

¿REDUCIRÁ LA LEY ORGÁNICA 1/2025, DE 2 DE ENERO LA LITIGIOSIDAD?



Amets Pajares Echeverria (4º GED)

1. Antecedentes y motivación: la insostenibilidad del modelo procesal tradicional

El sistema judicial español se enfrenta a un desafío estructural de primer orden: una progresiva y sostenida sobrecarga de litigiosidad que amenaza su eficiencia y sostenibilidad. Las estadísticas emanadas del Consejo General del Poder Judicial son elocuentes al respecto, con un registro superior a los siete millones de asuntos en 2023, cifra que representa un incremento del 4,8% en comparación con el ejercicio anterior. Este fenómeno es especialmente acusado en jurisdicciones troncales como la Civil (+6,4%), la Penal (+3,9%) y la Social (+5,4%), evidenciando una tendencia que trasciende lo coyuntural para revelar un déficit sistémico. La judicialización de los conflictos se ha convertido en la respuesta casi instintiva ante cualquier controversia, generando una situación de colapso que dilata los tiempos de respuesta y merma la calidad de la tutela judicial efectiva.

Ante este diagnóstico, la implementación de mecanismos más eficientes para la gestión del volumen de litigios no constituye una opción, sino un imperativo categórico. El preámbulo de la Ley Orgánica 1/2025 subraya esta necesidad, situando como eje de la reforma el fomento de la negociación entre las partes, ya sea de forma directa o con la asistencia de un tercero neutral. El propósito es doble: por un lado, reducir la conflictividad social promoviendo soluciones consensuadas y, por otro, aliviar la carga de los tribunales para que puedan operar con la agilidad y eficacia que les son exigibles. No obstante, este doble propósito puede resultar utópico, ya que la introducción de nuevos requisitos previos al proceso podría, paradójicamente, sobrecargar aún más los tribunales y generar mayores dilaciones.

La promoción de vías alternativas a la jurisdiccional no es una novedad en el ordenamiento español. La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, representó un intento notable, aunque fallido en su aspiración de generalización, por instaurar la mediación. Las causas de su limitada implantación quedaron patentes en el informe de la Comisión Europea de 2016 sobre la aplicación

de la Directiva 2008/52/CE. Dicho documento, nutriéndose de las aportaciones de operadores jurídicos de toda la Unión, identificó como obstáculo principal la ausencia de una "cultura de la mediación" arraigada, una carencia particularmente acusada en España.

Para trascender esta barrera cultural, resulta fundamental fortalecer la capacidad negociadora inherente a las partes, introduciendo mecanismos que quiebren la dinámica de confrontación y no se degraden en meros trámites burocráticos, como en ocasiones fue percibida la mediación bajo la regulación de 2012. Si bien la cultura del conflicto es una realidad innegable, no se parte de una tabula rasa. Durante las últimas dos décadas, las comunidades autónomas han impulsado valiosas iniciativas legislativas y han creado centros especializados que constituyen un acervo de experiencia fundamental. Estos mecanismos de negociación y mediación se presentan, por tanto, como la solución más adecuada y eficiente para la gran mayoría de las controversias civiles y mercantiles, ofreciendo una alternativa viable y necesaria al proceso judicial tradicional. Sin embargo, su implantación efectiva enfrenta importantes obstáculos: los MASC suponen un coste adicional para los ciudadanos, introducen nuevos retrasos en el procedimiento y, además, se enfrentan a la ausencia de una verdadera cultura de mediación en España. A corto plazo, es poco probable que estos mecanismos funcionen adecuadamente, dada la escasez de profesionales realmente formados en su aplicación.

2. Análisis de la Ley Orgánica 1/2025: principales innovaciones procesales

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, con fecha de 3 de abril de 2025, constituye un punto de inflexión normativo en la concepción del proceso civil y mercantil. Su innovación más disruptiva es la configuración de los Métodos Adecuados de Solución de Controversias (MASC) como un presupuesto de procedibilidad de la acción. En virtud de esta nueva regulación, la tentativa de alcanzar una solución extrajudicial se convierte en un requisito *sine qua non* para la admisión a trámite de la demanda. La ley exige que, junto al escrito rector del proceso, se anexe la documentación que acredite fehacientemente el intento de actividad negociadora, debiendo incluir una descripción del proceso acometido o, en su defecto, una exposición de las razones justificadas que impidieron su realización.

El artículo 5.1 de la norma detalla el catálogo de vías a través de las cuales se puede dar cumplimiento a este requisito. Dicho elenco abarca desde la mediación y la conciliación, hasta la emisión de una opinión neutral por un experto independiente, la formulación de una oferta vinculante confidencial, la negociación directa entre las partes o sus letrados —siempre bajo el mandato expreso de sus clientes—, y el Derecho Colaborativo.

La ley dota a la solicitud de inicio de un MASC de importantes efectos sustantivos. En concreto, su comunicación fehaciente a la contraparte interrumpe los plazos de prescripción y suspende los de caducidad de las acciones. Este efecto se prolonga hasta la firma de un acuerdo o, en su defecto, hasta la finalización del procedimiento sin avenencia, otorgando así una crucial seguridad jurídica a quien promueve la vía negociada.

La obligatoriedad de los MASC impacta de manera directa en el régimen de costas procesales. El renovado artículo 394.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) insta una regla general de gran calado: no procederá la condena en costas a favor de la parte que, sin justa causa, haya rehusado participar en un MASC preceptivo o acordado judicialmente. Esta norma solo cede ante la apreciación de un "abuso del servicio público de Justicia", según el artículo 394.4 LEC. Complementariamente, en supuestos de estimación parcial de la demanda, el artículo 394.2 faculta al tribunal a imponer las costas, de forma motivada, a la parte que injustificadamente eludió el MASC.

Finalmente, la reforma acuña el concepto jurídico de "abuso del servicio público de Justicia". Esta figura sanciona la conducta de la parte que se niega de manera injustificada a participar en un MASC obligatorio. Dicho abuso no solo funciona como criterio para la imposición de costas, sino que habilita al órgano judicial para imponer multas coercitivas de hasta 6.000 euros. Se trata de una potestad sancionadora destinada a reforzar la seriedad del requisito de procedibilidad y a disuadir conductas obstruccionistas que contravengan el espíritu conciliador de la ley.

3. Desafíos inherentes a la implementación de los MASC

La introducción de los Métodos Adecuados de Solución de Controversias (MASC) como requisito de procedibilidad, si bien constituye un avance normativo de gran calado, se enfrenta a una serie de desafíos prácticos de enorme complejidad, cuya superación efectiva determinará el éxito o el fracaso de la reforma. Cada uno de estos retos está interconectado y amenaza con desvirtuar los objetivos de la ley si no se abordan con la debida seriedad y previsión.

El primer y más profundo de estos desafíos radica en la arraigada cultura del litigio, un fenómeno que va más allá de una simple preferencia por la vía judicial. Se trata de una característica sociojurídica profundamente anclada en la concepción española de la justicia, donde el derecho se percibe a menudo en términos absolutos y la sentencia judicial se considera la única forma de vindicación pública y de restauración del honor. La naturaleza privada, confidencial y consensuada de los MASC choca frontalmente con esta necesidad de validación externa y de una "victoria" declarada por una

autoridad. Por ello, el riesgo de que el MASC se degrade en un "formalismo vacío" es inmenso. En la práctica, esto se traduciría en una liturgia sin sustancia: las partes acudirían a la sesión, sus abogados leerían un escrito de posiciones inamovibles y, tras una o dos horas de diálogo de sordos, firmarían el acta de falta de acuerdo para poder, por fin, presentar su demanda. Esta simulación de negociación no solo es ineficaz, sino que genera costes directos —honorarios del neutral, tiempo y honorarios de los abogados— y de oportunidad, paralizando la resolución del conflicto. Se corre el riesgo de crear una nueva industria parasitaria dedicada a "cumplir el trámite" del MASC de la forma más rápida y barata posible, pervirtiendo por completo el espíritu de la ley. Para el abogado, además, se plantea un grave dilema deontológico: si su análisis profesional (*lex artis*) le indica que su cliente tiene una probabilidad abrumadora de obtener una victoria total en juicio, ¿le aconseja buscar un acuerdo que objetivamente empeoraría su posición, o le instruye para que realice una participación meramente formularia en el MASC? La ley, por tanto, obliga a redefinir el propio concepto de buen asesoramiento legal.

El segundo desafío es la paradoja de la confidencialidad, un pilar que se tambalea ante las exigencias de la propia ley. La garantía de que nada de lo dicho o propuesto en una sesión de MASC podrá ser utilizado en un juicio es la condición indispensable para que las partes se sientan seguras para negociar con honestidad. Al exigir una "descripción del proceso" para acreditar su intento, el artículo 5.1 crea un conflicto directo con principios procesales fundamentales. Esta ambigüedad abre la puerta a un choque con el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, que incluye el derecho a utilizar todos los medios de prueba pertinentes. Una parte podría argumentar ante un tribunal que revelar una propuesta o una admisión de la parte contraria durante el MASC es crucial para probar la mala fe o incluso para determinar los hechos del caso, forzando al juez a una ponderación de derechos de resultado incierto que podría llegar hasta el Tribunal Constitucional. A ello se suma un otro obstáculo: la posibilidad de que, durante la negociación, la otra parte revele hechos relevantes que eran hasta entonces desconocidos, pero que luego no puedan ser utilizados como prueba por estar amparados por la confidencialidad del proceso. Por ejemplo, un fabricante podría descubrir en el MASC que el comprador sí ha vendido los productos supuestamente defectuosos y ha obtenido beneficios, pero no podría invocar directamente tal revelación en juicio. Esto obligaría a reconstruir esa información por vías indirectas, como facturas o testimonios, generando inseguridad jurídica y pérdida de eficacia probatoria.

El tercer desafío es el riesgo iatrogénico de una mayor burocracia y un "doble coste". Lejos de agilizar la justicia, la reforma podría ralentizarla y encarecerla. El litigante ahora se enfrenta a un itinerario más largo: primero, todo el proceso del MASC —búsqueda y contratación de un neutral, agendas, preparación, sesiones,

documentación— y, solo después, si este fracasa, el proceso judicial completo. Esto establece una estructura de "doble coste": los honorarios del MASC y, posteriormente, las tasas judiciales, los honorarios de procurador, peritos y las costas eventuales del juicio. Este sobre coste puede convertirse en una barrera de acceso a la justicia para las clases medias y las pequeñas empresas, que, sin derecho a la justicia gratuita, pueden verse disuadidas de reclamar sus derechos por no poder afrontar ambas fases. Además, el procedimiento puede ser "armamentizado" por la parte con más recursos para agotar a su oponente, dilatando la elección del neutral, discutiendo cada paso del proceso o generando disputas sobre la "justa causa" para no acudir, iniciando una espiral de litigios sobre el procedimiento antes de tan siquiera abordar el fondo. Para los juzgados, el efecto puede ser el traslado del atasco: de la fase de juicio a la fase de admisión, con los jueces invirtiendo un tiempo precioso en decidir si el requisito de procedibilidad se ha cumplido de buena fe o de manera meramente cosmética.

Finalmente, todo el sistema se sostiene o se derrumba en función de la competencia, independencia y calidad de los terceros neutrales. La obligatoriedad del MASC creará una demanda masiva de estos profesionales, y el peligro es que, sin un sistema riguroso de acreditación, regulación y supervisión estatal, el mercado se inunde de profesionales poco cualificados. Esto daría lugar a un "mercado de limones", donde la incapacidad de los usuarios para distinguir la calidad llevaría a una competencia a la baja en precios y, por ende, en calidad, expulsando a los mejores profesionales y dejando solo a los menos competentes. La cuestión de la neutralidad real también es crítica. En las comunidades legales de muchas ciudades españolas, "todos se conocen". Un neutral puede tener relaciones pasadas o futuras con los abogados de las partes, creando conflictos de interés, reales o aparentes, que minan la confianza. Es imprescindible un régimen de recusación y de declaración de conflictos extremadamente riguroso. Por último, el sistema carece de un bucle de retroalimentación. Al ser confidencial, el trabajo de un neutral escapa al escrutinio público. Un profesional podría realizar una labor deficiente durante años sin que haya consecuencias. Es vital crear un mecanismo confidencial de evaluación del desempeño, supervisado por un organismo independiente, que garantice un control de calidad continuo y fomente la mejora constante, pues la confianza en el sistema será, en última instancia, la confianza que inspiren sus profesionales.

4. Propuestas estratégicas para la consolidación efectiva del modelo

Para que la Ley Orgánica 1/2025 no se convierta en una reforma fallida, es imprescindible ir más allá de su simple entrada en vigor y desplegar una serie de estrategias prácticas y coordinadas que aborden de raíz los desafíos identificados. Estas

propuestas deben centrarse en dotar de contenido real a los mecanismos, en formar a sus operadores y en facilitar su uso por parte de la ciudadanía y las empresas.

Como solución parcial al colapso de los tribunales, podría establecerse un régimen de uso obligatorio de los MASC para determinados tipos de litigios en los que el margen de discusión jurídica es reducido y ya existen criterios consolidados de resolución. Este sería el caso de los pleitos en masa relacionados con retrasos de vuelos, cláusulas abusivas bancarias, hipotecas o reclamaciones de consumidores. En muchos de estos supuestos, como el del Reglamento (CE) 261/2004 que fija una indemnización estándar de 250 euros por retrasos de más de tres horas, no hay margen real para la controversia jurídica. En estos casos, no solo debería exigirse con mayor firmeza el intento de solución a través de un MASC, sino incluso establecer la obligación de resolver el conflicto mediante dicho mecanismo. Asimismo, si la parte demandada decidiera acudir al proceso judicial pese a la previsibilidad del resultado, debería imponérsele un régimen reforzado de costas, de forma que la dilación del pago mediante la vía judicial no le resultara económicamente ventajosa. Establecer criterios claros y requisitos específicos en estos casos permitiría realmente desatascar los juzgados, muchos de los cuales se encuentran colapsados por demandas masivas que, en realidad, no presentan controversia jurídica alguna y obedecen únicamente a una estrategia dilatoria de las partes.

Dentro del abanico de MASC, la conciliación presenta las mejores condiciones para actuar como puente entre la tradicional cultura del litigio y el nuevo paradigma de la negociación. A diferencia de la mediación puramente facilitadora, donde el tercero neutral guía el proceso sin ofrecer soluciones, el conciliador está facultado para proponer fórmulas de acuerdo. Esta característica encaja mejor con la mentalidad jurídica española, donde las partes a menudo esperan una orientación externa y una valoración, aunque no sea vinculante, sobre la razonabilidad de sus posturas.

Para que la conciliación sea verdaderamente eficaz, es necesario definir un perfil profesional específico, cuya capacitación vaya más allá del mero conocimiento legal y abarque una formación sólida en técnicas de negociación, gestión de emociones y la habilidad para formular propuestas equilibradas. Esta capacitación debe complementarse con la creación de registros públicos de conciliadores acreditados bajo el auspicio del Ministerio de Justicia y los Colegios Profesionales, garantizando así la calidad y la confianza en el sistema.

No menos relevante resulta insistir en la profesionalización y el control de calidad de todos los intervinientes en los procesos de negociación y mediación. El éxito de la reforma dependerá en gran medida de contar con procedimientos rigurosos de selección, exigencia de formación específica y continua, así como de una acreditación

oficial para mediadores, conciliadores y árbitros. La normativa actual requiere formación mínima —con componentes teóricos y prácticos—, formación continua obligatoria cada cierto periodo y suscripción de seguros de responsabilidad civil para el ejercicio profesional. Además, resulta imprescindible establecer sistemas de supervisión y mecanismos eficaces de recusación para garantizar la independencia y neutralidad de los intervinientes, especialmente en situaciones de posible conflicto de intereses.

Asimismo, es fundamental establecer guías de buenas prácticas que delimiten claramente la actuación del conciliador, asegurando su imparcialidad y el respeto a la voluntad de las partes. Se esperaría, por tanto, que un buen conciliador o mediador no solo domine el marco jurídico aplicable, sino que sea capaz de generar confianza, escuchar activamente, identificar los intereses subyacentes más allá de las posiciones de las partes y construir puentes de entendimiento que faciliten soluciones duraderas y equilibradas.

De manera paralela, es crucial diferenciar el arbitraje de los MASC pre-procesales, ya que no es un paso previo al proceso judicial, sino un sistema jurisdiccional alternativo que lo sustituye, culminando en un laudo con plenos efectos de cosa juzgada. Su fomento es estratégico para descongestionar la jurisdicción ordinaria, especialmente en litigios de alta complejidad. Su promoción exige, en primer lugar, subrayar sus ventajas específicas, como la especialización de los árbitros, la flexibilidad procedimental y una confidencialidad reforzada. En segundo lugar, el éxito del arbitraje depende de fortalecer la colaboración con la jurisdicción estatal, formando a los jueces para que actúen con celeridad en funciones de apoyo y apliquen con rigor los motivos tasados de anulación del laudo. Finalmente, es preciso promover activamente su uso, incentivando la inclusión de convenios arbitrales bien redactados en los contratos y explorando beneficios para las empresas que lo utilicen de buena fe.

Para resolver la tensión entre la necesidad de acreditar el intento de MASC y el deber de confidencialidad, la solución debe ser eminentemente práctica. La regulación de desarrollo de la ley debería instaurar la obligatoriedad de emitir un "certificado de tentativa". Este documento estandarizado, expedido por el profesional que ha intervenido, se limitaría a acreditar la identidad de las partes, las fechas del procedimiento y su resultado final (acuerdo, sin acuerdo o incomparecencia), sin revelar ningún contenido de las negociaciones, constituyendo prueba suficiente a efectos del artículo 5.1. Para abordar la asimetría de poder, la formación del tercero neutral es clave; su labor no es forzar un acuerdo, sino equilibrar el proceso de negociación, asegurando que la parte más débil comprende la información y no está

siendo coaccionada, al tiempo que confronta a la parte más fuerte con los costes y riesgos reales de un litigio para hacerle ver la racionalidad económica de un acuerdo.

El cambio cultural es el objetivo más ambicioso y requiere un esfuerzo sostenido que va más allá de las campañas informativas. Es preciso actuar en varios frentes, comenzando por una reforma de la formación jurídica para que los grados en Derecho incluyan como materias troncales la negociación y la mediación, formando a los futuros abogados como asesores expertos en la gestión de disputas. A su vez, es necesaria la implicación directa de la Abogacía y la Judicatura; los Colegios de Abogados deben exigir formación continua obligatoria en MASC, y los jueces deben adoptar un rol pedagógico, utilizando las herramientas de la ley para sancionar la mala fe y para señalar que la obligación es de negociar de buena fe. Para evitar que esta nueva capa procesal genere más burocracia, la solución pasa por la digitalización del proceso mediante una plataforma tecnológica de gestión de MASC que permita realizar todos los trámites online, desde la solicitud hasta la firma del acuerdo, abaratando costes y garantizando la accesibilidad.

5. Conclusiones y perspectivas de futuro

La Ley Orgánica 1/2025 constituye una respuesta pragmática y necesaria ante la crisis de sostenibilidad que afronta la Administración de Justicia en España. Su finalidad principal no es únicamente descongestionar los juzgados, sino dotar a ciudadanos y empresas de un conjunto más amplio y sensato de instrumentos para la resolución de conflictos, procurando que el litigio judicial quede reservado como última alternativa y no como reacción inicial automática.

No obstante, la consecución de este modelo ambicioso está condicionada por tensiones estructurales difíciles de solventar. Por un lado, existe una distancia entre el diseño legislativo y la realidad de los medios disponibles: la idea de una inversión suficiente en recursos humanos y tecnológicos se antoja utópica, dado que la Justicia española arrastra desde hace décadas una carencia estructural tanto de personal como de infraestructura, situándose claramente por debajo de otros servicios públicos. Las reiteradas promesas de digitalización e implantación de medios electrónicos orientadas a agilizar trámites y reducir la burocracia siguen sin materializarse en amplios sectores, lo que perpetúa situaciones de lentitud y colapso en muchos juzgados.

En este contexto, los Métodos Adecuados de Solución de Controversias (MASC) ofrecen, al menos a corto plazo, una utilidad limitada fuera de ámbitos muy específicos. En muchas ocasiones, su introducción implica costes adicionales y una prolongación de los procedimientos, lo que puede dificultar o incluso desincentivar el