



Scan to know paper details and
author's profile

Organizational Efficiency in Courts and Tribunals: An Unfinished Task/A Forgotten Task

José María Fernández Seijo

ABSTRACT

The purpose of this article is to address various issues related to the modernisation of the organisation of courts and tribunals in order to respond to the challenges of an increasingly complex and, at the same time, more demanding justice, to essential mechanisms to strengthen the effectiveness of judicial procedures as well as to the citizens guarantee regarding judicial claims. The likely implementation of a collegiate system in the first instance, which goes beyond the nineteenth century scheme of isolated courts which work as «kingdoms of taifas», re-opens with the presentation by the government of a draft for an Organization Efficiency Act, a project which is a mere replay of 2021 draft bill. If a broad political and professional consensus to promote the reform and its implementation is not to be reached, we might risk it that a modernization of justice will cease to be a pending issue and will turn into a forgotten subject.

Keywords: justice, justice administration, courts of first instance, court organisation, judicial institution.

Classification: LCC Code: K2100

Language: English



Great Britain
Journals Press

LJP Copyright ID: 573356

Print ISSN: 2515-5784

Online ISSN: 2515-5792

London Journal of Research in Humanities & Social Science

Volume 25 | Issue 16 | Compilation 1.0



© 2025. José María Fernández Seijo. This is a research/review paper, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-Noncommercial 4.0 Unported License <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>, permitting all noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Organizational Efficiency in Courts and Tribunals: An Unfinished Task/A Forgotten Task

Eficiencia Organizativa en Los Juzgados y Tribunales: una Asignatura Pendiente/ una Asignatura Olvidada

José María Fernández Seijo

ABSTRACT

The purpose of this article is to address various issues related to the modernisation of the organisation of courts and tribunals in order to respond to the challenges of an increasingly complex and, at the same time, more demanding justice, to essential mechanisms to strengthen the effectiveness of judicial procedures as well as to the citizens guarantee regarding judicial claims. The likely implementation of a collegiate system in the first instance, which goes beyond the nineteenth century scheme of isolated courts which work as «kingdoms of taifas», re-opens with the presentation by the government of a draft for an Organization Efficiency Act, a project which is a mere replay of 2021 draft bill. If a broad political and professional consensus to promote the reform and its implementation is not to be reached, we might risk it that a modernization of justice will cease to be a pending issue and will turn into a forgotten subject.

Keywords: justice, justice administration, courts of first instance, court organisation, judicial institution.

Author: Magistrado-Juez Titular del Juzgado de lo Mercantil núm. 11 de Barcelona, Vocal del Consejo General del Poder Judicial.

RESUMEN

El objeto de este artículo es abordar diversas cuestiones vinculadas a la modernización de la organización de juzgados y tribunales para responder a los retos de una justicia cada vez más compleja y, a la vez, más exigentes, mecanismos imprescindibles para fortalecer la

eficacia de los procedimientos judiciales, también las garantías de las ciudadanas y ciudadanos en sus reclamaciones judiciales. La posible implantación de un sistema colegiado en primera instancia, que supere el esquema decimonónico de juzgados aislados que funcionan como «reinos de taifas», se abre de nuevo con la presentación por parte del Gobierno de un proyecto de Ley de Eficiencia Organizativa, proyecto que no hace sino reproducir lo ya trabajado en el anteproyecto de 2021. Si no se alcanza un amplio consenso político y profesional para el impulso de la reforma y su implantación, corremos el riesgo de que la modernización de la justicia deje de ser una asignatura pendiente y se convierta en una asignatura olvidada.

Palabras clave: justicia. administración de justicia. tribunales de instancia. organización de tribunales. planta judicial.

ZUSAMMENFASSUNG

Ziel dieses Artikels ist es, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Modernisierung der Organisation von Gerichten und Tribunalen zu erörtern, um den Herausforderungen einer immer komplexeren Justiz gerecht zu werden, sowie die notwendigen Mechanismen, um die Effizienz der gerichtlichen Verfahren zu stärken und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger in ihren Klagen zu gewährleisten. Die mögliche Einführung eines kollegialen Systems in erster Instanz, welches das neunzehnjährige Modell der isolierten Gerichte, die wie «Taifas-Königreiche» agieren, überwindet, wird erneut mit der Vorstellung eines Gesetzesentwurfs zur organisatorischen Effizienz durch die Regierung

eröffnet. Sollte es keinen breiten politischen und professionellen Konsens für die Reform und deren Umsetzung geben, riskieren wir, dass die Modernisierung der Justiz eine ausstehende Aufgabe bleibt und zu einem vergessenen Thema wird.

Schlüsselwörter: justiz, justizverwaltung, instanzerichte, gerichtsorganisation, gerichtsstruktur.

Advertencia Previa: Este artículo se escribió cuando se acababa de publicar el RDL 6/2023 y era incierta la tramitación parlamentaria de dicho RDL como proyecto de Ley. Esas incertidumbres se han despejado y cuando esta publicación salga a la luz la reforma habrá aparecido en el *Boletín Oficial del Estado*.

Una parte de las propuestas que aparecen en este artículo, también de las críticas a las disfunciones legales y organizativas, quedan superadas por el texto de la que será Ley de Eficiencia.

A lo largo del año 2025 se deberán desplegar los llamados tribunales de instancia en todas las jurisdicciones, también en todos los partidos judiciales, sea cual sea su tamaño.

Es cierto que en la nueva norma aparecen muchos instrumentos que permitirían despejar una parte importante de las incertidumbres que apunto en el artículo, pero el nuevo modelo de organización exige un esfuerzo no sólo del Gobierno y del Poder Legislativo, sino también del Consejo General del Poder Judicial y de quienes integran en los distintos niveles de responsabilidad los juzgados y tribunales. Sin ese esfuerzo colectivo para dar un salto cualitativo en la gestión de la actividad judicial, el proyecto corre el riesgo de quedar en un mero cambio de nombres, sin mayor profundidad.

Los juzgados de primera instancia especializados en condiciones generales de la contratación han resuelto desde 2017 casi un millón de asuntos. Pese al esfuerzo realizado, lo cierto es que todavía quedan pendientes de resolver casi medio millón de asuntos más, algunos de ellos todavía no han sido admitidos a trámite, pese a que las demandas se presentaron hace más de dos años.

La Audiencia Provincial de Barcelona ha tenido paralizados más de cuatro mil recursos de apelación desde el año 2021, pendientes de la resolución de distintas cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El 25 de abril de 2024 se dictó por el Tribunal de Luxemburgo la Sentencia que debería poner fin al debate sobre el cómputo de prescripción de las reclamaciones de cantidad pendientes (ECLI:EU:C:2024:360). Para resolver esos recursos pendientes la Audiencia ha tenido que poner en marcha comisiones de servicio específicas, dedicadas a resolver solo asuntos pendientes en materia de consumo. Estas comisiones de servicio específicas tardarán al menos tres años en solventar los recursos pendientes.

En el año 2023 16.122 personas físicas solicitaron ser declaradas en concurso de acreedores con el objetivo principal de conseguir la exoneración de las deudas que no pudieran pagar con la liquidación de su patrimonio. Las cifras de los primeros meses del año 2024 ponen de manifiesto que el problema de insolvencias de particulares no es puntual, sino que responde a factores estructurales que hacen previsible un incremento del número total de procedimientos de particulares a 20.000. Teniendo en cuenta que en España hay 64 juzgados mercantiles, la media de asuntos de este tipo que debería resolver cada uno de estos juzgados superaría los 300 al año. Dado que los jueces mercantiles han de tramitar y resolver también los concursos de sociedades, los conflictos de sociedades de capital, la propiedad intelectual e industrial, el transporte y las normas civiles reguladoras de los mercados (defensa de la competencia y competencia desleal), las expectativas de resolución rápida y eficaz de esas demandas son muy reducidas, pese al enorme esfuerzo que diariamente se asume por estos juzgados.

En España hay 755.000 funcionarios interinos. A la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero de 2024 (ECLI:EU:C:2024:149), solo con que reclamara un 15 por 100 de los funcionarios interinos el volumen de asuntos a tramitar sería cercano a los 115.000.

Estos datos estadísticos, tomados casi al azar, a partir de notificas o recortes de prensa, contrastados con las estadísticas judiciales que trimestralmente publica el Consejo General del Poder Judicial (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/>), evidencian el fenómeno de la litigación en masa, una forma de litigar que no es nueva, pero que se ha acentuado en los últimos diez años. Para hacer frente a esta realidad que ha colapsado ya juzgados y tribunales, la justicia española cuenta con 5.419 juezas y jueces (11,24 jueces por cada 100.000 habitantes). Para llegar a la ratio de 17,60 jueces por cada 100.000 habitantes (media europea) España tendría que contar con al menos 8.400 jueces, es decir, 3.000 más que los que tiene.

Una lectura de los periódicos de los últimos diez años evidencia que se ha celebrado como un hito histórico que se creen 70 u 80 nuevas plazas judiciales al año. Si consiguiera mantenerse este ritmo de creación de plazas judiciales podría aspirarse a contar con una planta judicial adecuada a las necesidades reales de las ciudadanas y ciudadanos españoles en poco menos de cuarenta años, siempre y cuando no se produjera ningún fenómeno judicial que incrementara exponencialmente el número de asuntos.

Para abordar estas nuevas formas de litigar, en la que los despachos profesionales han incorporado con absoluta normalidad las tecnologías más innovadoras, incluidas herramientas de inteligencia artificial, los juzgados y tribunales cuentan con un modelo de organización muy parecido al sistema de resistencia de la aldea gala de Astérix y Obélix frente a las legiones romanas, con la particularidad de que los galos judiciales no cuentan con otra poción mágica que la de su esfuerzo y dedicación. Cada juzgado, cada tribunal, es un pequeño núcleo de poder construido a partir de un modelo en el que la letrada o letrado de la administración de justicia, con la colaboración de la juez o el juez, diseña un sistema de trabajo de modo muy intuitivo, atendiendo a los medios materiales y humanos con los que se cuenta, así como al volumen de asuntos de entrada, más los pendientes de

resolver. Aunque las normas procesales y organizativas son comunes (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Enjuiciamiento Civil o leyes procesales de otras jurisdicciones) lo cierto es que los usos, costumbres y criterios de cada unidad judicial terminan por adquirir una fuerza mucho mayor que la de los textos legales que las respaldan, dándose la paradoja de que un mismo órgano judicial, un mismo juzgado, puede estar servicio por varias juezas o jueces y cada uno de ellos puede tener un criterio distinto a la hora de señalar, tramitar o resolver sus asuntos. De modo que una misma condición general puede ser declarada nula o válida por un mismo juzgado, en función de quien haya dictado la sentencia; incluso en la segunda instancia es habitual que en estos litigios masa haya resoluciones contradictorias sobre un mismo problema no solo entre las distintas secciones de una misma Audiencia, sino dentro de una misma sección, atendiendo a la terna que resuelve.

El cierto que el Tribunal Supremo termina por unificar criterios y dar respuestas homogéneas a problemas similares, pero el Tribunal Supremo no puede revisar todas las disparidades que se producen en el sistema judicial porque una parte muy importante de los recursos no superan el filtro de la admisión a trámite de la casación, especialmente en lo que afecta a problemas procedimentales. La configuración de un sistema de garantías procesales similar para procedimientos similares queda al albur de posibles recursos de amparo, y el Tribunal Constitucional tampoco es un ejemplo a seguir ni en celeridad a la hora de resolver, ni en uniformidad de sus criterios interpretativos del art. 24 de la Constitución, puerta de entrada para la búsqueda de El Dorado de unas reglas procesales uniformes.

Todos estos datos sirven para defender que el problema de la lentitud o la falta de eficacia en España no se resuelve solo con la creación de más juzgados, sino con la adopción de otras medias, principalmente organizativas, de dotación de medios materiales e incorporación de nuevas tecnologías, que permitan abordar cambios cualitativos en un servicio público que va

quedándose a la cola en cuanto a prestigio y en cuanto a eficiencia.

En el año 2017 publiqué en el blog Almacén de Derecho(<https://almacendederecho.org/justicia-mercantil-tribunales-instanci>) un artículo sobre la necesidad de introducir reformas organizativas en la primera instancia que permitieran afrontar los problemas de litigación en masa que ya padecíamos en ese momento, hacía referencia a la creación de un grupo de trabajo por parte del Ministerio de Justicia, expertos que en el año 2010 habían elaborado un informe que aconsejaba incorporar al sistema judicial español un modelo organizativo similar al que se aplicaba en Francia o en Países Bajos.

En el año 2021 volví a escribir sobre estos temas en un artículo que se titulaba «De nuevo sobre los Tribunales de Instancia». Empezaba ese artículo indicando que «*El ministro de Justicia presentó en el Consejo de Ministros celebrado el 20 de abril de 2021 el Anteproyecto de Ley de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de la Justicia. Se trata de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial destinada a implantar los llamados “tribunales de instancia”, un cambio organizativo que afecta principalmente a los juzgados unipersonales en todas las jurisdicciones. Inspirado en el sistema francés, los tribunales de instancia tienen por objeto principal introducir criterios de colegiación en el primer circuito o primera instancia de todos los órdenes jurisdiccionales. La reforma pretende romper con la ecuación juez/juzgado/oficina judicial, para establecer un sistema de reparto objetivo de asuntos entre juezas y jueces que dejan de estar adscritos a un juzgado concreto y pasan a servir, dentro de cada partido judicial, en una determinada instancia y jurisdicción».*

En el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* se publicó, el 22 de marzo de 2024, el Proyecto Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

Este Proyecto toma como punto de referencia la propuesta de reforma organizativa de 2021, en la que se incluía la creación de juzgados de instancia en todos los partidos judiciales, y se incorpora también el viejo Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores de mayo de 2023, por el que se abordaba la traspisión al derecho español de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

El proyecto de marzo de 2024 no es nuevo, el Gobierno aprovecha los trabajos realizados en los últimos años para presentar de nuevo esas reformas organizativas varadas desde hace casi quince años.

Las tensiones políticas y el juego de mayorías y minorías en las Cortes españolas complican mucho el debate sereno y aprobación de una reforma legal muy ambiciosa, eminentemente técnica, que obliga no solo a un cambio del marco legal, sino también a un cambio en profundidad del modo de trabajar de los juzgados y tribunales.

En el contexto político y social actual se corre el riesgo de considerar que la reforma no es sino un intento velado de limitar la independencia de jueces y tribunales. Si el debate se traslada a ese escenario político, la suerte de la reforma será complicada.

En esta situación de incertidumbre política, en la que uno de los ejes del debate y de las tensiones políticas para por el funcionamiento no solo del Poder Judicial como institución u organismo autónomo e independiente, sino también de los juzgados y tribunales ordinarios, es interesante establecer los puntos principales de la anunciada reforma, para ponerlos en relación con las necesidades estructurales de un sistema cada vez más ineficiente, entendiendo que la eficiencia se limita a buscar que los juzgados resuelvan de modo razonable y transparente en un periodo de tiempo también razonable.

La propuesta de tribunales de instancia atiende a criterios organizativos, busca el reparto de

asuntos de manera objetiva y razonable, atendiendo a cargas de trabajo predeterminadas, garantizando la independencia de órgano judicial en el momento de la resolución, pero introduciendo criterios de colegiación y unificación de criterios. No se trata, por tanto, de crear más juzgados, ni de reducir o aumentar el número de partidos judiciales, sino de conformar un modelo de trabajo en primera instancia en el que el número de juezas o jueces llamados a dar respuesta a los conflictos no dependa de una oficina pre establecida, sino de la carga de trabajo efectiva. También se busca que, sin cuestionar el derecho al juez natural predeterminado por la Ley, se establezcan sistemas de distribución de trabajo acordes con la experiencia y capacidad de cada juezas o juez, para evitar así la leyenda urbana de que las posibilidades de que se estime o desestime una demanda dependan de la lotería del reparto, no solo entre juzgados, sino también en la distribución por secciones o negociados dentro de un mismo juzgado o tribunal.

Desaparece la figura de la decana o decano, por lo menos nominalmente, sustituyéndose por una fórmula presidencial, con más competencias y con posibilidad de designar presidente para cada una de las jurisdicciones. En partidos judiciales reducidos la presidencia se atribuye por un simple criterio de escalafón, asume la presidencia la jueza o juez con mejor número en el escalafón, es decir, normalmente el que cuenta con más antigüedad y experiencia. Pero en partidos judiciales más grandes la presidencia se dirime por medio de un proceso electoral en el que la candidata o candidato debería ofrecer un modelo organizativo y de funcionamiento reconocible.

Como ya he indicado en este mismo artículo, la propuesta de implantar la fórmula de los tribunales de instancia en España no es nueva, ya se intentó en el año 2010, cuando se elaboró un informe preliminar por una comisión de expertos, informe que no llegó a cristalizar en un texto articulado.

Esta nueva iniciativa sí que cuenta con un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), pero lo propuesta no es fruto de un grupo de trabajo plural y trasversal, sino que

parte del impulso del Ministerio de Justicia que, a lo largo del año 2021, había presentado ambiciosas propuestas de reforma en distintos ámbitos en la búsqueda de una eficiencia procesal, organizativa y digital. La anunciada reforma de las normas procesales (Ley de Eficiencia Procesal) dio lugar al Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Real Decreto que está tramitándose, con ciertas zozobras, como proyecto de Ley, condición que pusieron algunos partidos políticos para dar el visto bueno a una norma que estuvo a punto de no ser convalidada en el Parlamento.

La estrategia del Gobierno de anunciar con mucho ruido cambios importantes que, sin embargo, no llegan al Congreso de los Diputados debe ser objeto de crítica, ya que las propuestas no cuentan con el consenso político y profesional suficiente como para garantizar su aprobación, circunstancia que puede generar frustración, ya que el sistema procesal y organizativo español necesita cambios profundos, urgentes a la vista de la incidencia que la alarma sanitaria había tenido en la economía y en el funcionamiento de las principales instituciones públicas o privadas. Alarma sanitaria que ha llevado a que ciertos problemas de litigación no puedan considerarse coyunturales, es decir, conectados con la incidencia de la pandemia, sino estructurales.

También debe criticarse el sistema de trabajo impulsado por el Ministerio, que es muy hermético durante el proceso de elaboración de las propuestas, dado que no impulsa ningún tipo de grupo de trabajo previo, y fija plazos muy breves de informe para que las asociaciones profesionales puedan emitir informes o modelos alternativos.

El calado de las reformas propuestas exigiría una metodología de trabajo distinta para evitar el fracaso o la oposición frontal. Probablemente debería retomarse la idea de impulsar un pacto de Estado sobre la Justicia para conseguir el consenso no solo de partidos políticos, sino

también de colegios profesionales, asociaciones judiciales, de fiscales y LAJs, sindicatos, así como el resto de operadores jurídicos implicados en actuaciones judiciales.

Por otra parte, en la cuestión específica de los tribunales de instancia, la reforma puede diluirse y convertirse en una mera modificación nominal si no va acompañada de una reforma en profundidad del modelo de planta judicial, modificando el actual mapa de juzgados y tribunales, configurado en los años ochenta del siglo pasado, mapa que ha quedado completamente obsoleto.

Tal y como se ha apuntado en los informes preparados por distintas asociaciones profesionales, la valoración de la iniciativa es positiva, en la medida en la que se retoma una cuestión pendiente desde hace muchos años, pero el proyecto plantea algunas dudas tanto por su indefinición como por sus opciones en puntos concretos de mucho calado que determinan la recepción de la propuesta con cierta cautela.

Los claroscuros del proyecto pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. La puesta en marcha de los Tribunales de Instancia debería ir acompañada de una propuesta concreta de reorganización de la planta judicial, sobre todo para reordenar y agrupar partidos judiciales. Sería imprescindible disponer de un diseño inicial de la nueva planta para agrupar partidos judiciales atomizados. No tiene sentido que en las grandes ciudades haya partidos judiciales de periferia que no pudieran agruparse atendiendo, por ejemplo, a la estructura de las vías de comunicación.

Si no se aborda una reforma en profundidad de la planta judicial, la propuesta corre el riesgo de quedar en un mero cambio de denominación. Es imprescindible reconfigurar la planta a partir de un concepto más moderno del territorio y de las conexiones tanto físicas, como tecnológicas entre municipios.

La entrada en vigor el 21 de marzo de 2024 del Real Decreto-Ley de 19 de diciembre, por

el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Permite normalizar el uso de herramientas de internet y telecomunicaciones para la celebración de vistas y actuaciones judiciales en línea. Este RDL, tramitado actualmente como proyecto de Ley, consolida la práctica habilitada de modo excepcional durante la vigencia de la declaración del estado de alarma de las vistas en las que la representación, asistencia técnica, partes, testigos y peritos podían conectarse en línea, eludiendo los riesgos de la presencia en sala. Esta práctica extraordinaria se convierte en regla general a partir de la entrada en vigor del RDL, por lo que dejan de ser necesarios los desplazamientos físicos, sobre todo en procedimientos más sencillos o con trámites reiterativos.

La incorporación de las nuevas tecnologías a la práctica de actuaciones judiciales hace que pierda todavía más sentido la actual división de partidos judiciales.

Una posible reconfiguración de la planta judicial podría asentarse sobre las nuevas vías de comunicación, permitiendo que en la periferia de las grandes ciudades en vez de contar con partidos judiciales infradotados y colapsados, establecer un partido único, con una red de servicios comunes.

2. Para que la puesta en marcha de esos Tribunales de Instancia sea eficaz debería conocerse desde un inicio el nuevo mapa de partidos judiciales y los criterios de definición de la nueva planta judicial.

Hasta la fecha, la propuesta del Ministerio de Justicia no supone una alteración de la planta judicial, ya que se mantienen los 431 partidos judiciales, circunstancia que hace que el proyecto de organización pueda quedar, como ya se ha advertido, reducido a una mera modificación del nombre de los órganos en cuestión, sin atender a verdaderos criterios de eficiencia.

3. El proyecto debería hacer referencia expresa a la incorporación de nuevas tecnologías en la celebración de vistas y realización de actuaciones judiciales, permitiendo que en aquellos municipios en los que no se haya constituido un Tribunal de Instancia se puedan celebrar todo tipo de actuaciones, incluidas algunas vistas, en salas constituidas de modo virtual para evitar que el ciudadano se tenga que desplazar para realizar actuaciones sencillas o cotidianas a la sede física del partido judicial.

El proyecto, por tanto, debería estar adecuadamente coordinado con las futuras Leyes de Eficiencia y de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de la Justicia, generando una legislación coherente y armonizada. Normas que ya han entrado en vigor parcialmente con el RDL 6/2023, ya reseñado, pero que todavía están pendientes de un bloque de reformas reglamentarias que permitan instaurar de modo efectivo la llamada justicia del dato.

Es interesante en este punto reseñar la puesta en marcha de un procedimiento monitorizado, planteado ante una plataforma pública de litigación, regulado en el Texto Refundido de la Ley Concursal, tras la reforma de la Ley 16/2022, que habilita un procedimiento especial para pequeñas empresas y empresarios, incorporado en el nuevo libro III del Texto Refundido. Este procedimiento, que empezó a aplicarse el 1 de enero de 2023, se sustenta en la puesta a disposición del deudor y de los acreedores de formularios cerrados que deben cumplimentarse e incorporarse a un expediente electrónico virtual. Los procedimientos de insolvencia se refieren a empresas o personas que cumplan con los requisitos del art. 685 del Texto Refundido de la Ley Concursal:

- El procedimiento especial para microempresas será aplicable a los deudores que sean personas naturales o jurídicas que lleven a cabo una actividad empresarial o profesional y que reúnan las siguientes características:

- Haber empleado durante el año anterior a la solicitud una media de menos de diez trabajadores. Este requisito se entenderá cumplido cuando el número de horas de trabajo realizadas por el conjunto de la plantilla sea igual o inferior al que habría correspondido a menos de diez trabajadores a tiempo completo.
 - Tener un volumen de negocio anual inferior a setecientos mil euros o un pasivo inferior a trescientos cincuenta mil euros según las últimas cuentas cerradas en el ejercicio anterior a la presentación de la solicitud.
4. La indicación anterior tiene especial incidencia en la nueva configuración de la antigua justicia de paz, que pasa ahora a las llamadas *oficinas de justicia municipales*. El proyecto en este punto debería ir acompañado de una memoria económica que permitiera vislumbrar la viabilidad de la reforma para la puesta en marcha de unas oficinas en su diseño tienen poco que ver con la actual justicia de paz, que ha quedado como un instrumento residual.
5. En materia de organización y funcionamiento de los Tribunales de Instancia, la propuesta de denominación presidencialista debería evitarse, manteniendo la denominación de decanos y la sustitución de las presidencias de sección por coordinación. No puede construirse el futuro tribunal de modo *vertical* o jerarquizado, sino *horizontal*, de ese modo se evitaría la posible interferencia en el principio de independencia judicial.
- La figura de un decano o coordinador del Tribunal de Instancia o de sus ramas especializadas debe permitir la adopción de acuerdos en materia organizativa o funcional, pero no en las funciones estrictamente jurisdiccionales.
6. Debería hacerse un esfuerzo por definir las competencias y el sistema de distribución de asuntos en los Tribunales de Instancia, especialmente en materia de instrucción. El cambio de sistema no generará recelos si las normas de reparto son claras y garantizan el juez predeterminado por la Ley.

7. Se plantean serias dudas sobre la conveniencia de la introducción de decisiones colegiadas en la primera instancia. No hay unanimidad en este punto, aunque lo cierto es que la experiencia de otros países (Francia y Países Bajos), permite afirmar que la colegiación podría incidir en la eficiencia del funcionamiento del Tribunal de Instancia si se tienen que organizar las agendas de señalamientos de las personas que han de intervenir en estas actuaciones colegiadas y, fundamentalmente, si se tiene que plantear un sistema de deliberación y decisión que sin duda incidirá en el tiempo de respuesta de los tribunales, especialmente en cuestiones más complejas.

Por eso, se considera más útil el sistema de unificación de criterios que el de enjuiciamiento y decisión colegiada.

Por otra parte, la introducción de la colegiación en los Tribunales de Instancia sin duda incidirá en la organización y funcionamiento de las audiencias provinciales, lo que generaría serias disfunciones para las que el proyecto no da solución. Debe tenerse en cuenta que el proyecto apenas introduce propuestas de modificación sustancial de la segunda instancia.

Debe advertirse que el RDL 6/2023 no permite la colegiación en primera instancia.

La colegiación en primera instancia permitiría redefinir las funciones y competencias de las audiencias provinciales, que evitarían el fenómeno de la litigación en masa en la segunda instancia.

8. Debería aprovecharse el proyecto para superar el sistema de organización por secciones en las Audiencias Provinciales, manteniendo exclusivamente la distinción entre civil y penal, pero introduciendo el criterio de colegio único en la segunda instancia, permitiendo así dotar de mayor flexibilidad y agilidad en la Audiencia Provincial para la formación de las ternas que deben resolver los recursos. El colegio único debería igualmente ser trasladado a las Salas

de contencioso-administrativo y de social de los TSJ, dando flexibilidad a la formación de las ternas y a la movilidad interna para evitar la generación de micro salas estancas y facilitar el intercambio de pareceres y criterios.

9. El modelo de instrucción de delitos en el proyecto debe armonizarse con el modelo de instrucción en la propuesta de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La configuración del Tribunal de Instancia de instrucción variará cuantitativa y cualitativamente en función del modelo de instrucción.
 10. El proyecto debe coordinarse con el proyecto de Fiscalía Europea ya en tramitación y la puesta en marcha de esta Fiscalía, que ya ha iniciado su andadura normativa independiente del proyecto de Tribunales de Instancia.
 11. Deberían darse más competencias e iniciativas a las juntas de jueces. El régimen de funcionamiento de estas juntas de jueces no puede quedar, en sus líneas fundamentales, al riesgo de un ulterior desarrollo reglamentario o a las propuestas de organización y funcionamiento de las distintas juntas de jueces.
 12. El proyecto debería ser claro e inequívoco respecto de las reglas de funcionamiento de las juntas y acuerdos de unificación de criterios. Esta tarea unificadora, sin duda importante para dar seguridad jurídica, no debería interferir en modo alguno en la valoración de prueba, tampoco en la determinación de hechos probados; estas concretas funciones deberían ser competencia exclusiva de la jueza o juez que enjuicia y decide.
- Por otra parte, es positivo que se reclame cierto esfuerzo en la motivación de quien decida legítimamente apartarse de los criterios unificados.
13. Debería aprovecharse la reforma para suprimir la figura de jueces de adscripción temporal y en expectativa de destino. Tendrían que integrarse en los tribunales de

instancia que les correspondan por concurso. Si se implementan criterios de asignación dinámica de cargas de trabajo bien diseñados, estos destinos provisionales pierden sentido.

14. Debería aprovecharse la reforma para regular los dos primeros años de destino de los jueces que se incorporan a la carrera, estableciendo normas de reparto especiales (predeterminadas) para que lleven asuntos de menor complejidad durante ese periodo inicial de dos años.
15. Debería aprovecharse la reforma para solventar algunas notables disfunciones del sistema actual de especialización en el que se mantiene la distinción entre:
 - Especialidades previa prueba específica.
 - Especialidades *de facto*.

Debería replantearse el modelo de consecución de la especialización para implantar un sistema que permita reconocer la especialidad a quien, sin superar pruebas específicas, hubiera acreditado una cualificación vía experiencia en materias específicas por permanencia en la jurisdicción en la línea de la disposición adicional vigésimosegunda de la LOPJ, cuya introducción, si bien solo para el orden civil y penal, se justificó sobre la consideración de que un determinado número de años en el ejercicio de una específica jurisdicción constituye condición suficiente para ostentar la condición de especialista. Carece de sentido la diferenciación con otros órdenes jurisdiccionales e incurre en un trato desigual y, por tanto, notoriamente lesivo.

También sería interesante hacer referencia al itinerario profesional del juez en vez de a un sistema rígido de especializaciones, de modo que cualquier juez pudiera dibujar su itinerario profesional bien por medio de pruebas especializadas, bien por una especialización *de facto* en la que se tuvieran en cuenta los años de ejercicio en una jurisdicción o materia específica, así como la formación complementaria que pudiera ir adquiriendo. De ese modo se plantea un sistema de «carrera» judicial marcado a partir de ese itinerario profesional que garantizara un grado óptimo de conocimiento en materias específicas.

16. Si bien es positiva la propuesta de gabinetes técnicos, surgen dudas respecto de su presencia en los TSJ y Audiencias, ya que en estos órganos no hay problemas en cuanto a la admisión a trámite y las asimetrías o criterios dispares debería solventarse por las juntas y plenos de unificación de criterios. Además, se plantean algunas dudas respecto de la falta de concreción de los criterios para la convocatoria y cobertura de plazas de estos gabinetes, así como de la conveniencia de ampliar los gabinetes al cuerpo de letrados de la Administración de Justicia.

Específicamente, se considera que los gabinetes técnicos en los juzgados de instancia pueden plantear serias disfunciones por cuanto, al no asumir esas funciones de admisión, el posible control previo debería limitarse al análisis de la competencia objetiva, territorial o a la subsanación de defectos formales. Si no se modifican las leyes procesales estos informes previos no tendrían amparo legal. Asimismo, podrían suponer un retraso importantísimo en la admisión de la demanda y en la adopción, en su caso, de las medidas cautelares que se soliciten.

17. El proyecto debería revisarse para adaptarlo a un lenguaje inclusivo y no discriminatorio. En todo el proyecto se observa el incumplimiento de lo previsto en la LO 3/2007, 22 de marzo, de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (art. 14.11), al utilizarse de forma constante el siguiente lenguaje no inclusivo (juez, magistrado-jueces magistrados, presidente), cuando se podría utilizar otras expresiones como integrantes de la carrera judicial, Presidencia, persona que ocupa la Presidencia.
18. La utilización reiterada de la designación de «Presidencia» (según el texto presidentes) a diferentes niveles (TSJ, Instancia, Sección...), podría sustituirse por denominaciones tales como: Dirección, Coordinación..., evitando confusión, así como la necesidad de añadir con posterioridad el órgano al que se refiere esa Presidencia. Y en las Oficinas Judiciales se podrían utilizar denominaciones como Coordinación. Gerencia.... Todo ello evitaría

confusiones y haría factible una economía lingüística, favoreciendo la democratización interna al evitar la connotación jerárquica que las denominaciones presidencialistas encierran, resultando innecesarias cuando se trata de temas puramente organizativos.

19. De otro lado, se observa que en la composición de las Salas de Gobierno, Presidencias de Tribunales de Instancia y Presidencias de Sección en ningún momento se hace referencia a la necesaria participación equilibrada de mujeres y hombres en dichas designaciones (LO 3/2007, art. 14.4 Criterios de actuación de los Poderes Públicos que afecta al Poder Judicial). Por ello, proponemos que se prevea la paridad en la Composición de las Salas de Gobierno, y Presidencias de Tribunales de Instancia y Presidencias de Sección.
20. Faltan en el proyecto referencias claras a normas organizativas de los Tribunales de Instancia, y a los requerimientos de capacidad de gestión y formación de las personas que ocupen dichas responsabilidades en la estructura de los Tribunales, específicamente las que estén al frente de las Unidades Procesales de Tramitación y Servicios Comunes Procesales.

Una nueva organización que busca la eficiencia del servicio público de justicia y la apuesta clara por las TIC exigiría abordar una nueva redefinición de funciones de los distintos Cuerpos de la Administración de Justicia, pues la regulación actual es incompatible con la nueva organización de la justicia que se pretende.

21. Las previsiones de organización territorial que se propone debería dar más margen a la estructura territorial que cada Comunidad Autónoma tenga prevista o pueda prever en su propio Estatuto de Autonomía y superar la actual organización provincial del siglo xix.
22. Dentro de posibles propuestas de nuevos instrumentos procesales, sería interesante que se desarrollara la experiencia embrionaria del llamado procedimiento testigo (art. 438 bis LEC), restringido en la actualidad solo a

procedimientos verbales que afectan a condiciones generales de la contratación seguidos ante un mismo juzgado, procedimientos en los que, además, no se posible aplicar la regla de suspensión si las partes proponer la nulidad por falta de transparencia.

Esta herramienta procesal se prevé también para extender el posible efecto de cosa juzgada, sin necesidad de procedimiento declarativo previo, en aquellos supuestos en los que haya una sentencia de segunda instancia anulando una cláusula abusiva. El RDL 6/2023 aprovecha la referencia del art. 519 LEC para introducir una reforma de mayor calado, convirtiendo el redactado del párrafo único inicial en el primer apartado del nuevo precepto, para, a continuación, introducir cinco ordinales más que se refieren a un supuesto de extensión de la ejecución sustancialmente distinto, pues no se trata de ejecutar sentencias en las que se articuló la defensa de intereses colectivos difusos, sino la extensión de los efectos de sentencias individuales a quienes no han sido parte de la acción individual.

De hecho, la reforma del RDL introduce un nuevo subtítulo del art. 519, separado por un punto. Ese nuevo subtítulo es: Extensión de efectos de sentencias dictadas en procedimientos en los que se hayan ejercitado acciones individuales relativas a condiciones generales de la contratación. El párrafo 1 queda desconectado de los otros cinco párrafos.

Conforme al nuevo régimen legal, se puede prescindir de instar un procedimiento verbal previo para que se declare la nulidad de la cláusula, procedimiento que puede quedar paralizado, para acudir presentar una demanda ejecutiva en la que pide que la sentencia dictada en un procedimiento con un objeto sustancialmente similar sobre una cláusula sustancialmente igual pueda extender sus efectos a la situación jurídica de la perjudicada o perjudicado, que pasa a ser ejecutante, siempre y cuando se den los requisitos que prevé el extenso desarrollo del nuevo art. 519 LEC. Se trata de una opción que la norma solo reconoce al adherente a una condición general y los requisitos son:

- Que el ejecutante identifique una sentencia que reconozca una situación jurídica individualizada y que, de haberse dictado en primera instancia, hubiera adquirido firmeza tras haber sido recurrida ante la Audiencia Provincial. La norma no explicita que, necesariamente, esa sentencia firme haya sido dictada por el mismo juzgado ante el que se insta la extensión de la ejecución. La norma solo exige que «el órgano jurisdiccional sentenciador o competente para la ejecución de la sentencia cuyos efectos se pretende extender fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de la pretensión.»

Nada dice la norma respecto de aquellas audiencias provinciales en las que haya distintas secciones con competencia en condiciones generales que hayan podido dictar sentencias contradictorias. Esta posible controversia puede ser objeto del incidente de oposición a la extensión de efectos.

- Se exige expresamente que haya pronunciamiento de la segunda instancia, es decir, no es posible extender efectos si la sentencia en cuestión no fue recurrida, o si contra ella no se admitió recurso.
- Debe ser una sentencia firme.
- El demandado, en realidad ejecutado, debe ser el mismo sujeto que fue demandado en el procedimiento que se pretende ejecutar. La norma también permite que se extienda la ejecución cuando se trate de quien haya sucedido en esa posición.
- El ejecutante debe presentar el escrito antes de que transcurra un año desde la firmeza de la sentencia que se pretende ejecutar.
- Deben, además, cumplirse con los requisitos objetivos que ya se analizaron en los epígrafes anteriores:
 - Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
 - Que no sea preciso realizar un control de transparencia de la cláusula ni valorar la existencia de vicios en el consentimiento del contratante.

- Que las condiciones generales de contratación tengan identidad sustancial con las conocidas en la sentencia cuyos efectos se pretenden extender.

En definitiva, la modernización de la organización de juzgados y tribunales para responder a los retos de una justicia cada vez más compleja y, a la vez, más exigentes, pasa por la búsqueda de nuevas fórmulas que pueden considerarse «rompedoras», pero que parecen imprescindibles para fortalecer la eficacia, también las garantías. La posible implantación de un sistema colegiado en primera instancia, que supere el esquema decimonónico de juzgados aislados que funcionan como «reinos de taifas», se abre de nuevo con la presentación por parte del Gobierno de un proyecto de Ley de Eficiencia Organizativa, proyecto que no hace sino reproducir lo ya trabajado en el anteproyecto de 2021. Si no se alcanza un amplio consenso político y profesional para el impulso de la reforma y su implantación, corremos el riesgo de que la modernización de la justicia deje de ser una asignatura pendiente y se convierta en una asignatura olvidada.