

Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia [BOE-A-2025-76]

1. INTRODUCCIÓN

Cuando me detengo a analizar la Ley Orgánica 1/2025, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 3 de enero de 2025, me resulta imposible no percibirla como un teórico esfuerzo titánico por reconfigurar el Servicio Público de Justicia en España, un sistema que, según se desprende de su extenso preámbulo, ha estado lastrado por insuficiencias estructurales que se remontan a décadas atrás y que han impedido su plena adaptación a los tiempos modernos. Entiendo que esta norma no se limita a proponer una mera modernización superficial de la Administración judicial, sino que persigue una respuesta integral a las exigencias de una sociedad que ha dejado atrás las dinámicas simples de una población agraria y dispersa, para la cual el modelo tradicional de juzgado unipersonal, concebido en el siglo XIX, resultaba funcional. La realidad actual, marcada por la creciente complejidad de las relaciones sociales y económicas, el incremento exponencial de la litigiosidad y el impacto transformador de las nuevas tecnologías, demanda una reestructuración que va mucho más allá de ajustes organizativos puntuales: se trata de una apuesta por redefinir el acceso a la justicia como un derecho fundamental efectivo, accesible y alineado con las expectativas de una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos.

El legislador parece haber captado con claridad que la justicia no puede seguir funcionando como un vestigio histórico, un eco distante de estructuras pensadas para un mundo que ya no existe, sino que debe transformarse en un instrumento dinámico, capaz de acompasarse al ritmo vertiginoso de las demandas sociales y de ofrecer respuestas rápidas, comprensibles y equitativas. Lo anterior me sugiere que la Ley Orgánica 1/2025, con su enfoque dual centrado en la eficiencia organizativa y procesal, aspira a convertirse en un hito en la evolución del sistema judicial español, un punto de inflexión que no solo busca alinearse con los estándares de eficiencia y calidad exigidos por la Unión Europea, sino también prevenir un colapso funcional que, de no abordarse con decisión, podría erosionar la confianza ciudadana en las instituciones judiciales. Este ambicioso objetivo se desglosa en una serie de medidas que abarcan desde la reorganización estructural de los órganos judiciales hasta la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, pasando por una apuesta decidida por la digitalización y la proximidad territorial. En las siguientes secciones, me propongo analizar en profundidad las principales novedades de esta norma, explorando

sus implicaciones jurídicas con un enfoque crítico y exhaustivo que permita comprender tanto sus potencialidades como los desafíos que enfrenta.

La justicia, en este contexto, no puede ser vista únicamente como un servicio público más, sino como un pilar esencial de la cohesión social y de la legitimidad democrática. El preámbulo de la ley subraya esta idea al enfatizar la necesidad de que el sistema judicial sea percibido como «propio, cercano, eficaz, entendible y relativamente rápido», requisitos que, en un marco de constitucionalismo moderno, se traducen en una doble exigencia de legitimidad social —entendida como la confianza y credibilidad que inspira entre los ciudadanos— y de eficiencia operativa —referida a su capacidad para ofrecer soluciones efectivas en plazos razonables—. Considero que esta visión refleja una voluntad de trascender el modelo reactivo que ha predominado históricamente en la justicia española, abriendo camino a un paradigma proactivo que no solo resuelva conflictos, sino que también los prevenga y facilite su gestión extrajudicial cuando sea posible. Este enfoque, sin embargo, plantea interrogantes sobre su viabilidad práctica en un contexto de recursos limitados y de tensiones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, cuestiones que abordaré más adelante.

2. REORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL

El núcleo estructural de la Ley Orgánica 1/2025 se encuentra en la sustitución del tradicional juzgado unipersonal por los Tribunales de Instancia, órganos colegiados que, según la nueva redacción del artículo 84 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, se implantarán en cada partido judicial con una configuración mínima que incluye una Sección Única, de Civil y de Instrucción, o bien secciones especializadas en función de lo establecido por la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial. Considero que esta reforma responde a una necesidad urgente de racionalizar los recursos judiciales, poniendo fin a la fragmentación y la dispersión que caracterizaban al modelo anterior, el cual, como señala el preámbulo, generaba problemas estructurales como la falta de especialización de los órganos judiciales, la proliferación innecesaria de juzgados con competencias idénticas en un mismo ámbito territorial, el recurso excesivo a jueces interinos y las marcadas desigualdades en la carga de trabajo y en los tiempos de resolución entre distintos territorios.

La instauración de estos Tribunales de Instancia, asistidos por una Oficina Judicial cuya regulación se redefine en el artículo 436, introduce un nivel de homogeneidad y especialización que podría tener un impacto significativo en la calidad y predictibilidad de las resoluciones judiciales, un elemento clave para reforzar la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución española consagra como principio fundamental del ordenamiento. La posibilidad de contar con secciones especializadas en áreas como familia, infancia y capacidad (artículo 86), violencia sobre la mujer, violencia contra la infancia y adolescencia (artículo 89 bis), lo mercantil, lo penal o lo social no solo

responde a la diversidad de las demandas sociales actuales, sino que también permite una atención más focalizada en cuestiones que requieren un conocimiento técnico y una sensibilidad específica. Sin embargo, ello me obliga a deducir que el éxito de esta transformación dependerá en gran medida de la capacidad del Estado para garantizar una dotación suficiente de recursos humanos —jueces, magistrados y personal de apoyo— y materiales —infraestructuras físicas y tecnológicas—, así como de un sistema robusto de formación continua que asegure la competencia de los operadores judiciales en estas materias específicas. Sin estas condiciones, la ambición legislativa corre el riesgo de quedar relegada a un ejercicio teórico, incapaz de materializarse en una mejora tangible para los ciudadanos.

Además, la creación de los Tribunales de Instancia plantea retos organizativos adicionales que no pueden pasarse por alto. La gestión interna de estos órganos, regulada en los artículos 166 a 170, asigna a la Presidencia del Tribunal y a las Presidencias de Sección funciones de coordinación y unificación de criterios que, si bien son esenciales para evitar la dispersión interpretativa, podrían generar tensiones en un sistema acostumbrado a la autonomía de los jueces unipersonales. Asumo que la introducción de Juntas de Jueces y Juezas, tanto a nivel de tribunal como de sección, busca mitigar este riesgo al facilitar el diálogo y la homogeneización de prácticas, pero no deja de ser un desafío cultural que requerirá tiempo y una implementación cuidadosa para consolidarse. Asimismo, la publicidad de las normas de reparto de asuntos, prevista en el artículo 167, refuerza la transparencia y la confianza ciudadana en el sistema, pero exige un esfuerzo adicional para garantizar que dichas normas sean claras, accesibles y aplicadas de manera uniforme en todo el territorio.

Paralelamente, la evolución de los Juzgados de Paz hacia las Oficinas de Justicia en los municipios, regulada en los artículos 439 ter a 439 quinquies, constituye otra pieza clave de esta reestructuración. Entiendo que esta medida tiene un doble propósito: por un lado, mantener el acceso a la justicia en áreas rurales amenazadas por la despoblación, un problema que el preámbulo identifica como un desafío estructural en la España contemporánea; y, por otro, modernizar estas estructuras para que trasciendan su función histórica —limitada tradicionalmente a actos de comunicación procesal— y se conviertan en verdaderos nodos de servicios judiciales. La ampliación de sus competencias para incluir gestiones como la colaboración con el Registro Civil, el apoyo a medios alternativos de solución de controversias o la participación en actos procesales a distancia mediante herramientas tecnológicas refleja una visión integradora que busca acercar la justicia a los ciudadanos, especialmente a aquellos que residen lejos de los grandes núcleos urbanos.

No obstante, este enfoque tecnológico, aunque innovador, despierta ciertas reservas. La dependencia de sistemas digitales para actos como las videoconferencias o la consulta de expedientes electrónicos, mencionada en el artículo 439 quater, podría exacerbar la brecha digital en comunidades con acceso limitado a la conectividad o escasa alfabetización tecnológica, un riesgo que el legislador no aborda explícitamente en la norma. Asumo que la intención debiera ser paliar este problema mediante la

dotación de medios adecuados, pero la falta de una estrategia clara para garantizar la universalidad de estos servicios podría socavar el objetivo de proximidad que la ley persigue. Además, la gestión de estas oficinas por personal de la Administración de Justicia, con posibilidad de incluir funcionarios de otras administraciones (artículo 439 quinquies), introduce una variable de coordinación interadministrativa que, si no se regula con precisión, podría derivar en disparidades en la calidad del servicio entre distintos municipios.

En conjunto, la reestructuración estructural propuesta por la Ley Orgánica 1/2025 representa un cambio de paradigma que, en teoría, podría transformar la justicia española en un sistema más eficiente, especializado y accesible. Sin embargo, su éxito dependerá de una ejecución meticulosa que aborde tanto las necesidades materiales como las culturales y territoriales que subyacen a esta reforma.

3. EFICIENCIA PROCESAL Y MEDIOS ADECUADOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El Título II de la Ley Orgánica 1/2025, dedicado a las medidas de eficiencia procesal, marca un giro significativo al incorporar los medios adecuados de solución de controversias (MASC) como alternativa a la vía jurisdiccional tradicional, un enfoque que se detalla minuciosamente en el Capítulo I y que se complementa con modificaciones a normas como la Ley 5/2012, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles. Entiendo que esta iniciativa trasciende la concepción clásica de la justicia como un ámbito exclusivamente litigioso, abriendo un espacio para soluciones dialogadas que, según el preámbulo, tienen como finalidad última fomentar «la paz social y la convivencia». La promoción de herramientas como la mediación, la conciliación y el derecho colaborativo no solo busca aliviar la sobrecarga crónica de los tribunales —un problema que la norma identifica como una amenaza directa para la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 24 de la Constitución—, sino también empoderar a los ciudadanos para que participen activamente en la resolución de sus propios conflictos, un cambio cultural que podría tener implicaciones profundas en la percepción social del sistema judicial.

La exigencia de un intento negociador previo como requisito de procedibilidad en ciertos procedimientos, introducida mediante las modificaciones al artículo 18 de la Ley 5/2012, me parece una medida audaz que se inspira en prácticas consolidadas en el derecho comparado europeo, donde la desjudicialización de conflictos menores ha demostrado ser un instrumento eficaz para reducir la litigiosidad. Este requisito, que puede cumplirse mediante una mediación de buena fe o una negociación estructurada, incluso si no culmina en un acuerdo, refleja una voluntad de priorizar la resolución consensual sobre el enfrentamiento adversarial, alineándose con la máxima ilustrada de que antes de entrar al «templo de la justicia» se debe pasar por el «templo de la

concordia». Sin embargo, considero que su implementación práctica podría generar tensiones significativas, especialmente en lo que respecta a la uniformidad de su aplicación y a la percepción de las partes sobre su utilidad. Si este paso previo se interpreta como una formalidad burocrática más que como una oportunidad genuina de arreglo, podría frustrar su propósito y aumentar la desconfianza hacia el sistema.

La regulación detallada de los MASC, como la sesión constitutiva prevista en el artículo 19 —donde las partes acuerdan el programa, los costes y las condiciones del procedimiento— y la limitación de la duración de la mediación a un máximo de tres meses (artículo 20), busca equilibrar la flexibilidad inherente a estos mecanismos con la necesidad de garantizar su eficacia y celeridad. Esta estructura me sugiere un intento de profesionalizar y estandarizar los procesos alternativos, dotándolos de un marco claro que facilite su aceptación tanto por los operadores jurídicos como por los ciudadanos. Sin embargo, me planteo si el plazo de tres meses será suficiente para abordar conflictos de mayor complejidad, como los derivados de disputas familiares o mercantiles con múltiples partes e intereses cruzados. La norma deja cierta discrecionalidad a las partes y al mediador para adaptar el procedimiento, pero la ausencia de excepciones explícitas para casos excepcionales podría limitar su adaptabilidad en la práctica.

Otro elemento digno de análisis es la protección reforzada al consumidor que introduce la ley, particularmente en la modificación de la disposición adicional segunda de la Ley 7/2017, que prohíbe imponer costas al pasajero en procedimientos derivados de decisiones de entidades acreditadas en materia de transporte aéreo. Ello me sugiere que el legislador ha optado por priorizar la posición del usuario frente a las empresas, un enfoque que fortalece el principio de igualdad de armas en el proceso y desincentiva estrategias litigiosas abusivas por parte de operadores económicos con mayor capacidad financiera. Desde una perspectiva jurídica, esta medida no solo refuerza la tutela de los derechos del consumidor, sino que también podría tener un efecto disuasorio sobre prácticas empresariales que prolonguen innecesariamente los conflictos. No obstante, este desequilibrio intencionado plantea interrogantes sobre su impacto económico en sectores como el aeronáutico, donde las compañías podrían verse obligadas a asumir costes adicionales sin posibilidad de recuperarlos, lo que podría derivar en ajustes en sus modelos de negocio que, a su vez, afecten indirectamente a los propios consumidores.

La apuesta por los MASC también se extiende a la esfera laboral y administrativa, como se desprende de las modificaciones al Estatuto de los Trabajadores (artículo 50) y de la disposición final trigésima primera, que prevé un futuro proyecto de ley sobre medios alternativos en conflictos con la Administración. Este enfoque holístico me lleva a deducir que la Ley Orgánica 1/2025 no solo busca reformar el ámbito judicial, sino también influir en la cultura de resolución de conflictos en todos los niveles de la interacción social y administrativa. Sin embargo, la falta de desarrollo inmediato de estas previsiones deja en el aire cuestiones cruciales, como la formación de los terceros neutrales que intervendrán en estos procedimientos o la coordinación con las normativas autonómicas, aspectos que serán determinantes para su éxito a largo plazo.

En definitiva, las medidas de eficiencia procesal de la Ley Orgánica 1/2025 representan un intento valiente de diversificar las vías de acceso a la justicia, reduciendo la presión sobre los tribunales y promoviendo una mayor participación ciudadana. Su implementación, no obstante, requerirá un esfuerzo sostenido para garantizar que estas alternativas sean percibidas como legítimas, accesibles y efectivas, evitando que se conviertan en un mero trámite previo a la judicialización.

4. IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES Y DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN

Desde un punto de vista constitucional, la Ley Orgánica 1/2025 encuentra su fundamento en las competencias exclusivas del Estado en materia de administración de justicia y legislación procesal, previstas en el artículo 149.1.5.^a y 6.^a de la Constitución española. El informe del Consejo de Estado, citado en el preámbulo, ofrece una interpretación sólida al sostener que los artículos 117 y 122, que estructuran el poder judicial, no consagran una garantía institucional del juzgado unipersonal como escalón inicial de la justicia, lo que legitima plenamente la transición hacia el modelo colegiado de los Tribunales de Instancia. Asumo que esta lectura es jurídicamente impecable, ya que la Constitución otorga al legislador un amplio margen para configurar la organización judicial en función de las necesidades sociales, siempre que se respeten los principios de independencia, inamovilidad y exclusividad de la función jurisdiccional. Sin embargo, no puedo evitar señalar que esta reforma estructural, aunque constitucionalmente viable, exige un esfuerzo normativo, presupuestario y logístico de proporciones colosales para evitar que la eficiencia prometida se diluya en una reorganización meramente simbólica.

La interacción con las comunidades autónomas introduce una dimensión adicional de complejidad que merece un análisis detenido. La disposición adicional vigésima quinta de la Ley Orgánica 6/1985, introducida por esta norma, reconoce que los estatutos de autonomía pueden regular el nombramiento de jueces de paz en aquellas regiones con competencias transferidas en materia de justicia, lo que podría generar variaciones significativas en la aplicación del modelo de Oficinas de Justicia en los municipios. Esta cesión competencial, si bien respeta el marco del Estado autonómico, plantea el riesgo de una fragmentación en la implementación de la reforma, especialmente en lo que respecta a la dotación de recursos y a la homogeneidad de los servicios ofrecidos. Lo anterior me obliga a deducir que el éxito de la Ley Orgánica 1/2025 dependerá en gran medida de una cooperación interadministrativa efectiva, un desafío que las disposiciones finales trigésima —sobre el estatuto de la tercera persona neutral— y trigésima primera —sobre los MASC con la Administración como parte— intentan anticipar al prever futuros desarrollos legislativos que armonicen estas tensiones.

El calendario de entrada en vigor de la norma, escalonado entre los veinte días para el Título I y los nueve meses para ciertas disposiciones específicas (disposición final trigésima octava), refleja una estrategia de gradualidad que considero prudente,

dada la magnitud de los cambios propuestos, aunque puede resultar insuficiente ante la magnitud de muchos de los cambios. Este enfoque permite un período de adaptación que podría facilitar la transición tanto para los operadores judiciales como para la ciudadanía, evitando una disrupción abrupta en el funcionamiento de los tribunales, pero puede quedarse corto. Sin embargo, esta gradualidad también pone de manifiesto la necesidad de un desarrollo reglamentario inmediato y detallado, como el previsto en la disposición final trigésima quinta, que en un plazo de seis meses deberá concretar aspectos críticos como la dotación tecnológica de las Oficinas de Justicia, la reubicación del personal judicial y la adaptación de las relaciones de puestos de trabajo. La ausencia de claridad en estos puntos podría comprometer la viabilidad de la reforma, especialmente en un contexto de recursos públicos limitados y de prioridades competenciales diversas.

Otro aspecto que merece atención es la integración de la reforma en el marco europeo, particularmente en lo que respecta a la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada, cuya implementación práctica se aborda en la disposición final trigésima tercera mediante un futuro proyecto de ley para regular el régimen de magistrados suplentes y jueces sustitutos. Esta previsión responde a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha instado a los Estados miembros a reducir la temporalidad en el empleo público, y evidencia una voluntad de alinear el sistema judicial español con los estándares comunitarios de estabilidad y profesionalización. No obstante, la dilación en su desarrollo —con un plazo de tres meses desde la entrada en vigor— deja abierta la posibilidad de que esta promesa quede en suspenso, perpetuando una precariedad que la propia norma identifica como una de las disfunciones a corregir.

En términos más amplios, la implementación práctica de la Ley Orgánica 1/2025 plantea retos que trascienden lo estrictamente jurídico y se adentran en el ámbito político y social. La necesidad de negociar colectivamente las modificaciones que afecten al personal de la Administración de Justicia, como exige la disposición final trigésima quinta en relación con el Estatuto Básico del Empleado Público, podría ralentizar su implementación si sindicatos y administraciones no alcanzan acuerdos ágiles. Asimismo, la apuesta por la digitalización, aunque alineada con el Real Decreto-Ley 6/2023 sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, exige una inversión sostenida que podría tensionar el presupuesto público en un momento de incertidumbre económica. Estos elementos me llevan a concluir que, más allá de su robustez normativa, la reforma dependerá de una voluntad política firme y de una ejecución coordinada para alcanzar los objetivos que se propone, los cuales pueden estar más lejos de lo que se quiere dar a entender.

Diego FIERRO RODRÍGUEZ
Letrado de la Administración de Justicia
Codirector de la revista *Acta Judicial*
diego.fierro.ius@juntadeandalucia.es