

Sobre el ámbito de aplicación de los medios adecuados para la solución de conflictos en vía no jurisdiccional

Se examinan diversas cuestiones dudosas abordadas por los órganos jurisdiccionales en los acuerdos sobre unificación de criterios que se han ido adoptando.

FAUSTINO JAVIER CORDÓN MORENO

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Navarra
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Medidas en materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia, regula el ámbito de aplicación de los medios adecuados para la solución de conflictos en vía no jurisdiccional (MASC) estableciendo estos criterios:
 - a) Se limita a los conflictos civiles y mercantiles, incluidos los transfronterizos definidos en el artículo 3.1 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles;

en consecuencia, quedan excluidas las materias laboral, penal y concursal, así como los asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público (art. 3.2).

No obstante, en relación con el ámbito administrativo, la disposición final trigésima primera de la Ley Orgánica 1/2025 prevé que en el plazo

de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley que atienda, en el ámbito administrativo, a los MASC cuando una de las partes es la Administración, y que esta iniciativa reconocerá las experiencias en mediación que, en los conflictos en que una de las partes es la Administración, se han desarrollado y se están desarrollando en las Administraciones que cuentan con competencias en materia de justicia. Y, en relación con el ámbito penal, se reforma la Ley de Enjuiciamiento Criminal introduciendo una nueva disposición adicional novena (referida a la justicia restaurativa) que prevé la posibilidad de que el juez o el tribunal, valorando las circunstancias del hecho, de la persona investigada, acusada o condenada y de la víctima, remita, de oficio o a instancia de parte, a las partes a un procedimiento restaurativo, salvo en los casos excluidos por ley.

- b) Dentro de dichos asuntos civiles y mercantiles, el artículo 4.1, párrafo segundo, dispone que «no podrán ser sometidos a MASC, ni aun por derivación judicial, los conflictos que versen sobre materias que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación aplicable», aunque, como excepción, «sí será posible su aplicación en relación con los efectos y medidas previstos en los artículos 102 y 103 del Código Civil, sin perjuicio de la homologación judicial del acuerdo alcanzado».

En ningún caso —dice el mismo precepto—podrán aplicarse los MASC a los con-

flictos de carácter civil que versen sobre alguna de las materias atribuidas a la competencia de las secciones de violencia sobre la mujer de los tribunales de instancia, que están excluidas de la mediación conforme a lo dispuesto en el apartado 9 del artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

2. Fijado así su ámbito de aplicación, el artículo 5 de la ley prevé una serie de procedimientos en los cuales no será preciso acudir a los MASC con carácter obligatorio (como requisito de procedibilidad):
 - a) Por un lado, los procesos declarativos ordinarios y especiales de los libros II y IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) que tengan por objeto las materias previstas en el artículo 5.2, muchas de las cuales no entran dentro del ámbito del poder de disposición de las partes (por ejemplo: tutela judicial civil de derechos fundamentales; adopción de las medidas previstas en el artículo 158 del Código Civil; adopción de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad; filiación, paternidad y maternidad; entrada en domicilios y restantes lugares para la ejecución forzosa de medidas de protección de menores o la restitución o retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional, etcétera).
 - b) Y, por otro, conforme a lo previsto en el artículo 5.3, se excluye la obligatoriedad de acudir previamente a un MASC para interponer una demanda ejecutiva, solicitar medidas cautelares previas a la demanda, solicitar diligencias preliminares, iniciar expedientes

de jurisdicción voluntaria —con excepción de los expedientes de intervención judicial en los casos de desacuerdo conyugal y en la administración de bienes gananciales, así como de los de intervención judicial en caso de desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad—, pedir un requerimiento europeo de pago conforme al Reglamento (CE) núm. 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, por el que se establece un proceso monitorio europeo, o solicitar el inicio de un proceso europeo de escasa cuantía conforme al Reglamento (CE) núm. 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía.

3. La precedente delimitación legal —que refleja la intención del legislador de generalizar el uso de los MASC en el orden civil tanto en conflictos de naturaleza patrimonial como con implicaciones personales o familiares— no soluciona todos los problemas que pueden plantearse. Aparte de los casos en que puede resultar dudoso decidir si un determinado asunto entra o no dentro del poder de disposición de las partes, existen otros que la ley no excluye en el artículo 5, apartados 2 y 3, pero en los que la obligatoriedad de acudir previamente a los MASC es dudosa y ha sido discutida. Expongo a continuación un elenco de estos casos sobre cuya inclusión o exclusión dentro del ámbito de aplicación de los MASC se han pronunciado diferentes órganos jurisdiccionales de nuestro país que han ido aprobado criterios unificadores sobre este y otros aspectos del requisito de procedibilidad

establecido en la Ley Orgánica 1/2025. La conclusión que se obtiene es que, aunque en la mayoría de los casos en que existen dudas se mantiene un criterio uniforme, existen supuestos en los que aflora la discrepancia, con la consiguiente generación de inseguridad jurídica para el ciudadano. Veámoslo:

- a) En los procesos en materia de daños causados por vehículos de motor es criterio unánime que la reclamación extrajudicial previa de la indemnización que corresponda, prevista en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, tiene la consideración de MASC a los efectos de la Ley Orgánica 1/25, al tratarse de un medio adecuado de solución de controversias. En consecuencia, no es necesaria la realización de actividad negociadora adicional para cumplir con el requisito de procedibilidad exigido en la nueva regulación; en realidad, debe reputarse como un MASC reconocido en otras leyes (los MASC, según el artículo 2 del capítulo I del título II de la Ley Orgánica 1/2025, son *numerus apertus*, condicionados sólo a su reconocimiento legal). Existe consenso también en que se exceptúan los casos en que el procedimiento se dirija sólo contra el conductor, el propietario o contra ambos, o frente a ellos junto con la entidad aseguradora, en cuyo caso se precisa el MASC frente al conductor y/o propietario demandado/s. Según el Acuerdo de Unificación de Criterios de las Secciones Civiles de la Audiencia

Provincial de Barcelona de 31 de octubre del 2025, la existencia de esta vía no excluye la facultad de cualquiera de los interesados para acudir a un MASC con carácter facultativo.

Se considera (por ejemplo, en el Acuerdo de Unificación de Criterios de la Junta Sectorial de Jueces de Instancia de Granada, de 28 de marzo del 2025) que, si la demanda no se interpone en el plazo de un año, la reclamación previa efectuada perderá su consideración como requisito de procedibilidad, de forma que, para la admisión de una demanda transcurrido dicho plazo, deberá acreditarse haber realizado otra reclamación previa de conformidad con el artículo 7 citado, o bien haber utilizado alguno de los MASC previstos en la Ley Orgánica 1/2025.

b) En el caso de demandas en que se ejerciten acciones individuales promovidas por consumidores o usuarios (y, en especial, las que tengan por objeto las acciones de reclamación de devolución de las cantidades indebidamente satisfechas por el consumidor en aplicación de determinadas cláusulas suelo o de cualesquiera otras cláusulas que se consideren abusivas), sin perjuicio de la posibilidad de acudir a los medios alternativos de solución de controversias previstos en la ley con carácter facultativo, basta para el cumplimiento del requisito de procedibilidad con la formulación de previa reclamación extrajudicial a la empresa o profesional con el que se hubiera contratado, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional sép-

tima de la Ley Orgánica 1/2025 y en los artículos 439.5 y 439 *bis* de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

A las reclamaciones judiciales citadas no les resulta de aplicación el plazo de caducidad de un año para interponer la demanda previsto en el artículo 7.3 del capítulo I del título II de la Ley Orgánica 1/2025, aplicable a los MASC que no llegan a iniciarse (la solicitud de negociación no tiene respuesta) o que concluyen sin acuerdo. Por ello, para la interposición de las demandas en que se ejerciten acciones individuales por parte de consumidores y usuarios, se entiende cumplido el requisito de procedibilidad cuando el demandante haya formulado tal reclamación extrajudicial, independientemente de la fecha en que ésta haya tenido lugar.

c) En los litigios en los que se ejercite una acción de nulidad contractual con fundamento en el carácter usurario de los intereses remuneratorios pactados, es exigible haber acudido previamente a un MASC, porque no se trata de una materia específica de consumidores y usuarios.

d) Con respecto al procedimiento monitorio, no existe una postura unánime. Según los «Criterios orientadores aprobados por los magistrados de la Audiencia Provincial de Asturias reunidos en Pleno celebrado el 19 de noviembre del 2025», se exceptúan de la exigencia de haber acudido previamente a un MASC el procedimiento monitorio europeo (excluido ya por la ley, como antes veíamos), y también el

previsto en la Ley de Propiedad Horizontal, en el que hay que entender que el requerimiento previo es suficiente. Sin embargo, esta última exclusión no es aceptada por el Acuerdo de 28 de octubre del 2025 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Almería. Y en el mismo sentido se pronuncia el Acuerdo Gubernativo del Juez Decano de los Juzgados de Bilbao y su partido, que añade: «A efectos del artículo 264.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuando se alegue que concurre situación de imposibilidad para llevar a cabo la actividad negociadora previa, por desconocimiento del domicilio del demandado; a los efectos de poder llevar a efecto un control de la viabilidad del procedimiento (que exige un requerimiento personal), y un control de la competencia territorial, apreciable de oficio, se procederá por el letrado o letrada de la Administración de Justicia a una previa averiguación del domicilio del demandado en el Punto Neutro Judicial».

En cambio, sí existe consenso en que no es necesario haber acudido previamente a un MASC en los juicios verbales y ordinarios derivados de la oposición a un procedimiento monitorio previo.

- e) De acuerdo con los criterios orientadores aprobados por los magistrados de la Audiencia Provincial de Asturias, antes citados, las demandas posteriores a una medida cautelar previa a su interposición no precisan cumplir este requisito de procedibilidad. Sin embargo, en los «Criterios orienta-

res aprobados por los magistrados de primera instancia y de los juzgados hipotecarios de Madrid en la Junta celebrada el 26 de septiembre del 2025», se defiende la necesidad del MASC al no estar excluidas expresamente y establecer el artículo 7.3, párrafo tercero, la suspensión del plazo de veinte días para presentar la demanda por el inicio del proceso negociador.

- f) En el caso de obligaciones solidarias, disponen los «Criterios orientadores aprobados por los magistrados de la Ilma. Audiencia Provincial de Asturias», ya mencionados, que será necesario el MASC frente a todos los codemandados al tratarse de un requisito procesal y no sustantivo.

Se trata, sin embargo, de una cuestión discutida, ya que los Juzgados de Primera Instancia de Las Palmas acordaron el 3 de abril del 2025, unificando criterios, que, en el caso de obligaciones solidarias, bastará el MASC empleado contra cualquiera de los deudores solidarios, «aplicando extensivamente el concepto acción del artículo 1141 del Código Civil».

- g) En obligaciones o deudas periódicas y de tracto sucesivo, el MASC intentado o realizado tras el vencimiento de cualquiera de ellas se entenderá cumplido automáticamente para las restantes, y servirá a tal efecto para reclamarlas judicialmente hasta el límite de un año, que es el periodo de tiempo a que se extiende la eficacia del medio de solución de conflictos.

- h) No se discute la exigibilidad del requisito de procedibilidad en el procedimiento de jura de cuentas.
- i) En los casos en que el demandado formule reconvencción o se amplíe la demanda objetiva o subjetivamente (art. 401.2 LEC), o por haberse estimado el litisconsorcio necesario en la audiencia previa (art. 420.3) o por cualquier otra causa (intervención, sucesión, alegación de la compensación), no es necesario el MASC, en especial por la imposibilidad de cumplimiento de los plazos procesales.
- j) Según el Acuerdo de Unificación de Criterios de las Secciones Civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona de 31 de octubre del 2025, en los desahucios por falta de pago de la renta y por expiración del plazo contractual o legal (art. 250.1.1 LEC), para considerar cumplido el requisito de procedibilidad no bastará el requerimiento de pago que reúna los requisitos para excluir la enervación (art. 22.4 LEC) ni la mera comunicación de dar por extinguido el contrato a su vencimiento. En la misma u otra comunicación, el arrendador debe ofrecer acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias en los términos del artículo 5.1 de la Ley Orgánica 1/2025. En sentido contrario se pronuncian los «Criterios orientadores aprobados por los magistrados de la Ilma. Audiencia Provincial de Asturias», por implicar el artículo 22.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil una regulación especial y estar previsto que en la misma demanda se establezca condonar todo o parte de las rentas en caso de desalojo (art. 437.3 LEC).
- k) En las demandas frente a ocupantes ignorados no se requiere, según los criterios orientadores aprobados por los magistrados de la Audiencia Provincial de Asturias, haber acudido previamente a un MASC, debido a la imposibilidad práctica de identificar o localizar al requerido, lo que hace inviable cualquier intento de negociación previa. En cambio, para los «Criterios de la Junta Sectorial de Jueces de Instancia de Granada» de 28 de marzo del 2025, este supuesto se sujeta a las reglas generales y, por tanto, a lo dispuesto en el artículo 399.3 *in fine* de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que exige hacer constar en la demanda la descripción del proceso de negociación previo llevado a cabo o su imposibilidad, conforme a lo establecido en el ordinal 4.º del artículo 264. Y en el mismo sentido se pronuncian los Juzgados de Primera Instancia de Las Palmas en el acuerdo de unificación de criterios al que ya hemos hecho referencia; a su juicio, en caso de demandas contra ocupantes ignorados (sólo admitidas en el juicio de desahucio por precario y en la tutela sumaria de la posesión con entrega inmediata de ésta), no se exceptuará el MASC, pues no existe precepto que expresamente lo excluya.
- l) Según los criterios aprobados por los magistrados de Asturias, en los procesos sobre préstamos personales se requiere haber acudido previamente a un MASC, pero en los préstamos

hipotecarios formalizados por consumidores se considera suficiente la reclamación previa (art. 439.5 LEC) sin necesidad de acudir a un medio de solución de conflictos.

- m) Aunque el concurso de acreedores está excluido de la exigencia de acudir a los MASC (art. 3.2 de la Ley 1/25), se discute si se excluye la exigencia en todos los casos, piezas o incidentes. Según el Acuerdo de 4 de junio del 2025 de Unificación de Criterios de los Juzgados de lo Mercantil de Andalucía sobre los MASC, todo el concurso de acreedores está excluido de la exigencia de acudir a un medio de solución de conflictos: todas sus piezas, los procesos que se han acumulado a él y todos sus incidentes. Asimismo, se considera que no sólo queda excluido de la exigencia de los MASC el concurso de acreedores del libro I del Texto Refundido de la Ley Concursal (TRLR), sino también los libros II y III. Por tanto, no será necesario agotar mecanismos alternativos de solución de conflictos ni para acudir al procedimiento especial para microempresas ni para ninguno de sus trámites o incidentes. Tampoco para comunicar el inicio de negociaciones del libro II de dicho texto refundido ni para ninguno de los trámites o incidentes.

Algunos criterios orientadores exceptúan las acciones dirigidas a exigir responsabilidad civil a los administradores concursales cuando se tramitan por vía declarativa y no como incidente concursal, que sí requieren negocia-

ción previa según los requisitos establecidos (art. 99 TRLC).

- n) En materia de familia, como dicen los «Criterios orientativos aprobados por los Jueces de Familia de Madrid capital», de conformidad con lo establecido en los artículos 5.1 y 2 del título II de la Ley 1/2025, de 2 de enero, el requisito de procedibilidad, consistente en la necesidad de acudir previamente a algún MASC, «es exigible a los procesos de separación, divorcio, nulidad, medidas paternofiliales referidas a hijos/as no matrimoniales, y en general, a todos los procesos especiales en materia de familia y menores comprendidos en el capítulo 2.º del título I del libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil, excepto los expresamente mencionados en el apartados [sic] 2 y 3 del citado precepto».

En particular, aunque con alguna discrepancia (Acuerdo de 28 de octubre del 2025, de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Almería), se considera exigible para que sea admisible la interposición de la demanda de solicitud de medidas provisionales previas del artículo 771 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al deber considerarse aquéllas, a todos los efectos, un proceso especial autónomo e independiente de la demanda posterior. En cambio, si se ha intentado la actividad negociadora para las medidas provisionales previas, no es exigible un nuevo MASC para el pleito principal sucesivo cuando haya identidad en la pretensión. Por lo demás, a estos efectos, tales medidas no pueden

asimilarse a las medidas cautelares previas a la demanda reguladas en los artículos 721 y siguientes de la mencionada ley, con respecto a las cuales el artículo 5.2 excluye tal exigencia.

Se discute el carácter preceptivo o facultativo del MASC en relación con los efectos y medidas previstos en los artículos 102 y 103 del Código Civil. El carácter facultativo que parece deducirse del artículo 4.1, párrafo segundo de la Ley Orgánica 1/2025 («no podrán ser sometidos a medios adecuados de solución de controversias, ni aun por derivación judicial, los conflictos que versen sobre materias que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación aplicable, pero sí será posible su aplicación en relación con los efectos y medidas previstos en los artículos 102 y 103 del Código Civil sin perjuicio de la homologación judicial del acuerdo alcanzado») ha sido cuestionado, por ejemplo, por los «Criterios orientativos aprobados por los jueces de familia de Madrid capital», que, aun admitiendo que el precepto genera dudas hermenéuticas por la deficiente técnica legislativa empleada, considera que «ha

de interpretarse no en el sentido de entender que, respecto de tales medidas, es facultativo para las partes hacer o no uso de los MASC [...], sino, en el más ajustado a la voluntad del legislador, de considerar que la ley persigue dejar claro (“... sí será posible su aplicación...”)

que es preceptivo también el requisito de procedibilidad para dichas materias, dado que, aun refiriéndose algunas de dichas medidas a materias indisponibles, se establece en el propio precepto una salvaguarda judicial que impedirá a las partes acordar medidas de carácter indisponible contrarias al interés superior de los menores, pues la autoridad judicial podrá denegar su aprobación, ex artículo 90 del Código Civil, como se desprende del inciso final del párrafo citado (“... sin perjuicio de la homologación judicial del acuerdo alcanzado”), que, además, presupone que si se habla de homologación del acuerdo alcanzado en el MASC es porque el mismo debe seguirse, lo cual, por otra parte, no representa ninguna excepcionalidad porque es lo mismo que ocurre cuando las partes pactan en los procesos contenciosos sobre materias indisponibles y la validez de tales acuerdos precisa, para su validez, de la previa aprobación judicial».