados de Proximidad, ¿primer escalón del sistema judicial en la grandes ciudades?**

Con todo, la delimitación de competencias propuesta conduce a preguntarse si realmente los Juzgados de Proximidad representarán un “primer escalón” del sistema judicial en los municipios en que está prevista su creación.

La Exposición de Motivos del Proyecto comienza haciendo referencia a “*la introducción en el sistema judicial de un primer escalón en determinadas ciudades: los Jueces de Proximidad*”, para continuar diciendo que “*este primer peldaño de la organización judicial en grandes ciudades, permite que aquellos asuntos de mejor entidad y escasa complejidad, en el orden civil, penal y contencioso-administrativo, atribuidos a su*

*competencia, sean enjuiciados por Jueces de Proximidad especializados en la patología procesal propia de las grandes ciudades”.*

Sin embargo, lo cierto es que no parece que el catálogo competencial establecido en el Proyecto permita considerar que realmente se esté ante un “primer escalón” o un “primer peldaño” en la organización judicial. Se trata de competencias que hasta ahora han venido residenciadas en los órganos integrantes del primer escalón del sistema judicial en cada orden jurisdiccional; y que como consecuencia de la reforma se concentrarán en unos órganos judiciales de nueva creación. Pero esos nuevos órganos no ocuparán realmente un escalón inferior a los actualmente existentes, pues ni tendrán una dependencia jerárquica o funcional respecto de estos últimos, ni se produce una distribución vertical de competencias. Buena prueba, por ejemplo, es que en el orden civil las Audiencias Provinciales conocerán de los recursos de apelación contra las resoluciones apelables de los Juzgados de Proximidad, al igual que contra las de los Juzgados de Primera Instancia.

La distribución no se produce, por tanto, en sentido jerárquico o vertical. Se propone un reparto horizontal de competencias en atención a un criterio de especialización concreto: la atribución de los asuntos de menor entidad y escasa complejidad en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo que integran la patología procesal propia de los grandes municipios. De manera que, en rigor, los Juzgados de Proximidad no integrarán un primer escalón de la organización judicial en las grandes ciudades, sino se insertarán dentro del primer escalón ya existente, junto con los demás órganos que ya lo integran, esto es, con los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en el orden civil, con los Juzgados de Instrucción y los mixtos de Primera Instancia e Instrucción en el penal y, en el orden civil, con los Juzgados de Primera Instancia, los mixtos de Primera Instancia e Instrucción y, en las provincias donde existan, con los Juzgados de lo Mercantil.

#### **4. Algunas cuestiones de especial interés en materia de competencias de los Juzgados de Proximidad**

Por otro lado, siempre según la primera aproximación a que se está haciendo referencia, la delimitación de competencias parece definida de manera clara y precisa. De manera que, en principio, no parece que la creación de estos Juzgados pudiera suscitar, o al menos con la misma intensidad, los problemas que se vienen produciendo respecto de la distribución de asuntos con materias conexas entre los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de lo

Mercantil, por la inexistencia de una regla precisa de atribución de competencias o regla de conexión para estos casos<sup>18</sup>. Surgen, no obstante, algunas cuestiones que puede resultar interesante, cuando menos, plantear. Bastará con tres ejemplos.

#### **4.1. Consecuencias sobre la posibilidad de acumulación de las acciones de desahucio por falta de pago de rentas y de reclamación de las rentas impagadas**

Como se ha visto, con arreglo al Proyecto, los Juzgados de Proximidad tendrán competencia para conocer de las demandas de desahucio de finca urbana por falta de pago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario.

En su redacción originaria, el artículo 438.3 de la LEC establecía, como excepción a la improcedencia de la acumulación objetiva de acciones en los juicios verbales, la posibilidad de acumulación de las acciones *“en reclamación de rentas o cantidades análogas vencidas y no pagadas, siempre que lo reclamado no exceda de 3.000 euros, cuando se trate de juicios de desahucio por falta de pago”*. Se establecía también que *“cuando la cantidad reclamada excediera de dicha cantidad, las acciones de reclamación de rentas y de desahucio por falta de pago podrán acumularse en el juicio ordinario”*.

La justificación de la excepción descrita, ya prevista en la Ley de Arrendamientos Urbanos, se encontraba en que, en palabras de la doctrina, *“el desahucio de finca por falta de pago y la reclamación de rentas o cantidades análogas vencidas y no pagadas son acciones basadas en unos mismos hechos. La necesidad de que la ley prevea específicamente la admisibilidad de la acumulación de estas dos acciones es que la de desahucio por falta de pago se ejercita en un proceso sumario y, en general, se considera que no son acumulables*

---

<sup>18</sup> La realidad enseña que, en muchas ocasiones, en un mismo asunto, en una sola controversia, existen materias íntimamente vinculadas entre sí, unas puramente civiles y otras mercantiles (por llamar así a las atribuidas a los Juzgados de lo mercantil), de tal manera que, si no se resuelven de manera conjunta y ante un mismo órgano jurisdiccional, se corre un riesgo grave de división de la contienda de la causa y de que recaigan sentencias contradictorias entre sí, con lo que eso supone de quiebra de la más elemental seguridad jurídica. Para evitar que se produzcan esas situaciones, es misión del legislador establecer una regla de conexión (o *forum connexitatis*) en virtud de la cual se pueda atribuir a un único órgano jurisdiccional el conocimiento de acciones o cuestiones conexas cuya normal atribución (en ausencia de esas cuestiones conexas) corresponde a órganos diversos. Sin embargo, en el caso de los Juzgados de lo Mercantil no se ha hecho así. Es decir, no se ha establecido ninguna regla de conexión que permita determinar la atribución a un solo órgano (los Juzgados de lo Mercantil o los Juzgados de Primera Instancia) del conocimiento de asuntos con materias conexas, que normalmente corresponden a unos u otros órganos. Y la ausencia de esa regla está provocando en la práctica serios problemas competenciales, sobre todo a la hora de plantearse una acumulación de acciones o de procesos o una reconvención

*dichas acciones con las que han de ejercitarse en procesos plenarios. Y, aunque esta postura es discutible (ninguna dificultad se da en muchos casos para cumplir con las especialidades de un proceso sumario y de un proceso plenario en el mismo procedimiento), es la comúnmente aceptada. Si la ley no previera que estas dos acciones son acumulables, las reglas generales lo impedirían, y, al ser una cuestión de muy considerable relevancia práctica, se trata de evitar al arrendador tener que recurrir a dos procesos distintos para obtener el desahucio y para lograr la condena al pago de las rentas”<sup>19</sup>.*

En cambio, cuando la acción de reclamación tenía una cuantía superior a 3.000 euros, el actor podía acumular la acción de desahucio con la de reclamación de pago, si bien el procedimiento había de sustanciarse por los cauces del procedimiento ordinario.

Esta excepción se amplió a raíz de la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo, cuya disposición final tercera introdujo una modificación del artículo 438.3 de la LEC en virtud de la cual quedó admitida *“la acumulación de las acciones en reclamación de rentas o cantidades análogas vencidas y no pagadas, cuando se trate de juicios de desahucio de finca por falta de pago, con independencia de la cantidad que se reclame”*. Por tanto, en la actualidad, aunque se reclame una cantidad por importe superior a 3.000 euros (límite cuantitativo superior del juicio verbal *ex art. 250.2 LEC*), puede ejercitarse la acción de reclamación de cantidad acumuladamente con la de desahucio por falta de pago de rentas, para su tramitación por los cauces del juicio verbal, con todas las especialidades y ventajas que en cuanto a tramitación éste presenta respecto del procedimiento ordinario. Esta extensión de la excepción a los supuestos de reclamación de rentas por importe superior a 3.000 euros fue bien recibida por la doctrina, ya que se consideraba poco adecuado, sobre todo a la naturaleza y características de la acción de desahucio, que en tales casos el ejercicio acumulado de las acciones de desahucio y de reclamación de rentas hubiera de tener lugar en el juicio ordinario<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., *VVAA, Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, 2001, p. 746.

<sup>20</sup> Según SAMANES ARA, C., “Las pretensiones procesales basadas en la falta de pago de las rentas de arrendamientos urbanos y la LEC 2000. Referencia especial a las modificaciones introducidas por la Disposición Final Tercera de la Ley 23/2003, de 10 de julio”, *La Ley*, nº 5853, de 19 de septiembre de 2003, pp. 1-6, *“la estructura del juicio ordinario es poco adecuada para sustanciar una pretensión de desahucio, que exige una solución más rápida que la que se obtiene después de dos señalamientos consecutivos (audiencia previa y juicio) entre los que, con frecuencia, media un período de tiempo no breve. De ahí que haya de reputarse completamente acertada la modificación que la Ley 23/2003 introduce en el tercer párrafo del art. 448 que*

La próxima implantación de los Juzgados de Proximidad y la relación de competencias a ellos atribuidas conduce, sin embargo, a plantearse si esa posibilidad se mantendrá o no vigente.

Adviértase que, con arreglo a esa relación, los Juzgados de Proximidad serán competentes para conocer de las acciones de desahucio por falta de pago de rentas (con independencia del importe de las rentas adeudadas); mientras que sólo serán competentes para conocer de los juicios verbales cuya cuantía no supere 3.000 euros . No habrá, pues, inconveniente en admitir la acumulación objetiva de la acción de desahucio y la de la acción de reclamación de cantidad, en los casos en que ésta no supere los 3000 euros.

Pero la cuestión fundamental está en determinar qué ocurrirá en los casos en que la reclamación de cantidad sea por un importe superior; en concreto, si podrán ejercitarse o no acumuladamente ambas acciones.

Desde luego, como se ha indicado, no es propósito de este comentario, porque no puede serlo, dar una respuesta definitiva a esta cuestión, ya que serán los propios tribunales los que habrán de resolverla cuando se proceda a la implantación de los Juzgados de Proximidad. Puede, sin embargo, adelantarse que no parece fácil reconocer la posibilidad de que estos Juzgados, por la vía de la acumulación indicada, puedan llegar a conocer de reclamaciones por importe superior a 3000 euros, para las que inicialmente no son competentes.

No se trata, en este caso, propiamente de una cuestión de acumulación objetiva de acciones que, de otro modo, habrían de tramitarse por cauces procesales distintos (la acción de desahucio por el cauce del juicio verbal, la de reclamación de cantidad por el del ordinario). Se está ante un tema que atañe directamente a las competencias de los Juzgados de Proximidad y que, por tanto, constituye un *prius* lógico a la cuestión de la posible acumulación objetiva de acciones. No en vano el artículo 73.1.1º de la LEC establece como primer y más básico presupuesto procesal para la acumulación de acciones que “*el tribunal*

---

*exceptúa la prohibición de la acumulación de acciones en juicios verbales*”. En términos semejantes, MARTÍNEZ SAURI, S., “Las modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación a los desahucios por falta de pago”, *La Ley*, nº 5847, de 11 de septiembre de 2003, pp. 1-4, también considera que “*al levantarse el límite de 3.000 € para la acumulación de las acciones en reclamación de rentas o cantidades análogas vencidas y no pagadas (art. 438.3.3º) y permitirse la acumulación ‘con independencia de la cantidad que se reclame’, además de la economía procesal que representa, la innovación abre el paso a que proliferen dichas acumulaciones, en especial en cuanto a locales de negocio, cuyas rentas suelen ser más altas*”.

*que deba entender de la acción principal posea jurisdicción y competencia por razón de la materia o por razón de la cuantía para conocer de la acumulada o acumuladas”.*

Como antes se ha apuntado, a los Juzgados de Proximidad se pretende atribuir un catálogo completo y cerrado de materias, sobre las que tendrán competencia exclusiva y excluyente, de manera que sobre esas materias sólo podrán conocer los Juzgados de Proximidad, mientras no podrán conocer de materias distintas de las que les resulten expresamente atribuidas. Lo mismo sucederá, como si del reverso de una misma moneda se tratase, con los Juzgados de Primera Instancia. No podrán conocer de los asuntos encomendados a los Juzgados de Proximidad, pero serán los únicos competentes para los asuntos que permanezcan residenciados en su esfera competencial.

Así las cosas, los Juzgados de Proximidad serán los únicos competentes para conocer de las demandas de desahucio por falta de pago de rentas, mientras que no parece que pueda reconocérsele competencia para el conocimiento de acciones sobre reclamación de cantidad por importe superior al límite de 3.000 euros establecido en el artículo 250.2 de la LEC. Por su parte, los Juzgados de Primera Instancia, en virtud de la distribución de competencias establecida, no serán competentes para conocer de las demandas de desahucio por falta de pago de rentas atribuidas a los Juzgados de Proximidad, mientras que mantendrán la competencia para conocer de las acciones de cuantía superior a 3.000 euros.

Así las cosas, no parece aventurado decir que, con el texto actual del Proyecto, no será posible ya la acumulación objetiva de la acción de desahucio por falta de pago de rentas y la de reclamación de las rentas impagadas, en los casos en que éstas superen el límite de 3.000 euros. En tales supuestos, la acción de desahucio habrá de ser sustanciada ante los Juzgados de Proximidad por los cauces del juicio verbal; y la de reclamación de rentas impagadas habrá de tramitarse ante los Juzgados de Primera Instancia según las reglas del procedimiento ordinario.

Esta circunstancia, no se oculta, puede dar lugar a no pocas cuestiones comprometidas. Por ejemplo, el hecho de que, frente al actual régimen, que hace posible la acumulación en el juicio verbal, el propuesto pueda comportar un empeoramiento de la situación del arrendador, al tener que acudir a dos procedimientos distintos para obtener el desahucio y el pago de las rentas adeudadas. También, los problemas de prejudicialidad civil que se pueden suscitar en virtud de lo dispuesto en el artículo 43 de la LEC, que se están padeciendo con intensidad en



los asuntos con materias conexas de competencia de los Juzgados de Primera Instancia y de lo Mercantil. No en vano la apreciación de una situación de prejudicialidad civil comporta el curso de los autos hasta la finalización del proceso respecto del que se aprecie esa prejudicialidad, con todos los inconvenientes que ello puede acarrear. Y también están las situaciones que en la práctica se pueden dar en función de la implantación que se haga de los Juzgados de Proximidad. Mientras que los problemas descritos se producirán en los municipios donde existan Juzgados de Proximidad y de Primera Instancia, no se darán, en cambio, en aquellos municipios en los que, por no reunirse los requisitos establecidos para su creación, no existan Juzgados de Proximidad. En tales casos, los Juzgados de Primera Instancia conservarán íntegras sus competencias y, por tanto, seguirán siendo competentes para conocer de los juicios verbales sobre desahucio por falta de pago de rentas, de manera que ante ellos seguirá siendo posible hacer uso de la facultad establecida en el vigente artículo 438.3.3º de la LEC y, por tanto, ejercitar esa acción acumuladamente con la de reclamación de las rentas adeudadas, con independencia de la cuantía de éstas.

#### **4.2. Consecuencias sobre los juicios verbales y monitorios atribuidos a los Juzgados de lo Mercantil**

Otra cuestión que puede resultar interesante plantear es qué ocurrirá con los juicios verbales o monitorios hasta 3.000 euros de cuantía de los que actualmente conocen los Juzgados de lo Mercantil en razón de las competencias especiales que tienen atribuidas en materia no concursal<sup>21</sup>. Por ejemplo, desde su creación estos Juzgados vienen conociendo de

---

<sup>21</sup> Según el artículo 86 ter 2 de la LOPJ (introducido por la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal), “los juzgados de lo mercantil conocerán, asimismo, de cuantas cuestiones sean de la competencia del orden jurisdiccional civil, respecto de:

a) Las demandas en las que se ejerciten acciones relativas a competencia desleal, propiedad industrial, propiedad intelectual y publicidad, así como todas aquellas cuestiones que dentro de este orden jurisdiccional se promuevan al amparo de la normativa reguladora de las sociedades mercantiles y cooperativas.

b) Las pretensiones que se promuevan al amparo de la normativa en materia de transportes, nacional o internacional.

c) Aquellas pretensiones relativas a la aplicación del Derecho Marítimo.

d) Las acciones relativas a condiciones generales de la contratación en los casos previstos en la legislación sobre esta materia.

un número importante de pequeñas reclamaciones de cantidad formuladas por las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual fundadas en incumplimientos contractuales. Según las Conclusiones del I Encuentro de Jueces de lo Mercantil, “*las reclamaciones planteadas por las entidades de gestión, aunque se fundamenten en contratos, si éstos tienen su apoyo en derechos reconocidos en la Ley de Propiedad Intelectual deberían ser conocidas por los Jueces de lo Mercantil, a tenor del art. 86 ter 2 de la LOPJ, al igual que si se tratase de actos de comunicación pública (en bares, hoteles, etc.) sin existir previo contrato*”.

La pregunta que surge es si, cuando se proceda a la implantación de los Juzgados de Proximidad, seguirán siendo competentes los Juzgados de lo Mercantil para las reclamaciones inferiores a 3.000 euros de cuantía, o pasarán a serlo los Juzgados de Proximidad, en cuanto órganos con competencia para conocer de los juicios verbales y monitorios en cuantía no superior a 3.000 euros. Se trata, de nuevo, de una cuestión que deberá resolverse con el tiempo, a través de la experiencia que se pueda ir acumulando. No obstante, parece que en este caso el criterio de especialización de los Jueces de lo Mercantil en las materias de su conocimiento debe prevalecer y, por tanto, deben seguir siendo competentes para conocer de estos procesos. Esta solución, además, parece coherente con la voluntad declarada en la Exposición de Motivos de descargar de asuntos a los Juzgados de Primera Instancia. De hecho, en todo el Proyecto no se contiene una sola referencia a los Juzgados de lo Mercantil.

Ahora bien, tampoco dejan de suscitarse cuestiones de interés. Entre ellas, puede destacarse una que hace referencia a las consecuencias que sobre la distribución de competencias en el orden civil puede tener la configuración de la planta judicial en el primer escalón de ese orden.

Con carácter general, la circunscripción de los Juzgados de lo mercantil es provincial, y su sede se establece en la capital de la provincia, pudiendo crearse varios Juzgados dentro de

---

*e) Los recursos contra las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de recurso contra la calificación del Registrador Mercantil, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria para este procedimiento.*

*f) De los procedimientos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea y de su derecho derivado.*

*g) Cuantas incidencias o pretensiones se promuevan como consecuencia de la aplicación de la normativa vigente sobre arbitraje en las materias a las que se refiere este apartado”.*

una misma provincia cuando las circunstancias así lo aconsejen. Lo cierto, sin embargo, es que no se ha dispuesto la constitución de un Juzgado de lo mercantil en cada una de las provincias. En la inicial constitución de los Juzgados de lo mercantil dispuesta por el Real Decreto 1649/2004, de 9 de julio, por el que se dispone la creación de una plaza de magistrado, de la sección octava de la Audiencia Provincial de Alicante, y la creación y constitución de determinados juzgados, todos ellos con competencia mercantil, correspondientes a la programación del año 2004, desde el 1 de septiembre de 2004, sólo 16 provincias contaban con Juzgados de lo Mercantil, distribuidos de la siguiente forma: 5 en Madrid, 4 en Barcelona, 2 en Valencia y 1 en otras 13 provincias (Cádiz, Málaga, Sevilla, Oviedo, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Alicante, A Coruña, Pontevedra, Murcia, Donostia-San Sebastián y Bilbao). En virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1197/2005, de 10 de octubre, por el que se dispone la dotación de plazas de magistrado en órganos colegiados y la creación y constitución de Juzgados para completar la programación correspondiente al año 2005, se procedió a la ampliación de la planta de los Juzgados de lo Mercantil, mediante la creación de un Juzgado en Castellón de la Plana y la transformación en Juzgados de lo Mercantil de los Juzgados de Primera Instancia nº 19 de Zaragoza y nº 7 de Pamplona, así como la creación de dos nuevos Juzgados de lo Mercantil en Madrid, y uno en Alicante, Pontevedra y Bilbao. De manera que, en la actualidad, 19 provincias cuentan con Juzgados de lo Mercantil.

En el resto de provincias, o bien se han creado nuevos Juzgados de primera instancia a los que, además de sus competencias propias, se han atribuido también las competencias propias de los Juzgados de lo mercantil; o bien estas últimas funciones se han encomendado a Juzgados de primera instancia ya existentes.

Ante esta situación, surge la cuestión de determinar qué órgano es el competente para conocer de los procedimientos a que se viene haciendo referencia en las provincias en que no existe Juzgado de lo Mercantil, sino uno o varios Juzgados de Primera Instancia (de nueva creación o ya existentes) a los que se ha atribuido el conocimiento de las competencias propias de los Juzgados de lo Mercantil. En particular, se trata de determinar si de esos procesos monitorios y verbales conocerán los Juzgados de Proximidad o si, en cambio, lo harán los Juzgados de Primera Instancia a los que se hayan asignado las competencias de los Juzgados de lo Mercantil.

El mismo planteamiento que conduce a reconocer la competencia de los Juzgados de lo Mercantil allí donde existen conduce a decantarse por la segunda solución. Se trata de materias que, por razón de un determinado criterio de especialización (el establecido en la Ley Orgánica 8/2003, de creación de estos Juzgados), corresponden a los Juzgados de lo Mercantil. Lo que ocurre es que, en las provincias donde no se han establecido esos Juzgados, tales competencias han sido atribuidas de forma expresa a determinados Juzgados de Primera Instancia. Es decir, se está ante competencias que siguen siendo propias de los Juzgados de lo Mercantil, pero que son atribuidas por el legislador a determinados Juzgados de Primera Instancia ante la ausencia de Juzgado Mercantil en la provincia. Así las cosas, parece razonable considerar que de los procedimientos verbales y monitorios sobre materias propias de los Juzgados de lo Mercantil hayan de conocer esos Juzgados de Primera Instancia a los que, por decisión expresa del legislador, se ha atribuido la competencia para esas materias.

#### **4.3. Consecuencias sobre las competencias en materia contencioso-administrativa**

Finalmente, puede mencionarse una cuestión que afecta a las competencias de orden contencioso-administrativo que tendrán los Juzgados de Proximidad. Según el Proyecto, conocerán únicamente de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales cuando tengan por objeto sanciones administrativas que consistan en multas, cualquiera que sea su materia, que no excedan de 1.000 euros.

Sucede, sin embargo, que en no pocas ocasiones un acto de una entidad local no se limita a imponer una sanción de multa, sino que tiene un contenido más amplio. Piénsese, por ejemplo, en los casos de infracciones urbanísticas, donde a la imposición de una sanción económica se suele añadir la imposición de medidas correctoras destinadas a reestablecer la legalidad urbanística. De nuevo, surge la cuestión de determinar qué órgano sería el competente para conocer de un eventual recurso contencioso-administrativo contra el acto de la entidad local. ¿Sería necesario acudir al Juzgado de Proximidad para impugnar la multa, y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo para impugnar el resto (art. 8.1.e) LJCA), produciendo así el efecto no deseado de dividir entre diversos órganos jurisdiccionales el conocimiento de la impugnación de un mismo acto administrativo?

Parece, sin embargo, que existen argumentos suficientes para entender que, en estos casos, de dirigirse la impugnación no sólo contra la imposición de la sanción económica, sino

también contra las restantes medidas establecidas por el acto administrativo, podrá conocer del recurso íntegro el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente.

Esta solución puede venir respaldada por la jurisprudencia según la cual, cuando se trate de la acumulación de recursos contra actos cuyo conocimiento corresponda a órganos judiciales distintos, resultará competente el órgano que lo sea para enjuiciar el acto dictado por el órgano administrativo de mayor jerarquía (STS de 12 de abril de 2005). Se confirma así una doctrina que considera tácitamente inaplicable al orden contencioso-administrativo lo dispuesto en el artículo 73.1.1º de la LEC, en virtud del cual es requisito para la acumulación que el órgano judicial sea competente para conocer de todas las acciones acumuladas. Ciertamente, esta doctrina jurisprudencial se está refiriendo a supuestos de acumulación de acciones contra distintos actos administrativos, mientras que en el caso considerado se está ante un solo acto administrativo. Pero sus razonamientos se pueden trasladar a ese caso para, por vía de la aplicación analógica, afirmar la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

También, además, puede entenderse que a los Juzgados de Proximidad sólo se atribuye el conocimiento de los recursos contra actos de las entidades locales que tengan por exclusivo objeto la imposición de sanciones de multa; pero no, por tanto, los actos que, además, puedan también tener otro contenido. Para estos últimos, según esta línea argumental, la competencia se establecerá en aplicación del régimen general previsto en el artículo 8.1 de la LJCA, que atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos contra las entidades locales que tengan por objeto “*sanciones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuantía y materia*”.

## **5. Consideración final: las consecuencias de la creación de los Juzgados de Proximidad sobre el resto de órganos integrantes del primer escalón del sistema judicial**

Las consecuencias de la implantación de los Juzgados de Proximidad no se pueden valorar de forma aislada. Como ya se ha dicho, se está ante uno más de los distintos pilares a través de los cuales se persigue llevar a cabo una reforma procesal de hondo calado.

En particular, las consecuencias de la creación de los Juzgados de Proximidad no se pueden contemplar en atención exclusivamente a su efecto inmediato: la concentración en su elenco de competencias de un conjunto de materias de reducido interés económico y

complejidad jurídica que exigen una respuesta rápida y eficaz que se espera puedan dar estos Juzgados. También han de valorarse desde los efectos que se producen en los órganos que hasta ahora han venido ocupando el llamado último escalón en el sistema judicial: los Juzgados de Primera Instancia, los de Instrucción y los de lo Contencioso-Administrativo.

En 2004, con la creación y entrada en funcionamiento de los Juzgados de lo Mercantil, los Juzgados de Primera Instancia se vieron relevados del conocimiento de un conjunto de materias singularmente complejas cuyo enjuiciamiento requiere un conocimiento específico y profundo.

Ahora, con la creación de los Juzgados de Proximidad, se da un paso más. Y no sólo los Juzgados de Primera Instancia, sino también los de Instrucción y los de lo Contencioso-Administrativo, se verán liberados de un conjunto de procedimientos de escasa complejidad pero que, por su volumen y número, ocupan una buena parte de su tiempo y, por tanto, tradicionalmente vienen contribuyendo al atasco que se padece en esos órganos jurisdiccionales, alimentando así los males endémicos que afectan a la Justicia en nuestro país. Aunque no hay cifras oficiales, algunos datos son reveladores: por ejemplo, en el conjunto de capitales y municipios superiores a 175.000 habitantes, el promedio de juicios de faltas es de 1.010 y contando las diligencias previas (que son el 80% de la carga total de los Juzgados de Instrucción), las faltas representarían entre un 14% y un 18% de la carga total. Por su parte, aunque no hay cifras desglosadas, se viene afirmando que los asuntos civiles (verbales, monitorios y desahucios) rondan el 50% de la carga actual de los Juzgados de Primera Instancia o Mixtos (estos últimos, en su parte civil)<sup>22</sup>.

Así las cosas, fácilmente se comprende que el principal efecto inducido por la creación de estos Juzgados será, o al menos se persigue que sea, aliviar la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de Primera Instancia, Instrucción y de lo Contencioso-Administrativo, que, como se ha dado en decir, *“dejarán de conocer de estos asuntos menores que por su volumen distrae y retrasa la resolución de otros que no lo son”*. Dicho de otra forma: es de suponer que estos Juzgados dispondrán de más tiempo para la tramitación de los asuntos que permanezcan dentro de su esfera de competencias, a los que, por tanto, es de esperar que

---

<sup>22</sup> Fuente: Estudio de Cargas de los Juzgados de Proximidad, elaborado por el Servicio de Planificación y Análisis de la Actividad Judicial del Consejo General del Poder Judicial el 14 de febrero de 2006.

puedan dar respuesta más rápida y eficaz. Dispondrán de más tiempo para tramitar esos procedimientos y, también, para su estudio y resolución, por lo que cabe esperar que las resoluciones judiciales ganen en acierto y calidad jurídica, que se produzca una mayor agilidad en el estudio y resolución de los litigios y, por ende, una mayor coherencia y unidad en la labor interpretativa de las normas.

Y, si ese efecto se produce, se habrá contribuido a conseguir uno de los principales objetivos de la reforma: el refuerzo de la confianza en el sistema judicial, como factor importante del desarrollo económico. Esta iniciativa puede, en efecto, favorecer la seguridad jurídica. Los operadores económicos necesitan un sistema de solución de conflictos que proporcione un razonable grado de certidumbre. En ese sentido, se ha dicho con acierto que la seguridad jurídica es un valor económico; y en esta misma línea puede afirmarse que la labor de nuestros Tribunales es un elemento clave del desarrollo económico.