

# Introducción a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de «eficiencia del Servicio Público de Justicia». «Medios adecuados» de solución de controversias civiles y mercantiles como requisito de procedibilidad de las demandas judiciales

Presentación del sistema de «recurso negocial previo» que está llamado a revolucionar los modos del Derecho procesal civil.

---

## ÁNGEL CARRASCO PERERA

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha  
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

### 1. Presentación

En esta nota de explicación preliminar de los artículos 2 y siguientes de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, no vamos a agotar, ni con mucho, las inacabables dificultades de interpretación y aplicación que esta (en este punto)

irresponsable ley generará a partir de su entrada en vigor. En especial no diré nada de los ostensibles solapamientos de los distintos «recursos de negociación» ni de la disimulada batalla gremial que se adivina en su base, y a la que se ha querido enfrentar el legislador mediante la conocida técnica de aumentar el tamaño colectivo del negocio facturable<sup>1</sup>, pero con exquisito cuidado de

---

<sup>1</sup> Las remuneraciones debidas por la prestación de justicia gratuita se extienden así a la actividad negociadora. También hay una sustancial modificación en materia de costas: «poder incluir en la tasación de costas la intervención de profesionales de los que se haya valido el consumidor o usuario aun cuando su intervención no resulte preceptiva» (Exposición de Motivos).

asegurar «café para todos»<sup>2</sup>. Dejo recordada la *ratio* de la reforma en este punto, en palabras de la Exposición de Motivos: «se trata de potenciar la negociación entre las partes, directamente o ante un tercero neutral, partiendo de la base de que estos medios reducen el conflicto social, evitan la sobrecarga de los tribunales y pueden ser igualmente adecuados para la solución de la inmensa mayoría de las controversias en materia civil y mercantil». Uno sospecha qué tipo de (no) jurista puede estar detrás de esta facundia cuando se escribe en la Exposición de Motivos la «importancia (de

solución de controversias. Oferta vinculante. Proceso de derecho colaborativo. Intervención de tercero experto independiente. Conciliación privada. Derecho colaborativo. Negociación sobre intereses.

### 3. Medios adecuados de solución no judicial

El concepto estructural de la nueva regulación es el de *medio adecuado de solución de controversias civiles y mercantiles, incluso transfronterizas* (delimitadas por el art. 3. 1 de la Ley), con las excepciones listadas, entre las que destacan la *materia concursal* (seguramente también la impugnación de acuerdos pre concursales), los juicios posesorios (¿también los anti-okupas?), las demandas ejecutivas (¿también las fundadas en títulos extrajudiciales y las hipotecarias?; contradictorio en parte con nuevo art. 19.3

LEC<sup>3</sup>), la solicitud de medidas cautelares y los procesos cambiarios. En materia de consumo, los artículos (nuevos) 439.5 y 439 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) y el nuevo artículo 19 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU), de los que no nos ocuparemos en esta nota.

Aunque en principio podría tratarse de *cualquier tipo de actividad negociadora*,

## Como regla, no se pueden interponer demandas civiles ni mercantiles sin previa negociación conciliadora

las razones de las partes para construir soluciones dialogadas en espacios compartidos». Y todavía añaden que «conocen la realidad».

### 2. Voces

Para su actividad futura, todo abogado transaccional o contencioso civil o mercantil deberá aprender y acostumbrarse a los siguientes términos: Medio adecuado de

<sup>2</sup> «Con los métodos alternativos o adecuados de solución de controversias se incrementa el protagonismo de las profesiones jurídicas, especialmente por el papel negociador de la abogacía que se garantiza en todo caso, pero también de los procuradores y procuradoras de los tribunales, las personas profesionales de la mediación, los graduados y graduadas sociales, los notarios y notarias y los registradores y registradoras de la propiedad, amén de otros muchos profesionales».

<sup>3</sup> No confundir el artículo 19 LEC nuevo y el original artículo 19 de la propia Ley Orgánica 1/2025.

su eficacia a los efectos de la presente ley depende de que el medio esté reconocido en esta u otras leyes, estatales o autonómicas. También exige la calificación de medio adecuado que *las partes de un conflicto acudan de buena fe con el objeto de encontrar una solución extrajudicial al mismo*, ya sea por sí mismas o con la intervención de una tercera persona neutral. Los «medios» no requieren, pues, ser intermediados por un tercero, ni existe un rango de prioridades. De hecho, aunque no constituye un elenco abierto, la *fórmula de cierre* que es la *negociación simple de las partes* absorbe residualmente cualquier tipo de negociación imaginable.

#### 4. Las clases de medios adecuados

Los «medios» adecuados serán la mediación (se modifica profusamente la Ley 5/2012, Disposición Final 20<sup>a</sup>), la conciliación (del letrado de la Administración de Justicia, del registrador [nuevo art. 103.2 Ley Hipotecaria], del notario, y ante el nuevo juez de paz, art. 47 LEC reformada y Título IX Ley de la Jurisdicción Voluntaria [LJV]), la «conciliación privada» (que en los arts. 15 y 16 se solapa enteramente con la mediación), la *opinión neutral de una persona experta independiente* (art. 18, que habrá de esperar desarrollo

normativo, Disposición Final 30<sup>a</sup>), si se formula *una oferta vinculante confidencial* (art. 17) o si se emplea *cualquier otro tipo de actividad negociadora*, reconocida en esta u otras leyes, estatales o autonómicas, pero que cumpla lo previsto en las secciones 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, de este capítulo o en una ley sectorial. Singularmente, se considerará cumplido el requisito *cuando la actividad negociadora se desarrolle directamente por las partes, o entre sus abogados o abogadas bajo sus directrices y con su conformidad*, así como en los supuestos en que las partes hayan recurrido a un *proceso de Derecho colaborativo* —artículo 19, un sucedáneo de mediación impropia monopolizada por abogados «acreditados en Derecho colaborativo»<sup>4</sup> (!)—. Como se aprecia, no son iguales los costes de unas y otras (para honorarios, art. 11 y Disposición Adicional 2<sup>a</sup><sup>5</sup>), por lo que habrá que presumir que las partes no deseosas de perder el tiempo ni de pagar a terceros *tenderán a la solución ínfima de negociación*, en esencia, que sería en buena lógica la «oferta vinculante». Claro, que no es tan barata: la formulación de una «oferta vinculante» es el medio de resolución que exige necesariamente la intervención letrada (!). Mejor acudir a la *actividad negociadora directa de las partes* asistidas o no de abogados.

<sup>4</sup> «Facilita la negociación estructurada de las partes asistidas por sus respectivas abogadas y abogados y que permite, de *una forma natural y orgánica*, integrar en el equipo, *si se considerase oportuno*, a *terceras personas expertas neutrales*. Los principios fundamentales del proceso colaborativo son: la buena fe, la *negociación sobre intereses*, la transparencia, la confidencialidad, el trabajo en equipo —entre las partes, sus abogadas y abogados y las terceras personas expertas neutrales que pudieran, en su caso, participar— y la *renuncia a tribunales por parte de los y las profesionales de la abogacía que hayan intervenido en el proceso*, caso de no conseguir una solución, total o parcial, de la controversia» (nuevo art. 19 LEC).

<sup>5</sup> Las CCAA podrán regular «cuanto tengan por conveniente para sufragar el coste de la intervención de dicho tercero neutral».

## 5. Confidencialidad

Toda la información generada en el procedimiento negociador es confidencial en los términos del artículo 9. Con todo, entre otras excepciones, la confidencialidad se suspende cuando se esté tramitando la impugnación de la tasación de costas y solicitud de exoneración o moderación de estas, según lo previsto en el artículo 245 LEC y a esos únicos fines, sin que pueda utilizarse para otros diferentes ni en procesos posteriores, por la razón que luego se dirá.

## 6. El efecto procesal fundamental

El objetivo deseado por el legislador es que finalmente se consiga un acuerdo (art. 12). Pero el efecto procesal fundamental del nuevo sistema es que el recurso al medio de solución (cuando falla el acuerdo) constituye un requisito de procedibilidad de las demandas civiles. En el orden jurisdiccional civil, con carácter general, para que sea ad-

*la negociación y el objeto del litigio, aun cuando las pretensiones que pudieran ejercitarse, en su caso, en vía judicial sobre dicho objeto pudieran variar. Ni que decir tiene el caos de jurisprudencia que se producirá a propósito de la interpretación de esta burda fórmula.*

## 7. Acreditación del intento de negociación y terminación del proceso sin acuerdo

La actividad negociadora o el intento de esta deberá ser recogida documentalmente. Si no hubiera intervenido una tercera persona neutral, la acreditación se cumplirá mediante cualquier documento firmado por ambas partes en el que se deje constancia de la identidad de estas y, en su caso, de las personas profesionales o expertas que hayan participado asesorándolas, la fecha, el objeto de la controversia, la fecha de la reunión o reuniones mantenidas, en su caso, y la declaración responsable de que las dos partes han intervenido de buena fe en el proceso. En su defecto, *podrá acreditarse*

*el intento de negociación mediante cualquier documento que pruebe que la otra parte ha recibido la solicitud o invitación para negociar o, en su caso, la propuesta, en qué fecha, y que ha podido acceder a su contenido íntegro. En el caso de que haya intervenido una tercera persona neutral*

*gestionando la actividad negociadora, esta deberá expedir, a petición de cualquiera de las partes, un certificado. El artículo 10.4 determina otras contingencias que acreditan la terminación del procedimiento sin acuerdo. Entre ellas, cuando cualquiera de las partes se dirige por escrito a la otra dando por terminadas las negociaciones,*

## ***El que no colabora proactivamente en la conciliación previa puede ser condenado a costas aunque gane el pleito***

misible la demanda se considerará requisito de procedibilidad acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias de los previstos en el artículo, y para este propósito se redactan de nuevo los artículos 264, 399.3 y 403 LEC. Para entender cumplido este requisito habrá de existir *una identidad entre el objeto de*

«quedando constancia del intento de comunicación de ser esa su voluntad».

## 8. Plazo para formular la demanda

Las partes deberán formular la *demanda dentro del plazo de un año a contar*, respectivamente, desde la fecha de recepción de la solicitud de negociación por la parte a la que se haya dirigido la misma o, en su caso, desde la fecha de terminación del proceso de negociación sin acuerdo, para que pueda entenderse cumplido el requisito de procedibilidad. Aunque no se dice, este plazo es de caducidad, y seguramente apreciable de oficio.

## 9. Caducidad de las demandas cautelares

Importantísimo para la *praxis* es que, si se hubieran acordado medidas *cautelares durante la tramitación* del proceso negociador, las partes deberán presentar la demanda ante el mismo tribunal que conoció de aquellas en los *veinte días siguientes desde la terminación del proceso negociador sin acuerdo o desde la fecha en que deba entenderse finalizado el proceso de negociación* sin acuerdo conforme a esta ley. Si las medidas cautelares se hubieran acordado *antes del inicio del proceso negociador*, el plazo de veinte días para presentar la demanda se suspenderá y reanudará, respectivamente, en los términos previstos anteriormente, y se remite al nuevo apartado 2 del artículo 730 LEC.

## 10. La iniciativa

La iniciativa de acudir a los medios adecuados de solución de controversias puede proceder de una de las partes, de ambas de común acuerdo o bien de una decisión

judicial o del letrado o la letrada de la Administración de Justicia de derivación de las partes a este tipo de medios (art. 19.5 LEC reformado: pero es voluntario para las partes). Para el caso de que todas las partes plantearan acudir a un medio adecuado de solución de controversias y no existiera acuerdo sobre cuál de ellos utilizar, se empleará aquel que se haya propuesto antes temporalmente. Todo en este artículo 5.4 es un disparate. ¿Por qué va a mandar el juez a una de las partes a la mediación, si le basta con inadmitir la demanda que no cumple el requisito de procedibilidad?

## 11. Buena fe y procedibilidad procesal

Reparemos que ha de acudirse al «medio» de buena fe para solucionar una controversia civil. Si no se acude de buena fe, y esta buena fe no se mantiene en las negociaciones, la eficacia del «medio» queda eliminada; es decir, el constatado fracaso de la negociación *no permite todavía acudir el juicio*, porque el medio empleado no ha sido correctamente empleado. No hace falta advertir de la caótica situación procesal de excepciones y declinatorias que estas sutiles consideraciones pueden producir. Son tantas, que en este lugar sólo importa advertir de su existencia.

## 12. El valor sustantivo y procesal del acuerdo

El «acuerdo», que podríamos denominar transaccional, tiene *prima facie* efectos de cuasi cosa juzgada. Pero sólo aparentemente, porque la parte interesada puede sostener en el ulterior juicio que el acuerdo es contrario a la ley, al orden público o a la buena fe, lo que devuelva al tribunal plena *cognitio* (art. 4.1) Y todavía, aunque las partes no podrán presentar demanda con

igual objeto, podrá ejercitarse la acción de nulidad por las causas que invalidan los contratos, sin perjuicio de la oposición que pueda plantearse, en su caso, en el proceso de ejecución (art. 13). ¿En un proceso «revisorio» de validez o en el mismo proceso en que hubiera de perseguirse la pretensión inicial disputada?

### 13. Efectos de la apertura del proceso y de su finalización sin acuerdo

La solicitud de una de las partes dirigida a la otra para iniciar un procedimiento de negociación a través de un medio adecuado de solución de controversias, en la que se defina adecuadamente el objeto de la negociación (!), interrumpirá la prescripción o suspenderá la caducidad de acciones desde la fecha en la que conste el intento de comunicación de dicha solicitud a la otra parte en el domicilio de la otra parte. Obsérvese que ni tan siquiera es precisa una «reclamación extrajudicial» en el sentido del artículo 1973 del Código Civil. La interrupción o la suspensión se prolongará hasta la fecha de la firma del acuerdo o de la terminación del proceso de negociación sin acuerdo. El cómputo de los plazos se reiniciará o reanudará respectivamente en el caso de que no se mantenga la primera reunión dirigida a alcanzar un acuerdo o no se obtenga respuesta por escrito en el plazo de treinta días naturales a contar desde la fecha de recepción de la solicitud de negociación por la parte a la que se dirige, o desde la fecha del intento de comunicación, si dicha recepción no se produce. La interrupción o la suspensión se prolongará hasta la fecha de la firma del acuerdo o de la terminación del proceso de negociación sin acuerdo. El cómputo de los plazos se reiniciará o reanudará respectivamente en el caso de que

no se mantenga la primera reunión dirigida a alcanzar un acuerdo o no se obtenga respuesta por escrito en el plazo de treinta días naturales a contar desde la fecha de recepción de la solicitud de negociación por la parte a la que se dirige, o desde la fecha del intento de comunicación, si dicha recepción no se produce. Hay reglas especiales si el medio intentado es la mediación (se aplica la Ley 5/2012) o la conciliación del letrado de la Administración de Justicia, notario o registrador (se aplica la LJV). También para los casos de *intervención de persona experta independiente*.

### 14. La excepción de abuso del proceso. Aviso para todo tipo de abogados

Si se iniciara un proceso judicial con el mismo objeto que el de la previa actividad negociadora intentada sin acuerdo, los tribunales deberán tener en consideración la colaboración de las partes respecto a la solución consensuada y el eventual abuso del servicio público de Justicia al pronunciarse sobre las costas o en su tasación, y asimismo para la imposición de multas o sanciones previstas, todo ello en los términos establecidos en la LEC, pues «el abuso del servicio público de justicia se erige como excepción al principio general del principio de vencimiento objetivo en costas». Este abuso puede ejemplificarse, por tanto, en la *utilización irresponsable del derecho fundamental de acceso a los tribunales* recurriendo injustificadamente a la jurisdicción cuando hubiera sido factible y evidente una solución consensuada de la controversia, como son los litigios de cláusulas abusivas ya resueltos en vía judicial con carácter firme y con idéntico supuesto de hecho y fundamento jurídico, o en los casos en que *las pretensiones carezcan notoria-*

*mente de toda justificación impactando en la sostenibilidad del sistema, del cual quiere hacerse partícipe a la ciudadanía. «Así, si bien este nuevo concepto puede presentar elementos concomitantes con otros existentes como temeridad, el abuso del derecho o la mala fe procesal, los complementa, ofreciendo una dimensión de la Justicia como servicio público al exigir una valoración,*

*por parte de los Tribunales, de la conducta de las partes previa al procedimiento, en la consecución de una solución negociada» (Exposición de Motivos). Suponemos que lo mismo valdrá cuando se hubiera alcanzado un acuerdo, pero merced a la mala fe de una de las partes; en la impugnación posterior habrá que incluir en la cuenta de costas aquella conducta pre-procesal.*