



## Estudios y Comentarios

 Descargar  Comentarios (0)

Revista El Cronista:

## La malhadada reforma de la justicia de 2025: tribunales de instancia y servicios comunes de tramitación; por Luis María Díez-Picazo, catedrático de Derecho Constitucional y magistrado del Tribunal Supremo

09/01/2026

Compartir:

En este artículo se recoge un análisis crítico de las dos grandes reformas que la Ley Orgánica 1/2025, autoproclamada de “eficiencia del Servicio Público de la Justicia”, introduce en la Ley Orgánica del Poder Judicial: la creación de los llamados “tribunales de instancia” y la de los denominados “servicios comunes de tramitación”

### I. DESCRIPCIÓN DEL NUEVO TRIBUNAL DE INSTANCIA

La Ley Orgánica 1/2025 se autoproclama de “eficiencia del Servicio Público de la Justicia”. Aparte de algunas modificaciones en las leyes procesales, introduce dos reformas de gran calado en la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ): una es la creación de los llamados “tribunales de instancia”, y otra la de los denominados “servicios comunes de tramitación”. Cada una de estas reformas tiene su propio objeto, en el sentido de que podrían haber sido aprobadas la una sin la otra. Pero, como se verá, guardan cierta relación y seguramente responden a un mismo designio. El cambio que están llamadas a producir en la estructura y el funcionamiento de la Administración de Justicia es enorme, aunque paradójicamente algunos importantes elementos del modelo anterior han sido respetados.

Comenzando por los tribunales de instancia, vienen a sustituir a los juzgados en el primer grado de la jurisdicción; y ello no solo en materia civil o penal, sino también en los demás órdenes jurisdiccionales. Los juzgados desaparecen y los jueces unipersonales quedan integrados en los tribunales de instancia. Dejando al margen algunos detalles que no alteran el cuadro general, los rasgos definitorios de los nuevos tribunales de instancia son los siguientes:

1.º Estructura y competencia (art. 8 de la LOPJ). La regla general es que habrá un tribunal de instancia en cada partido judicial. El tribunal de instancia, dependiendo del número de jueces que lo integren, podrá constar de una sección única (civil y penal simultáneamente) o de dos secciones (una civil y otra penal). En cada sección habrá el número de plazas judiciales -y, por consiguiente, de jueces- que se prevea en la planta judicial. A este respecto es importante destacar que la alteración de las demarcaciones judiciales, que puede comportar la desaparición de tribunales de instancia allí donde existen, sigue estando sometida -como anteriormente- a reserva de ley. Y es importante destacar, asimismo, que la creación o supresión de secciones y plazas judiciales dentro de un mismo tribunal de instancia deberá aprobarse por real decreto, oídos la Comunidad Autónoma correspondiente y el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ). El mapa judicial queda así notablemente blindado (arts. 29 y 36 de la LOPJ).

La regla general que se acaba de exponer va acompañada de varias reglas especiales o complementarias. Dada su importancia, no se trata en realidad de excepciones. Así, algunos tribunales de instancia pueden tener otras secciones, tales como contencioso-administrativo, social, mercantil, menores y vigilancia penitenciaria. Esas otras secciones de un tribunal de instancia pueden, además, extender su competencia a varios partidos

## EL CRONISTA

Lo más leído:

1. Estudios y Comentarios: La malhadada reforma de la justicia de 2025: tribunales de instancia y servicios comunes de tramitación; por Luis María Díez-Picazo, catedrático de Derecho Constitucional y magistrado del Tribunal Supremo
2. Tribunal Supremo: No es constitucionalmente admisible que se condicione el ejercicio del derecho de huelga a que el derecho al trabajo y a la libertad de empresa no resulten perjudicados
3. Estudios y Comentarios: Demasiadas ilegalidades en Venezuela; por Araceli Mangas Martín, académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
4. Legislación: Ayudas de la línea de financiación para proyectos de eficiencia energética y economía circular de empresas turísticas
5. Legislación: Subvenciones del programa autonómico de rehabilitación de vivienda en el ámbito rural
6. Estudios y Comentarios: ¿Fue legal la captura del dictador Maduro?; por Juan Luis López Aranguren, Profesor de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza
7. Legislación: Ayudas dirigidas a inversiones en transformación, comercialización y/o desarrollo de productos agroalimentarios
8. Actualidad: El TSJM ratifica una condena la exalcaldesa de Móstoles Noelia Posse por vulnerar los derechos de dos funcionarias
9. Actualidad: Aldama reconoce delitos ante el juicio de las

judiciales dentro de la misma provincia, o incluso fuera de ella siempre que sea en el ámbito de un mismo Tribunal Superior de Justicia (en adelante, TSJ). Los tribunales de instancia radicados en las capitales de provincia tendrán siempre esas otras secciones, cuya competencia territorial abarcará, en principio, toda la provincia.

Ello significa que la pauta normal será la existencia de un tribunal de instancia, más o menos grande según los casos, en las localidades cabeza de un partido judicial, que se ocupará de la primera instancia civil y de la instrucción penal. Y por lo que hace a lo contencioso-administrativo, social, mercantil, menores y vigilancia penitenciaria, la existencia de otras tantas secciones en el tribunal de instancia de la capital de la provincia y con competencia territorial sobre toda esta. Todo lo que no es primera instancia civil o instrucción penal queda, así, encomendado a secciones integradas en un determinado tribunal de instancia pero con competencia territorial normalmente de ámbito provincial y, en todo caso, sobre varios partidos judiciales. Además, la ley permite que dentro de una sección haya plazas especializadas en determinados tipos de asuntos (art. 96 de la LOPJ).

2.º. Composición (art. 84 y arts. 166 y siguientes de la LOPJ). El número y las características de las plazas judiciales de cada sección en cada tribunal de instancia se determinan en la planta, que -como queda dicho- se aprueba y modifica mediante real decreto oídos la Comunidad Autónoma y el CGPJ. Las plazas de una misma sección son numeradas, a efectos de poder identificarlas. Cada juez o magistrado del tribunal de instancia está destinado no solo a una sección, sino también a una concreta plaza dentro del ella. No obstante, la relación del juez con su plaza adolece de cierta ambigüedad en la ley; lo que, como se verá más adelante, no deja de plantear problemas.

El tribunal de instancia tiene un presidente, que es nombrado por el CGPJ a propuesta de la sala de gobierno del correspondiente TSJ. Esta propuesta recae en quien haya sido elegido por sus compañeros, por mayoría de tres quintos en la primera votación o de mayoría simple en la segunda. La ley no aclara si la sala de gobierno -o, llegado el caso, el CGPJ- puede no hacer suyo el resultado de la elección; es decir, si tiene un poder de veto sobre la persona escogida por los miembros del tribunal de instancia. La duración de la presidencia es de cuatro años. Un sistema similar, por lo demás, se contempla para la designación de los presidentes de las secciones, allí donde los haya.

En cada sección habrá una junta de sección, compuesta por todos los miembros de la misma, con el cometido fundamental de unificar criterios. Ello se entiende sin perjuicio de la independencia de cada juez a la hora de valorar los hechos y aplicar las normas en sede jurisdiccional (art. 264 de la LOPJ).

3.º. Funcionamiento (art. 152 y art. 167 de la LOPJ). Debe partirse de la premisa de que todas las plazas judiciales de una misma sección tienen, por definición, la misma competencia objetiva y territorial. La única excepción vendrá dada en caso de que se haga uso de la posibilidad, arriba mencionada, de que una o varias plazas de una sección hayan sido especializadas para cierto tipo de asuntos. Así las cosas, es de crucial importancia establecer cómo se asignan los asuntos a las plazas judiciales. Si bien se mira, la cuestión no es sustancialmente distinta de la planteada en el sistema anterior, cuando en un mismo partido judicial había varios jueces de primera instancia o de instrucción.

Pues bien, la regla general es que la distribución de asuntos dentro de cada sección deberá ajustarse a "normas de reparto predeterminadas y públicas". Estas habrán de ser elaboradas por la junta de sección, y aprobadas por la sala de gobierno del TSJ correspondiente. La asignación de cada concreto asunto a una determinada plaza judicial -es decir, al juez o magistrado titular de la misma- se hará por el secretario judicial, hoy denominado letrado de la Administración de Justicia (en adelante, LAJ), aplicando las normas de reparto y bajo la supervisión del presidente del tribunal de instancia. Las cuestiones, entendiéndose por tales las dudas y controversias, que puedan suscitarse al aplicar las normas de reparto serán resueltas por el presidente del tribunal de instancia "con carácter gubernativo interno". Vale la pena señalar que esta última expresión, recogida en el apartado quinto del art. 167 de la LOPJ, se encontraba ya en dicho cuerpo legal desde la reforma de 2015 para caracterizar las decisiones presidenciales en cuestiones de reparto de asuntos.

Junto a la regla general que se acaba de exponer hay algunas reglas complementarias. Así, la ley permite modificaciones puntuales para equilibrar la carga de trabajo de las distintas plazas judiciales de una sección. Y permite también que un juez o magistrado conozca de casos de otra sección, siempre que se trate de asuntos de nuevo ingreso y dentro del mismo orden jurisdiccional, que así lo acuerde el CGPJ tras oír a la junta de la sección afectada y al presidente del tribunal de instancia, y que el acuerdo se publique en el Boletín Oficial del Estado. Por ejemplo, un juez de vigilancia penitenciaria, que pertenece al orden jurisdiccional penal pero se integra en una sección distinta de la que conoce de los juicios penales, podría verse atribuir el conocimiento de estos.

Otra regla complementaria en lo relativo al reparto es que, tratándose de un asunto de especial complejidad o dificultad, cabe añadir dos jueces al que en origen lo tenga asignado. En otras palabras, la ley permite que, en lugar de un juez unipersonal, sea un colegio de tres jueces el que conozca del asunto. Esta posibilidad, prevista en el art. 84 *in fine* de la LOPJ, exige en todo caso que el juez originariamente competente siga siendo ponente y que los

mascarillas pero pide al TS que rebaje la petición de la Fiscalía

10. Tribunal Supremo: Se presume que es válido el certificado de residencia fiscal emitido por un Estado con el que España tiene un Convenio de Doble Imposición, sin que las autoridades españolas puedan rechazarlo de forma unilateral

Revistas Generales de Derecho:

- Consulte gratuitamente los dos primeros números de las Revistas

- Compra y suscripción



Derecho Administrativo



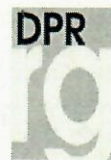
Derecho Canónico y Eclesiástico



Derecho del Trabajo y Seguridad Social



Derecho Europeo



Derecho Procesal



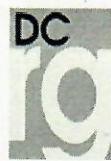
Derecho Romano



Derecho Penal



Historia del Derecho



Derecho Constitucional



Derecho Público Comparado

otros dos jueces llamados a formar el colegio sean designados ajustándose a un “turno anual preestablecido y público”.

4.º. Sustituciones (arts. 210 y siguientes de la LOPJ). Es sabido que para todo órgano judicial debe preverse un orden de sustituciones, a fin de afrontar los supuestos de vacante y de ausencia de su titular. Así, cada tribunal de instancia deberá tener un orden de sustituciones regulado en un “plan anual”, cuya elaboración partirá de las propuestas de las juntas de sección y cuya aprobación corresponderá al CGPJ.

El plan anual de sustituciones de cada tribunal de instancia habrá de seguir ciertos criterios: A) Debe primar la voluntariedad -es decir, tienen preferencia quienes libremente se ofrecen para ello- siempre que cumplan determinadas condiciones, especialmente en materia de trabajo pendiente. B) Las sustituciones deben realizarse entre jueces y magistrados de un mismo orden jurisdiccional. Solo subsidiariamente, si ello resulta imposible, cabe la sustitución entre quienes pertenecen a órdenes jurisdiccionales diferentes. C) La ley permite otorgar prórroga de jurisdicción a un juez o magistrado -o sea, atribuirle una competencia más amplia de la que corresponde a su plaza judicial- siempre que su carga de trabajo ordinaria sea escasa. Y en parecidas condiciones permite a un mismo juez o magistrado simultanear dos plazas judiciales. D) Las comisiones de servicio solo podrán acordarse excepcionalmente si los anteriores criterios resultan insuficientes. E) La designación de jueces no pertenecientes a la Carrera Judicial -es decir, los que hasta ahora han sido conocidos como “jueces sustitutos”- queda como una solución extrema, cuando aplicando todos los criterios mencionados no sea posible la sustitución interna.

## II. CONTRASTE CON EL MODELO TRADICIONAL DE PRIMER GRADO DE LA JURISDICCIÓN

El primer grado de la jurisdicción, tanto civil como penal, había venido dado en la España contemporánea por los juzgados de primera instancia e instrucción. Ello debe entenderse dejando al margen a los jueces de paz, cuyo papel nunca ha sido muy relevante. Tres rasgos caracterizaban originariamente el juzgado de primera instancia e instrucción.

En primer lugar, era un órgano judicial unipersonal, en el sentido de que su titular era un único juez; no una pluralidad de jueces. Pero, para comprender el alcance de la reforma judicial de 2025, es importante también destacar que era un órgano judicial por sí mismo. Ello quiere decir que disponía de su propio aparato de medios personales y materiales (secretario judicial, funcionarios, sede, etc.), en lugar de integrarse en una estructura más amplia con medios compartidos.

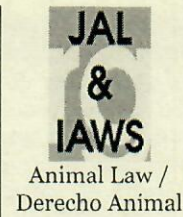
En segundo lugar, el juzgado de primera instancia e instrucción estaba servido por un juez letrado, es decir, licenciado en derecho. En esto se diferenciaba de los antiguos alcaldes, jueces legos que constituían el escalón inicial en la justicia del Antiguo Régimen. Desde un punto de vista profesional, el juez de primera instancia e instrucción se encontraba en el nivel inicial o más bajo de la judicatura.

En tercer lugar, el juzgado de primera instancia e instrucción tenía una circunscripción o ámbito de competencia territorial específico, denominado “partido judicial”. De aquí, por cierto, que inicialmente a los jueces de primera instancia e instrucción se los conociera como “jueces de partido”. Salvo en grandes poblaciones, los partidos judiciales agrupaban varios municipios, con una extensión más reducida que la provincia. Puede decirse que, por sus dimensiones, el partido judicial se encontraba en un punto intermedio entre el municipio y la provincia.

El partido judicial ha sido, sin duda alguna, el elemento definitorio clave de la organización judicial española en su primer nivel. Que se optara por una circunscripción judicial como esta -en lugar de otra más extensa- seguramente se explica por las dificultades de comunicación y transporte en la primera mitad del siglo XIX, así como por el designio de que todos los juzgados sirvieran a una población similar. La Constitución de 1812 fue inequívoca, al disponer en su art. 273: “Se establecerán partidos proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un Juzgado correspondiente.” Y mediante un Real Decreto de 23 de mayo de 1812, que nunca llegó a tener aplicación efectiva, las Cortes de Cádiz fijaron el objetivo de un juez por cada cinco mil habitantes.

Como explicó en su día Rafael de Mendizábal (“Origen y significado del partido judicial”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia* de 5 de junio de 1966), a quien se debe prácticamente el único estudio histórico sobre el partido judicial, esta circunscripción -junto con su juzgado, servido por juez letrado- fue definitivamente aprobada mediante el Real Decreto de 21 de abril de 1834, en los albores del régimen liberal. Esta disposición es pocos meses posterior a la división provincial y, sobre todo, se aprobó solo once días después de la promulgación del Estatuto Real; lo que indica que su causa inmediata fue la necesidad de poner en marcha un sistema electoral. El partido judicial fue también una circunscripción electoral, e inauguró una vinculación entre el sistema electoral y el juez de primera instancia que perdura hasta hoy. Es verdad, sin embargo, que la implantación efectiva de los juzgados de partido en todo el territorio nacional llevó varios años.

Llegados a este punto, es útil hacer dos observaciones de índole histórica y comparada. La primera es que el modelo de organización judicial de primera instancia introducido en 1834



### Secciones:

- Legislación
- Actualidad
- Agenda
- Estudios y Comentarios
- Novedades Iustel
- Oposiciones y Concursos
- Jurisprudencia
- El Cronista

### Boletines Oficiales:

- DOUE
- BOE
- Andalucía
- Aragón
- Cantabria
- Castilla-La Mancha
- Castilla y León
- Cataluña
- Ceuta
- Comunidad de Madrid
- Comunidad Valenciana
- Extremadura
- Galicia
- Islas Baleares
- Islas Canarias
- La Rioja
- Melilla
- Navarra
- País Vasco
- Principado de Asturias
- Región de Murcia

no siguió completamente el ejemplo francés, que tanto en lo administrativo como en lo judicial era el predominante en la época. Sin entrar en detalles que ahora son innecesarios, la famosa y muy influyente Ley de 20 de abril de 1810, sobre la organización judicial, instituyó el *tribunal d'instance* como pieza básica de la justicia francesa. Frente a opciones extremas -más grandes y más pequeñas- seguidas en distintos momentos del ciclo revolucionario, la circunscripción judicial establecida en 1810 fue el *arrondissement*; una solución intermedia entre el departamento y el municipio, que por cierto también fue utilizada a fines electorales. Hasta aquí, la norma española de 1834 siguió el ejemplo francés. Pero una diferencia importante es que el *tribunal d'instance* era un órgano judicial compuesto por tres jueces, un fiscal y un secretario. El carácter unipersonal o monocrático del órgano judicial de base en la organización judicial española no es, así, de inspiración francesa. Tal vez guarde más similitud con lo que fue el *pretore* italiano.

La otra observación tiene que ver con la evolución posterior del órgano judicial de base creado en 1834. Es bien sabido que en las poblaciones grandes había una pluralidad de juzgados de primera instancia e instrucción, todos ellos con idéntica competencia objetiva y territorial; pero no debe perderse de vista que esto no los transformaba en una estructura colectiva, como en el ejemplo francés: cada uno de los jueces de primera instancia e instrucción de un mismo partido judicial era titular de un órgano judicial propio y completo, y funcionaba con independencia de los demás conociendo de los asuntos que le correspondían según normas de reparto. En este sentido, la posición del juez de base en España ha sido bastante autónoma con respecto a sus compañeros; máxime después de que en muchas poblaciones se escindiera la primera instancia civil de la instrucción penal y de que algunos juzgados pudieran ser servidos por magistrados, es decir, jueces de la categoría superior. Sin embargo, no puede decirse que globalmente la evolución de la organización judicial española haya favorecido a los juzgados de primera instancia e instrucción como órgano judicial de base. El ya mencionado Rafael de Mendizábal apunta -sin aportar más detalles- que en 1893, 1926 y 1935 hubo intentos fallidos de suprimir los partidos judiciales; lo que indica, cuanto menos, una insatisfacción que trascendía a sucesivos regímenes políticos. A esto debe añadirse lo más importante: ninguna innovación relevante en la Administración de Justicia española se ha apoyado en el partido judicial. Piénsese en los juzgados de menores, de lo social -antes magistraturas de trabajo-, de familia, de lo penal, de vigilancia penitenciaria, de lo contencioso-administrativo, de lo mercantil; y ello por no hablar de las fiscalías, o de los institutos de medicina legal. Su ámbito territorial no ha sido el partido judicial.

Así las cosas, no es aventurado decir que hace tiempo que el partido judicial, su juez y su juzgado tendían a tener cierto carácter residual: les correspondía aquello que en lo civil y lo penal no se había encomendado a otros órganos judiciales de base de creación posterior. Y no debería pasarse por alto que su principal justificación histórica, vinculada a las dificultades de transporte y comunicación, no puede seriamente invocarse en la era del AVE y de Lexnet. Sin embargo, la resistencia a la supresión del partido judicial ha sido numantina por parte de los ayuntamientos, cualquiera que sea su color político, que temen perder influencia social y actividad económica. Esta es la razón fundamental por la que fracasaron anteriores anteproyectos legislativos sobre el tribunal de instancia, elaborados en tiempos de los ministros Caamaño Domínguez y Ruiz Gallardón. Y seguramente esta es también la razón por la que la Ley Orgánica 1/2025 ha creado los tribunales de instancia preservando los partidos judiciales; lo que, como se verá enseguida, es cuanto menos incongruente.

### III. CRÍTICA DEL NUEVO TRIBUNAL DE INSTANCIA: LA CONSERVACIÓN DE LOS PARTIDOS JUDICIALES

Agrupar en una única estructura a todos los jueces que, dentro de un determinado ámbito territorial, se ocupan de los asuntos civiles y penales en el primer grado de la jurisdicción (primera instancia civil, instrucción penal, juicio sobre delitos leves, etc.) puede ser una buena idea. Y también puede serlo englobar en dicha estructura única a los jueces especializados (de menores, de vigilancia penitenciaria, mercantiles, etc.) e incluso a los jueces de base de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social. Que el primer nivel de la organización judicial sea un tribunal de instancia tiene, en teoría, innegables ventajas.

Para comprender bien esto, es imprescindible evitar una confusión: sustituir una pluralidad de juzgados por un tribunal de instancia no implica en absoluto adoptar el principio de colegialidad para el enjuiciamiento de los litigios y causas. Los jueces, que hasta ahora eran titulares de sus propios juzgados, no por integrarse en un tribunal de instancia pasan a administrar justicia colegiadamente. Desde un punto de vista procesal, siguen siendo jueces unipersonales; y ello, por supuesto, a menos que las leyes procesales dispongan la formación colegiada para determinados supuestos. En otras palabras, el tribunal de instancia como órgano judicial no tiene carácter colegiado por el mero hecho de englobar a una pluralidad de jueces: será (normalmente) unipersonal y (a veces) colegiado, dependiendo de que actúe a través de un juez o de un colegio de tres jueces. Por ello, el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2025 yerra cuando afirma que el nuevo tribunal de instancia es un órgano colegiado desde un "punto de vista organizativo". Ese pretendido punto de vista organizativo resulta jurídicamente irrelevante a la hora de dilucidar si un órgano es colegiado, pues lo determinante es más bien si la decisión corresponde a varias personas que deben actuar conjuntamente. Como órgano judicial, el tribunal de instancia es

una estructura compleja, que incluye a una pluralidad de jueces; y cualquier caracterización ulterior como unipersonal o colegiado dependerá de las normas orgánicas y procesales aplicables en cada caso.

Una vez sentada esta premisa, las posibles ventajas del tribunal de instancia son innegables. Ayuda a equilibrar las cargas de trabajo entre los jueces, adaptándose mejor a cambiantes necesidades; facilita las economías de escala en los medios personales (funcionarios de la oficina judicial) y materiales (sedes, informática, etc.) al servicio de los jueces; y probablemente permite un sistema de sustituciones ágil y racional, con reducción drástica de jueces sustitutos no pertenecientes a la Carrera Judicial. A estas ventajas en el plano de la gestión tal vez cupiera añadir otra de índole sociológica: los jueces españoles dejarían de pasar sus años iniciales en soledad, con todo lo que esto implica en términos de formación del carácter y de usos profesionales, para pasar a socializarse dentro de un grupo. Téngase en cuenta que ello ha sido una peculiaridad de la judicatura, que no se da en otros cuerpos y carreras.

Que estas ventajas pueden ser reales lo demuestra la experiencia francesa: en 1958 el viejo *tribunal d'instance* fue reemplazado por el *tribunal de grande instance* de ámbito departamental, adoptando así una estructura colectiva aún más amplia. Y así lo demuestra también que en Italia se suprimiera en 2002 la vieja figura del *pretore* -de alguna manera, equivalente a nuestro juez de primera instancia e instrucción- sustituyéndola con el *tribunale ordinario*.

Ahora bien, para que las posibles ventajas de un tribunal de instancia se materialicen, es preciso dar respuesta adecuada a un reto de diseño: acertar con el tamaño adecuado. Un tribunal de instancia demasiado grande tal vez resulte difícil de gestionar, pero es seguro que un tribunal de instancia demasiado pequeño no está en condiciones de aportar las ventajas arriba indicadas. Si el tribunal de instancia está formado por pocos jueces, la compensación de desequilibrios en la carga de trabajo o el ahorro derivado de compartir medios personales y materiales obtendrán inevitablemente resultados modestos: no es lo mismo dividir entre tres o cinco que dividir entre treinta o cincuenta. Para que la creación de un tribunal de instancia suponga una mejora significativa con respecto al modelo anterior, es imprescindible que sean bastantes los jueces llamados a compartir carga de trabajo y medios auxiliares. Y ello es aún más claro cuando de las sustituciones se trata.

Pues bien, la Ley Orgánica 1/2025 sencillamente ha orillado esta dificultad, al optar por la conservación de los partidos judiciales. Esto puede tener sentido, como se dejó apuntado más arriba, en términos de política local; pero no responde a exigencias objetivas de una moderna Administración de Justicia y, desde luego, resulta muy poco congruente con la idea misma de tribunal de instancia. Conviene insistir en que la justificación histórica del partido judicial, relativa a las dificultades de comunicación y transporte, hace mucho tiempo que dejó de ser válida. Así las cosas, conservar los partidos judiciales conduce a que haya tribunales de instancia de muy distintas dimensiones y, sobre todo, a que en los partidos judiciales con baja población y un número de jueces reducido la agrupación de estos en un nuevo tribunal de instancia no suponga cambios significativos en la práctica cotidiana. El único cambio que seguramente afectará a todos los tribunales de instancia, cualquiera que sea su tamaño, vendrá dado por el servicio común de tramitación; pero este es un tema diferente, que será abordado más tarde.

La opción del legislador por conservar los partidos judiciales ha traído consigo otra consecuencia: la planta judicial sigue siendo sustancialmente la misma que antes de la reforma. Así lo demuestra no solo que el número y la competencia de los jueces de cada partido judicial permanece inalterado, sino sobre todo que los preexistentes órganos judiciales unipersonales de ámbito provincial han sido integrados en el tribunal de instancia de la capital de la provincia, atribuyéndoles competencia en todo el territorio de esta. En pocas palabras, la Ley Orgánica 1/2025 ha "encajado" -si se permite la expresión- la vieja planta judicial en el nuevo molde del tribunal de instancia. Y esto encorseta el potencial reformador del tribunal de instancia. Se parece, por utilizar una comparación académica, al intento universitario de implantar el llamado "sistema Bolonia" sin modificar el esquema básico de los anteriores planes de estudio.

#### IV. CRÍTICA DEL NUEVO TRIBUNAL DE INSTANCIA: LA PROBLEMÁTICA PREDETERMINACIÓN DEL JUEZ

Junto al reto de diseño, que es de naturaleza pragmática, la creación de un tribunal de instancia debe afrontar una dificultad de principio: que sea respetuoso con el principio de la predeterminación legal del juez. Ello se plantea sencillamente porque en el seno del tribunal de instancia existirá, por definición, una pluralidad más o menos numerosa de jueces con idéntica competencia. Por ejemplo, todos los jueces de instrucción de un mismo tribunal de instancia tienen, en principio, la misma competencia objetiva y territorial y, por consiguiente, es preciso establecer cómo se asignan los asuntos entre ellos. Tal vez pudiera decirse que algo parecido ocurría ya con los distintos juzgados (de instrucción, de primera instancia, etc.) de un mismo partido judicial, donde la asignación de asuntos se hacía siguiendo un orden de reparto. La similitud con la situación anterior no puede negarse.

Pero ahora, con el nuevo tribunal de instancia, el riesgo para el principio de predeterminación legal del juez es mayor, al menos por dos razones. Por un lado, cada

juzgado de un mismo partido judicial era un órgano judicial autónomo, algo que ya no ocurre con cada juez -o con cada plaza judicial- de un mismo tribunal de instancia. Y no cabe pasar por alto, en este orden de ideas, que la inamovilidad del juez con respecto a la plaza que ocupa en el tribunal de instancia dista de estar nítidamente asegurada con la Ley Orgánica 1/2025. Por otro lado, la regulación legal del nuevo tribunal de instancia tampoco es clara en lo atinente a las garantías de observancia del orden de asignación de asuntos entre jueces con idéntica competencia.

Antes de seguir adelante, es conveniente recordar por qué el principio de la predeterminación legal del juez es una pieza básica en el Estado de derecho. A diferencia de otras instituciones del Estado, incluidos el Parlamento y el Gobierno, el Poder Judicial no es una estructura que siga las orientaciones de un centro directivo, ni menos aún es una estructura monolítica que hable mediante una sola voz. El Poder Judicial es una estructura policéntrica, en que la armonía -suponiendo que pueda alcanzarse- se busca mediante el sistema de recursos y, por supuesto, la sujeción de todos los órganos judiciales a la legalidad. En este esquema organizativo, cada juez es independiente, de manera que -entre otras consecuencias- no está jurídicamente vinculado a ninguna clase de instrucciones u órdenes. Si se parte de este presupuesto, es imprescindible saber a quién corresponde decidir cada asunto. Y es aquí donde el principio de la predeterminación legal del juez entra en escena: contrariamente a muchos otros funcionarios y empleados públicos, incluidos los individuos del Ministerio Fiscal, los jueces no son intercambiables. Si lo fueran, sería posible buscar un juez "cómodo" para el asunto de que se tratase, con la consiguiente quiebra de la imparcialidad e independencia judiciales. Que ni las partes ni ninguna autoridad del Estado puedan escoger al juez es así un valor irrenunciable, que el liberalismo clásico designaba como "juez natural".

La predeterminación legal del juez tiene un doble reconocimiento en la Constitución Española. Como principio constitucional, está consagrado en el art. 117.3 cuando afirma que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde "a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan". Como derecho fundamental, es proclamado por el art. 24.2 cuando dice que "todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley". Su configuración explícita como derecho fundamental implica que -además de operar como un límite frente a la ley, señalando aquello que esta no puede hacer al regular la organización judicial y los procesos jurisdiccionales- cualquier persona afectada en un caso concreto puede invocar su protección, incluso mediante el recurso de amparo. En cuanto a su contenido, es pacífico que el principio de la predeterminación legal del juez exige que pueda identificarse previamente qué órgano judicial debe conocer de un asunto y quién es su titular. Ello significa que la ley debe fijar las normas de competencia objetiva, territorial y funcional, así como las normas sobre provisión de plazas judiciales y sobre sustituciones.

En cuanto al alcance del principio de la predeterminación legal del juez cuando se trata de jueces con idéntica competencia, que es lo que ahora interesa, las cosas son algo menos nítidas. Con anterioridad a la creación de los tribunales de instancia, el interrogante se suscitaba en relación no solo con los distintos juzgados de un mismo partido judicial, sino también con las distintas secciones de una misma audiencia provincial o de una misma sala, así como con la designación del ponente en los órganos judiciales colegiados. El Tribunal Constitucional ciertamente ha afirmado que el principio de predeterminación legal del juez rige también en este ámbito. Ello comporta, en la terminología al uso, que debe haber "normas de reparto" previas y claras, que fijen el orden de asignación de asuntos (STC 174/2000 y 37/2003). Ahora bien, el Tribunal Constitucional nunca ha llegado a afirmar que la vulneración de las correspondientes normas de reparto en un caso concreto suponga automáticamente una violación del derecho fundamental reconocido por el art. 24.2 de la Constitución, que sea susceptible de reparación mediante el recurso de amparo.

#### La relación entre el juez y la plaza judicial en el tribunal de instancia.

Pues bien, la exigencia de que dentro de una misma sección (civil, penal, etc.) del tribunal de instancia esté legalmente predeterminado el juez -o, si se prefiere, la plaza judicial- que debe ocuparse de cada asunto no recibe una respuesta satisfactoria en la Ley Orgánica 1/2025. Recuérdese que, a diferencia de lo que ocurría con los distintos juzgados de un partido judicial, que eran órganos judiciales diferenciados, las plazas judiciales de una sección del tribunal de instancia son meras articulaciones internas de un mismo órgano judicial.

Aquí surge ya una primera dificultad, porque la Ley Orgánica 1/2025 ha sido muy ambigua al regular la relación del juez con la plaza judicial que ocupa. En efecto, dista de ser claro si cada juez está adscrito a una concreta plaza judicial, con garantía de inamovilidad, o si está genéricamente adscrito a la sección o -en términos aún más generales- al tribunal de instancia. El art. 84 de la LOPJ, que define los rasgos básicos del tribunal de instancia, dice en su apartado cuarto que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde a los jueces "destinados () en las diferentes Secciones que integren los Tribunales de Instancia" y a continuación añade: "Su adscripción a las referidas Secciones será funcional." En la terminología tradicional en materia de organización de tribunales, "funcional" se contraponía a "orgánico", que es aquello que forma parte establemente de la organización. Lo funcional, en cambio, es aquello que admite variación según las necesidades del momento. Así, decir que la adscripción del juez a una determinada sección es funcional

equivale a decir que puede ser destinado a otra sección del mismo tribunal de instancia sin que ello suponga un traslado o cambio de destino. Y ni que decir tiene que si esto vale, según el referido precepto legal, para las diferentes secciones de un mismo tribunal de instancia, con más razón debe valer para las diferentes plazas judiciales de una misma sección. Corolario de todo ello sería que los jueces del tribunal de instancia no gozan de estabilidad en una determinada plaza judicial dentro del mismo o, por decirlo con una fórmula gráfica, que no tienen una determinada plaza judicial "en propiedad". La garantía de inamovilidad quedaría así circunscrita al destino en el tribunal de instancia; lo que, dicho sea incidentalmente, supondría que la creación de los tribunales de instancia ha erosionado la inamovilidad judicial.

Ahora bien, la Ley Orgánica 1/2025 ha introducido otros preceptos que casan mal con esa conclusión. El apartado segundo del art. 27 de la LOPJ establece que "las plazas judiciales que integran los Tribunales de Instancia y el Tribunal Central de Instancia se designarán por numeración ordinal dentro de la misma Sección". Y como se dejó apuntado más arriba, la creación y modificación de las plazas judiciales corresponde al Gobierno, tras oír a la correspondiente Comunidad Autónoma y al CGPJ (art. 36 de la LOPJ). En esta misma línea se orienta el art. 329 de la LOPJ cuando, al regular el modo en que los jueces son destinados a un tribunal de instancia, usa repetidamente la expresión "concursos para la provisión de las plazas en Secciones". Si aún cupiera alguna duda de que lo que se provee son concretas plazas judiciales, el último apartado del propio art. 329 de la LOPJ es inequívoco, al establecer que "ningún juez () de cada una de las secciones de un Tribunal de Instancia () podrá solicitar en concurso o en cualquier otra forma de provisión una plaza judicial perteneciente a la misma sección en la que ya estuviera destinado". Esta prohibición no tendría ningún sentido si se entendiese que el destino del juez no es una determinada plaza judicial. Cuanto precede está en abierta contradicción con el arriba mencionado art. 84 de la LOPJ y parece indicar que las plazas judiciales no son meras manifestaciones funcionales, sino que tienen naturaleza orgánica.

Toda esta disquisición sobre si la relación de los jueces con las plazas judiciales que ocupan tiene carácter funcional u orgánico, aparte de ser relevante desde el punto de vista de la inamovilidad judicial, tiene mucha importancia para lo que aquí se examina; y ello porque la predeterminación legal del juez dentro de una misma sección del tribunal de instancia será mucho más sólida si se entiende que el orden de asignación de asuntos debe hacerse por plazas judiciales, y que cada una de ellas tiene un titular que no es intercambiable. Si se entiende, en cambio, que la adscripción es efectivamente funcional, resultará más fácil para el presidente no asignar los asuntos siguiendo estrictamente la numeración de las plazas judiciales o, más sibilamente, considerar que la plaza judicial que toque no tiene un titular estable. En resumen, entre el art. 84 de la LOPJ y los arts. 27, 36 y 329 de la LOPJ existe una antinomia y, si se trata de hacer efectivo el principio de la predeterminación legal del juez en el tribunal de instancia, es claro que debe darse prioridad a los segundos sobre el primero.

#### El pretendido carácter puramente gubernativo de las normas de reparto.

Una segunda dificultad para la plena efectividad del principio de predeterminación legal del juez dentro de cada una de las secciones del tribunal de instancia viene dada precisamente por la regulación del orden de asignación de asuntos a los varios jueces con idéntica competencia. Los textos que regulan esta materia han sido conocidos tradicionalmente como las "normas de reparto"; es decir, las que rigen la distribución del trabajo entre los jueces de un mismo partido judicial, entre las secciones de una misma sala, etc. Con respecto al nuevo tribunal de instancia, ello está previsto en el inciso inicial del art. 167 de la LOPJ: "En los Tribunales de Instancia los asuntos se distribuirán entre los jueces y las juezas, por razón de las plazas en que se integren conforme a normas de reparto predeterminadas y públicas. Las normas de reparto se aprobarán por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, a propuesta de la Junta de Jueces y Juezas de la respectiva Sección del Tribunal de Instancia." Véase asimismo el art. 152 de la LOPJ.

Del precepto legal transcrito se desprende que debe haber normas de reparto predeterminadas y públicas; que cada sección de cada tribunal de instancia debe tener las suyas propias; que el borrador o propuesta de normas de reparto debe hacerlo la junta de jueces de la sección; y que la aprobación definitiva compete a la sala de gobierno del correspondiente TSJ, como máxima autoridad judicial en la Comunidad Autónoma. Aunque el art. 167 de la LOPJ no lo diga, hay que entender que la sala de gobierno no está obligada a aceptar la propuesta, sino que tiene la facultad de rechazarla si considera que no cumple los requisitos mínimos exigibles. Y probablemente es razonable entender también que puede tomar la iniciativa en el supuesto de que una junta de jueces no presente propuesta de normas de reparto.

Tal vez habría sido oportuno que la Ley Orgánica 1/2025 hubiese establecido algunos estándares o criterios mínimos a seguir por todas las normas de reparto, a fin de evitar una excesiva disparidad de unos tribunales de instancia a otros, que pueda redundar en perjuicio de la previsibilidad para los operadores jurídicos. No obstante, desde el punto de vista del principio de la predeterminación legal del juez, que cada junta de jueces haga su propia propuesta no es objetable siempre que luego la sala de gobierno del TSJ y, en última instancia, el CGPJ cumplan con su deber: la sala de gobierno, rechazando aquellas propuestas que no aseguren efectivamente la predeterminación; y el CGPJ, revisando los

acuerdos de las salas de gobierno en la materia. No hay que olvidar que los actos de las salas de gobierno de los TSJ son siempre susceptibles de recurso de alzada ante el CGPJ (art. 158.2 de la LOPJ).

Hasta aquí, más allá de posibles consideraciones de oportunidad, todo en orden. Ahora bien, el problema comienza cuando de aplicar las normas de reparto se trata. La clave se encuentra en el apartado quinto del art. 167 de la LOPJ: "El reparto se realizará por el letrado o la letrada de la Administración de Justicia bajo la supervisión de la Presidencia del Tribunal de Instancia y le corresponderá a esta resolver con carácter gubernativo interno las cuestiones que se planteen y corregir las irregularidades que puedan producirse, adoptando las medidas necesarias y promoviendo, en su caso, la exigencia de las responsabilidades que procedan." De la lectura de este precepto resulta claro que la asignación de asuntos aplicando las normas de reparto debe hacerla el secretario judicial -hoy LAJ- ajustándose a las indicaciones que le dé el presidente del tribunal de instancia, a quien compete siempre resolver cualquier duda o controversia en la materia. En pocas palabras, la autoridad en lo atinente a la aplicación de las normas de reparto es el presidente del tribunal de instancia; lo que es razonable, pues el cometido principal de un presidente es que su tribunal funcione correctamente.

Así, el art. 167.5 de la LOPJ no sería objetable si no fuera por el inciso "con carácter gubernativo interno". En este punto es necesario precisar que, en la terminología al uso, "lo gubernativo" se contrapone a "lo jurisdiccional"; es decir, gubernativo es todo aquello que, teniendo que ver con la organización y el funcionamiento de los tribunales, no consiste en ejercer juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que es la esencia de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 de la Constitución). Lo gubernativo es así instrumental con respecto a lo jurisdiccional. Las potestades en el terreno de lo gubernativo corresponden constitucionalmente al CGPJ: no debe olvidarse que el art. 122.2 de la Constitución lo define precisamente como el "órgano de gobierno" del Poder Judicial, encomendándole especialmente las funciones sobre "nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario" de jueces y magistrados. Pero la Ley Orgánica del Poder Judicial contempla también el denominado "gobierno interno de los tribunales", que corresponde principalmente a las salas de gobierno de los TSJ, así como de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo (art. 152 de la LOPJ). Entre las atribuciones de las salas de gobierno (establecer turnos, realizar inspecciones, ejercer ciertas funciones disciplinarias, etc.) se encuentra, tal como se indicó más arriba, la aprobación de las normas de reparto. Para comprender adecuadamente el significado y alcance del gobierno interno de los tribunales, es importante destacar que las salas de gobierno se rigen por la legislación de procedimiento administrativo -no por la legislación procesal- y que sus actos son siempre recurribles ante el CGPJ (art. 158.2 de la LOPJ). Ello significa que aquellas están jerárquicamente subordinadas a este, y que por esa vía se asegura la uniformidad y coherencia en el gobierno del Poder Judicial. Y es claro, desde luego, que el Poder Ejecutivo no puede nunca entrar en ese ámbito, que está constitucionalmente reservado al CGPJ. La Constitución solo permite -si bien no impone- que el Poder Ejecutivo tenga atribuciones en lo que el Tribunal Constitucional llamó la "administración de la Administración de Justicia" (STC 56/1990), es decir, los medios personales y materiales al servicio de los jueces y tribunales.

Pues bien, teniendo en cuenta este contexto normativo no resulta evidente que sea constitucionalmente correcto que la resolución por el presidente del tribunal de instancia de las dudas y controversias surgidas en aplicación de las normas de reparto tenga, siempre y necesariamente, carácter gubernativo interno. Interpretado rigurosamente, ese carácter gubernativo interno implicaría que el recurso contra la asignación de un asunto a un determinado juez por el LAJ es algo que agota su eficacia en el interior del tribunal de instancia o, dicho de otro modo, algo que es ajeno al proceso. Y ello, a su vez, comportaría que solo quienes pertenecen al tribunal de instancia podrían impugnar la aplicación de las normas de reparto. Esto equivale a decir que solo el juez que se considerase indebidamente privado del conocimiento de un asunto podría interponer el recurso, negándose legitimación para ello a las partes en el proceso. Estas quedarían así desprotegidas frente al modo en que el presidente del tribunal de instancia interpreta y aplica las normas de reparto. Con arreglo al criterio hasta ahora seguido por el Tribunal Constitucional, ello no sería susceptible de denuncia y reparación mediante el recurso de amparo; pero seguramente, al menos en casos graves, supondría una merma de la tutela judicial efectiva prometida por el art. 24 de la Constitución.

Las objeciones sobre la regulación legal del modo de aplicar las normas de reparto no acaban aquí. El art. 168.2.b) de la LOPJ encomienda al presidente del tribunal de instancia: "Resolver en única instancia los recursos gubernativos que quepa interponer contra las decisiones de los letrados y las letradas de la Administración de Justicia en la materia." Así, la resolución de las cuestiones relativas a la aplicación de las normas de reparto no solo tiene carácter gubernativo interno, sino que se agota en la autoridad del presidente del tribunal de instancia. Interpretado literalmente, el mencionado art. 168.2.b) de la LOPJ significa que la resolución del presidente del tribunal de instancia no puede ser luego impugnada ante una autoridad gubernativa superior, como son la sala de gobierno del correspondiente TSJ y el propio CGPJ. Esta consecuencia no deja de ser excepcional, porque lo normal -como se dejó dicho más arriba- es que la última palabra en lo gubernativo sea del CGPJ, todos cuyos actos por cierto son susceptibles de recurso

contencioso-administrativo ante la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo (art. 638 de la LOPJ). La extrañeza es aún mayor si se considera que hasta ahora los actos de los jueces decanos, que eran lo más parecido en materia de reparto a los actuales presidentes de tribunal de instancia, podían recurrirse en alzada ante el CGPJ de conformidad con el art. 88 del Reglamento de Órganos de Gobierno de los Tribunales de 26 de julio de 2000.

En suma, la Ley Orgánica 1/2025 ha atribuido al presidente del tribunal de instancia un poder aparentemente omnímodo a la hora de interpretar y aplicar las normas de reparto: las partes en el proceso no parecen estar legitimadas para impugnar la asignación de asuntos, y las decisiones del presidente en ningún caso admiten ulterior recurso. Es verdad que la fórmula "carácter gubernativo interno" para referirse a la aplicación de las normas de reparto era ya utilizada por el antiguo art. 167.3 de la LOPJ tras la reforma introducida en 2015. Y es razonable pensar que una excesiva apertura de las posibilidades de impugnación de la asignación de asuntos podría facilitar abusos de litigantes desaprensivos. Pero nada de ello obsta a que un elemento crucial y delicado en el funcionamiento del nuevo tribunal de instancia, como es la asignación de asuntos entre los diversos jueces que componen el mismo, sea una especie de dominio reservado del presidente; algo que, de nuevo, es difícilmente compatible con el art. 24 de la Constitución. El único posible remedio consistiría en entender que las decisiones del presidente que se desvíen de manera manifiesta o arbitraria de las normas de reparto determinan la falta de competencia del juez y, por consiguiente, son susceptibles de impugnación dentro del mismo proceso; es decir, en sede jurisdiccional, no gubernativa. Y aun así, para llegar a una solución como esta que salvase las exigencias del art. 24 de la Constitución, sería preciso obviar el tenor literal del mencionado art. 167.3 de la LOPJ.

#### V. EL SERVICIO COMÚN DE TRAMITACIÓN: LA SUSTRACCIÓN A LOS JUECES DE LA ORDENACIÓN DEL PROCESO

La segunda reforma de gran calado en la organización judicial española que introduce la Ley Orgánica 1/2025 son los servicios comunes de tramitación. Aquí el discurso es más lineal que con respecto a los tribunales de instancia y, sin duda alguna, la agresión contra principios básicos de un justo proceso es mucho más visible.

Los juzgados de primera instancia e instrucción eran, como se vio, órganos judiciales por sí mismos, de manera que cada ellos disponía de su propia secretaría u oficina judicial; es decir, el equipo de soporte y apoyo necesario para el ejercicio de la función jurisdiccional, dirigido por un secretario judicial. En cambio, con la creación de los servicios comunes de tramitación se busca que, en lugar de una secretaría para cada juez, haya una única oficina judicial para todo el tribunal de instancia. Todos los jueces del tribunal de instancia y, en especial, los pertenecientes a una misma sección compartirían así los medios personales y materiales de carácter instrumental. Algo similar, por lo demás, se prevé para los niveles superiores de la organización judicial, incluido el Tribunal Supremo. La nueva regulación se encuentra en los arts. 435 y siguientes de la LOPJ.

Antes de seguir adelante y para evitar malentendidos, es conveniente hacer una doble aclaración. Primero, compartir medios no es una mala idea: desde el punto de vista de las economías de escala y de un uso eficiente de los recursos, probablemente no tiene mucho sentido que cada juez tenga su propia secretaría. Por expresarlo de forma simplificada y brutal, no está dicho que porque haya diez jueces hagan falta diez secretarios judiciales. Segundo, los servicios comunes de tramitación se habrían podido crear sin necesidad de suprimir los antiguos juzgados como órganos judiciales de base. Ello significa que el servicio común de tramitación y el tribunal de instancia son dos reformas conceptualmente independientes, aunque comparten un mismo designio de agrupar y encuadrar a los jueces dentro de una estructura unitaria; y, en este sentido, ambas tienden a restringir la autonomía de cada juez individual.

Estas aclaraciones ayudan a comprender que el verdadero interrogante que plantea la existencia de un servicio común de tramitación no es si facilitará una mejor gestión de los procesos -esto solo el tiempo lo dirá- sino si su organización y sus funciones resultan constitucionalmente aceptables. La respuesta solo puede ser negativa.

La organización de los servicios comunes de tramitación responde a un criterio rígidamente jerárquico. En cada tribunal de instancia hay un único servicio común de tramitación, a cuyo frente se encuentra un LAJ. Los demás LAJ destinados en el servicio común de tramitación -y, por supuesto, el resto del personal- son sus subordinados y están sometidos a sus instrucciones. La ley es muy clara al decir que el LAJ que dirige el servicio común de tramitación tiene por misión "hacer cumplir, en el ámbito organizativo y funcional que le es propio, las órdenes y circulares que reciba de sus superiores jerárquicos" (art. 436.6 de la LOPJ). Obsérvese que esto, además de una estructuración jerárquica de cada servicio común de tramitación, también implica su inclusión en una jerarquía más extensa y tendencialmente unitaria, contemplada en los arts. 463 y siguientes de la LOPJ; y ello porque encima del LAJ director de cada servicio común de tramitación hay otros tres escalones: el secretario coordinador provincial, el secretario de gobierno del correspondiente TSJ y finalmente el Secretario General de la Administración de Justicia, que es un órgano directivo dentro del Ministerio de Justicia. Todos ellos son cargos de libre designación; lo que significa que su nombramiento, entre quienes reúnan los requisitos exigibles, y su cese depende de la mera voluntad del Ministro de Justicia. En pocas palabras,

el diseño de los servicios comunes de tramitación supone incrustar dentro de los tribunales un aparato administrativo directamente dependiente del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las funciones del servicio común de tramitación, el art. 437 de la LOPJ comienza disponiendo que “realiza todas las funciones requeridas para la ordenación del proceso”. Esto es tanto como decir que el impulso y la dirección del proceso no corresponden al juez, sino al LAJ. En el fondo, la idea es que sea el LAJ quien se ocupe de la ordenación procesal, dejando al juez solo la misión de dictar sentencia o, en su caso, adoptar aquellas otras decisiones que ineludiblemente exigen intervención judicial. Por ejemplo, decretar la prisión provisional. Esto debería llevar a convertir al juez en un personaje que se limita a resolver aquello que el LAJ deposita sobre su mesa; lo que es, cuanto menos, inquietante.

La verdad es que la ampliación de atribuciones de los secretarios judiciales -hoy LAJ- en lo atinente al impulso y la dirección del proceso, lejos de ser una novedad de la Ley Orgánica 1/2025, viene de más atrás. Pero es igualmente cierto que los excesos legislativos en esta materia habían sido, de alguna manera, ya corregidos por el Tribunal Constitucional, cuando declaró la inconstitucionalidad de ciertas normas legales que permitían a los secretarios judiciales tomar decisiones sobre la marcha del proceso sin posibilidad de control o revisión posterior por parte del juez o tribunal (STC 58/2016 y 72/2018). La razón fue entender muy acertadamente que ello vulneraba el principio de exclusividad jurisdiccional consagrado por el art. 117.3 de la Constitución; es decir, que juzgar y hacer ejecutar lo juzgado es algo que compete únicamente a los jueces y tribunales, no a los LAJ. Y va de suyo que el Tribunal Constitucional presuponía, de nuevo con toda razón, que juzgar no es solo dictar sentencia, sino también tener el control de la adecuada marcha del proceso. Así, el defecto de diseño del nuevo servicio común de tramitación no viene dado tanto por las vastas atribuciones de los LAJ en la ordenación del proceso, como por la falta de previsión de control o revisión judicial de sus decisiones y la ya mencionada subordinación jerárquica de aquellos al Ministerio de Justicia.

Y este defecto de diseño no puede ser reparado. Con respecto a la intervención del juez en la ordenación procesal -que se encomienda, como quedó dicho, al servicio común de tramitación bajo la dirección del correspondiente LAJ (art. 437.1 de la LOPJ)- lo único que se prevé es que “los jueces y las juezas podrán requerir en todo momento a la Oficina judicial cuanta información consideren necesaria sobre los procedimientos cuyo conocimiento tengan atribuido” (art. 436 *in fine* de la LOPJ). Pero, como es obvio, poder recabar información no es lo mismo que poder controlar o revisar decisiones ajenas. El juez queda así desposeído de la ordenación del proceso.

Aún más grave, si cabe, es que esa desposesión se haga en favor de una estructura administrativa subordinada al Ministerio de Justicia. Si los LAJ gozasen de auténticas garantías de independencia, el mal sería algo menos grave. Recuérdese que entre 1979 y 1985 -con anterioridad a la actual Ley Orgánica del Poder Judicial- los secretarios judiciales dependieron del CGPJ, sin que nadie seriamente lo tachara de inconstitucional. La estructuración jerárquica de los LAJ y su dependencia del Ministerio de Justicia es un pura opción del legislador, que ha abierto así la puerta a la interferencia gubernamental en la marcha de los procesos. Es importante subrayar que ello no queda neutralizado por la “autonomía e independencia en el ejercicio de la fe pública judicial” que a cada LAJ reconoce el art. 452 de la LOPJ; precepto, por cierto, anterior a la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2025. Esa norma legal sin duda dispensa al LAJ de la obediencia a sus superiores en su faceta de fedatario público; o sea, cuando declara que un hecho o un acto es cierto, con la consiguiente eficacia probatoria. Ahora bien, muchas de las atribuciones del LAJ y, desde luego, las que ordenan el proceso no consisten en dar fe de hechos o actos del juez, de las partes o de otras personas: son decisiones del propio LAJ y, en ese sentido, es dudoso que les resulte aplicable el referido inciso del art. 452 de la LOPJ; máxime cuando ese mismo precepto y el resto de la regulación legal del servicio común de tramitación son inequívocos al establecer la subordinación del LAJ a las órdenes y circulares de sus superiores jerárquicos. En este contexto, que las diligencias de ordenación de los LAJ suelen terminar diciendo “de lo que doy fe” no deja de ser un formulismo.

Es conveniente hacer una última observación a propósito de la inserción en los tribunales de una estructura administrativa dependiente del Ministerio de Justicia, a la que queda encomendada la ordenación del proceso. Aquí ya no se trata de la necesaria distinción entre lo jurisdiccional y lo gubernativo, que hubo de examinarse al tratar del reparto de asuntos entre los distintos jueces del tribunal de instancia. Lo gubernativo en el ámbito de la Administración de Justicia no es algo que pueda arrogarse el Gobierno, sino que compete por imperativo constitucional al CGPJ y a los órganos de gobierno interno de los tribunales. Y, sobre todo, la ordenación del proceso no puede ser nunca caracterizada como una actividad gubernativa, ni menos aún administrativa: es eminentemente jurisdiccional. Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado es algo más que dictar sentencia, pues requiere que el juez o tribunal pueda controlar la marcha del proceso. No en balde las leyes procesales españolas se han llamado de “enjuiciamiento” y, como es notorio, bajo este rótulo se ha regulado todo el proceso.

La conclusión de cuanto queda dicho es que el servicio común de tramitación, tal como ha quedado diseñado por la Ley Orgánica 1/2025, da lugar a una tosca e inaceptable intromisión del Poder Ejecutivo en el desarrollo de los procesos, despreciando el postulado

fundamental de que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales”.

*\* Este texto tiene su origen en una conferencia pronunciada el 16 de octubre de 2025 en Toledo, por invitación del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.*

---

## Comentarios

### Escribir un comentario

Usted está accediendo a través del usuario asignado a su organización. Para poder opinar es necesario que se registre de forma individual. Puede hacerlo a través del siguiente enlace: [Desconectar esta sesión de trabajo y registrarme individualmente con otro nombre de usuario](#).

- Iustel no es responsable de los comentarios escritos por los usuarios.
- No está permitido verter comentarios contrarios a las leyes españolas o injuriantes.
- Reservado el derecho a eliminar los comentarios que consideremos fuera de tema.

---

© PORTALDERECHO 2001-2026

