

Los medios adecuados de solución de controversias como requisito de procedibilidad en los supuestos transfronterizos

El ámbito de aplicación de la Ley 1/2025 no se encuentra adecuadamente delimitado en su artículo 3, lo que necesariamente exige una lectura correctora de nuestros tribunales.

ELISA TORRALBA MENDIOLA

Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Madrid
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Medidas en materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 3, de 3 de enero del 2025, establece que «[e]n el orden jurisdiccional civil, con carácter general, para que sea admisible la demanda se considerará requisito de procedibilidad acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias de los previstos en el artículo 2. Para entender cumplido este requisito habrá de existir una identidad entre el objeto de 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 [...]». Para el artículo 2 de la misma ley, es un medio adecuado de solución de controversias «cualquier tipo de actividad negociadora, reconocida en esta u otras leyes, estatales o autonómicas, a las que las partes de un conflicto acuden 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».

Cuando define el ámbito de aplicación del título en el que esta disposición se inserta, el

artículo 3 de la Ley 1/2025 lo extiende a «los asuntos civiles y mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos». Si la regla hubiera terminado con esa afirmación, la cuestión no plantearía mayores problemas: en las materias en las que la ley lo exige, acudir a un mecanismo adecuado de solución de controversias antes de interponer la demanda sería necesario siempre que se quisiera litigar en España. No obstante, este artículo 3 añade algunos extremos que no hacen sino generar confusión acerca de su alcance. Así, se establece que «[a] estos efectos, tendrán la consideración de conflictos transfronterizos los definidos en el artículo 3 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. En defecto de sometimiento expreso o tácito a lo dispuesto en este título, su regulación será aplicable cuando, al menos, una de las partes tenga su domicilio en España y la actividad negociadora se realice en territorio español. [...]». Se trata de una norma que reproduce lo previsto en el artículo 2 de la Ley 5/2012, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles (ley de mediación), que delimita su ámbito de aplicación, pero lo que en ésta puede resultar coherente parece serlo bastante menos en la Ley Orgánica 1/2025.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 5/2012, de mediación, «1. Un conflicto es transfronterizo cuando al menos una de las partes está domiciliada o reside habitualmente en un Estado distinto a aquel en que cualquiera de las otras partes a las que afecta estén domiciliadas cuando acuerden hacer uso de la mediación o sea obligatorio acudir a la misma de acuerdo con la ley que resulte aplicable. También tendrán esta consideración los conflictos previstos o resueltos por acuerdo de mediación, cualquiera que sea el lugar en el que se haya realizado, cuando, como consecuencia del traslado del domicilio de alguna de las partes, el pacto o algunas de sus consecuencias se pretendan

ejecutar en el territorio de un Estado distinto. 2. En los litigios transfronterizos entre partes que residan en distintos Estados miembros de la Unión Europea, el domicilio se determinará de conformidad con los artículos 59 y 60 del Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre del 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil». La referencia al Reglamento 44/2001 debe entenderse actualmente realizada al Reglamento 1215/2012.

El artículo 2 de esta ley delimita su ámbito de aplicación espacial estableciendo que resulta aplicable cuando las partes se someten a ella, o cuando al menos una de las partes se encuentra domiciliada en España y la mediación se desarrolla en nuestro país, criterio que se reproduce, como se ha visto, en el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 1/2025. Como consecuencia, y si se interpreta literalmente esta regla, la exigencia de acudir a un medio adecuado de solución de controversias no se extiende a todos los casos en los que un tribunal español pueda resultar competente, sino sólo a aquellos en los que las partes se sometan a la ley (¿por qué iban a hacerlo si les supone un escollo para el planteamiento de la demanda?) o una de las partes esté domiciliada en España y, además, la actividad negociadora se realice en territorio español (es decir, que parecería que, si las partes deciden negociar en el extranjero, el requisito de procedibilidad dejaría de resultar exigible). El resultado es, cuando menos, sorprendente y responde a una pésima técnica legislativa, porque lo que en la ley de mediación tiene pleno sentido (la ley no se aplica a cualquier mediación, sino únicamente a la que cumple las dos condiciones que el texto requiere y sólo en esos casos son exigibles los requisitos que impone para su desarrollo), deja de tenerlo en una situación en la que se está regulando el acceso a la justicia,

reconocido en el artículo 24 de la Constitución, y se hace depender éste de un requisito de procedibilidad que coloca en peor posición los procedimientos en los que interviene una persona domiciliada en España que aquellos otros en los que ninguna de las partes lo está, sin ningún motivo objetivo que lo justifique.

Si se atiende a nuestras reglas de Derecho internacional privado, un tribunal español puede ser competente cuando ninguna de las partes esté domiciliada en España (por ejemplo, porque, tratándose de un supuesto de responsabilidad extracontractual, el daño se haya producido en nuestro territorio) e incluso si ambas partes están domiciliadas en el mismo Estado extranjero, por ejemplo, porque, tratándose de un litigio de naturaleza patrimonial, las partes lo sometan a los tribunales españoles (véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, as. C-566/22, *Inkreal*). Sin embargo, en cualquiera de esos dos casos, y atendiendo al tenor literal del artículo 3 de la Ley Orgánica 1/2025, no parece exigible acudir a un medio adecuado de solución de controversias como requisito de procedibilidad.

La regla, interpretada en esos términos literales, carece de sentido. Puesto que se configura como un requisito de procedibilidad, la lógica llevaría a considerar que, en supuestos internacionales, acudir previamente a medios adecuados de solución de controversias debe resultar exigible en todos los casos en los que para el conocimiento del litigio sean competentes los tribunales españoles de acuerdo con nuestras normas de competencia judicial internacional (cuestión distinta, que escapa al objeto de esta nota, es lo adecuado de esta condición y la previsible huida de los tribunales españoles, cuando ello sea posible, para plantear el litigio en otros Estados en los que este requisito no se exija). Siendo así, todo lleva a pensar que, en

la práctica, nuestra jurisprudencia realizará una interpretación correctora (entendiendo, por ejemplo, que existe una sumisión tácita a la Ley 1/2025 siempre que se plantee la demanda en España, comprensión que tampoco está exenta de dificultades).

Otra cuestión, a la que no parece que quepa *a priori* dar una respuesta negativa pese al tenor literal de esa disposición, es si, en los casos en los que es exigible acudir a un medio adecuado de solución de controversias, el requisito de procedibilidad se entiende cumplido incluso si se hizo en un Estado distinto de España. Es cierto que el artículo mencionado hace depender la aplicación del título en el que se integra de «que la actividad negociadora se realice en territorio español», lo que parecería excluir de la regla —y, en consecuencia, de la exigencia de acreditar que se ha desarrollado un intento de solución extrajudicial— los casos en los que se hizo fuera de España. No obstante, como esa lectura no parece tener sentido alguno, la pregunta sigue siendo relevante.

Además de la referencia general contenida en el artículo 5.1 de la Ley 1/2025, el artículo 14 prevé, en su apartado 1, que «[a] los efectos de cumplir el requisito de procedibilidad para la iniciación de la vía jurisdiccional, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.1, las partes podrán acudir a cualquiera de las modalidades de negociación previa reguladas en este capítulo, a la mediación regulada en la Ley 5/2012, de 6 de julio, o a cualquier otro medio adecuado de solución de controversias previsto en otras normas. En particular, las partes podrán cumplir dicho requisito mediante la negociación directa o, en su caso, a través de sus abogados o abogadas, así como a través de un proceso de Derecho colaborativo»; y recoge a continuación una serie de indicaciones acerca de las disposiciones por las que se regirá cada

uno de esos medios. Así, junto a la mediación, esta norma se refiere a) a la conciliación ante notario; b) a la conciliación ante el registrador; c) a la conciliación ante el letrado de la Administración de Justicia; d) a la conciliación ante el juez de paz. A las anteriores hay que añadir la conciliación privada (art. 15), la oferta vinculante confidencial (art. 17), la opinión de persona experta independiente (art. 18) y el proceso de derecho colaborativo (art. 19).

Nada parece oponerse a que la solución de la controversia por vía extrajudicial pueda haberse intentado en otro Estado y que, resultando infructuosa, se pueda iniciar el procedimiento judicial en España, si sus tribunales son competentes, tras acreditar esa circunstancia. El hecho de que la ley lo exija como requisito de procedibilidad y que establezca a qué asuntos transfronterizos aplica esa exigencia no implica necesariamente que ésta deba cumplirse en nuestro país, sino que habría que entender, más bien, que, si los medios usados en el extranjero pueden considerarse funcionalmente equivalentes a alguno de los admitidos en España (y la norma es muy flexible a este respecto), resultarían suficientes sin que sea necesario

intentar el acuerdo extrajudicial de nuevo en España.

A estos efectos, será necesario acreditar las circunstancias recogidas en el artículo 10 de la mencionada ley orgánica, según el cual, «a los efectos de acreditar que se ha intentado una actividad negociadora previa y cumplir el requisito de procedibilidad, dicha actividad negociadora o el intento de la misma deberá ser recogida documentalmente. 2. 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 las mismas 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».