

## El abuso del servicio público de justicia y la obligatoriedad del recurso a los MASC

Xulio Ferreiro Baamonde  
Universidade da Coruña

### Sumario

-  
*La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ha introducido una modificación esencial en nuestro proceso civil: la presentación de una demanda en la práctica generalidad de los supuestos deberá estar condicionada a que previamente las partes hayan intentado llegar a un acuerdo a través de alguno de los denominados Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) tipificados legalmente. Este nuevo requisito de procedibilidad se prevé como un método para promover la utilización de las soluciones autocompositivas en los litigios civiles, de modo que su uso se convierta en obligatorio como paso previo al proceso, que adquiere así un papel subsidiario en la resolución de los conflictos. La intención del legislador es la de descongestionar a los tribunales civiles, en cuanto se reduzca el número de asuntos que ingresen en ellos. Pero esta reforma plantea interesantes desafíos al tradicional concepto de Poder Judicial – frente a Servicio Público de Justicia – y del disfrute del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.*

### Abstract

-  
*Organic Law 1/2025 of January 2, on measures regarding the efficiency of the Public Justice Service, has introduced an essential modification in our civil procedure: the filing of a claim, in the vast majority of cases, will be subject to the prior condition that the parties have attempted to reach an agreement through one of the legally defined Appropriate Dispute Resolution Methods (ADR). This new requirement of admissibility is conceived as a way to promote the use of self-compositive solutions in civil disputes, so that their use becomes mandatory as a preliminary step to the judicial process, which thus assumes a subsidiary role in conflict resolution. The legislator's intention is to relieve the civil courts by reducing the number of cases brought before them. However, this reform raises interesting challenges to the traditional concept of the Judiciary—as opposed to the Public Justice Service—and to the enjoyment of the right to effective judicial protection, particularly in its aspect of access to the courts.*

**Title:** *The Abuse of the Public Justice Service and the Use of ADR as a Procedural Requirement for Admissibility.*

-  
**Palabras clave:** Servicio Público de Justicia, Poder Judicial, Derecho a la tutela judicial efectiva; MASC.

**Keywords:** *Public Justice Service, Judiciary, Right to Effective Judicial Protection; ADR.*

-  
**DOI:** 10.31009/InDret.2026.i2.15

2.2026

Recepción  
19/01/2026

-

Aceptación  
13/04/2026

-

## Índice

-

### 1. *Introducción*

### 2. *Principios programáticos de la Ley de Medidas en Materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia*

2.1. Entre el gerencialismo y el humanismo

2.2. La Justicia: ¿servicio público o Poder?

### 3. *El recurso previo a los MASC como requisito de procedibilidad en el proceso civil*

### 4. *El abuso del servicio público de Justicia*

### 5. *La obligatoriedad de los MASC, el abuso del servicio público de Justicia y el derecho de acceso a la Jurisdicción*

### 6. *Conclusiones*

### 7. *Bibliografía*

-

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional 

## 1. Introducción \*

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (LMME) ha incluido una modificación esencial en nuestro proceso civil: la presentación de una demanda en la práctica generalidad de los supuestos debería estar condicionada a que previamente las partes hayan intentado llegar a un acuerdo a través de alguno de los denominados Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) tipificados legalmente. Este nuevo requisito de procedibilidad se prevé como un método para promover la utilización de las soluciones autocompositivas en los litigios civiles, de modo que su uso se convierta en obligatorio para las partes como paso previo al recurso a la vía jurisdiccional, que viene a adquirir así un papel subsidiario a la propia actividad de los particulares en la solución de sus conflictos. La intención declarada del legislador es la de descongestionar de este modo a los juzgados y tribunales del orden civil, en cuanto deberían ser, previsiblemente, menos los asuntos que ingresen en ellos, al haberse en un porcentaje de casos llegado a un acuerdo entre las partes que evite el proceso judicial.

El legislador se inclina, así, por establecer la obligatoriedad en el uso de los MASC para potenciar su utilización más de una década después de la aprobación de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, dado que el balance de esta, donde el recurso a la mediación se hacía con carácter voluntario (arts. 1 y 6), no ha sido todo lo positivo que se esperaba, en términos de volumen de casos y de descarga del sistema procesal<sup>1 2</sup>. Sin embargo, la

---

\* Autor/a de contacto: Xulio Ferreiro Baamonde (xulio.ferreiro@udc.es).

<sup>1</sup> Los datos disponibles avalan esta afirmación. De acuerdo con las Memorias del Consejo General del Poder Judicial de los años 2022 a 2025 (págs. 393, 446, 494, y 442) del total de 2.587.127 de asuntos que ingresaron en la jurisdicción civil en el año 2021, únicamente 4.199 (3.287 en asuntos de familia) fueron derivados a mediación por los órganos jurisdiccionales y de todos ellos únicamente 452 terminaron con avenencia (solo 110 asuntos que no pertenecían a materia de familia). En el año 2022, estas cifras fueron de 3.037 en materia de familia y 868 en el resto de los asuntos civiles, de un total de 2.809.693, con un porcentaje de avenencias en ambos casos ligeramente superior al 18%, lo que supone un descenso en la remisión total de 4,8% y 7,6% respectivamente, en comparación con el año anterior. En 2023, los asuntos derivados a mediación en materia de familia fueron 2376 (10,9% de las cuales terminaron en avenencia) y de 629 en el resto de los asuntos civiles (15,9% con avenencia), de un total de 2.985.234, lo que supone un descenso frente al año anterior del 21,8% y 27,5%, respectivamente. Sólo en el año 2024 se produjo un ligero repunte en materia de familia, con 2979 casos, de los cuales 327 terminaron con avenencia (un aumento de aproximadamente el 25%), pero no en el resto de los asuntos civiles, donde el número de derivaciones se mantuvo prácticamente en las mismas cifras (647), pero se redujo en un 30% el de avenencias (únicamente 70). La tendencia es, además, preocupante, tal y como señala BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, 2022, pp. 115 ss, dado que, tras una primera fase alcista hasta el año 2016, la tasa ha sido en general descendente a partir de ese año. Las razones, para este autor, tendrían que ver con un aumento de la desconfianza de los tribunales en la mediación, a la vista de la experiencia sobre el bajo porcentaje de acuerdos alcanzados o en la falta de apoyo institucional a la mediación.

A nivel europeo, el panorama no es mucho más alentador. Así, el Informe de la Comisión Europea de 2016 - COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles*, 2016- señala que en prácticamente ningún Estado Miembro el uso de la mediación supera al 1% de los asuntos que ingresan en los juzgados y tribunales, y que únicamente en Italia, con 200.000 al año, el uso de la mediación es significativo (Alemania, Holanda y el Reino Unido se situarían en un segundo lugar en cuanto a uso de la mediación, pero sin sobrepasar los 10.000 casos anuales).

<sup>2</sup> Como afirma CALAZA LÓPEZ, «La externalización de la justicia como antídoto para recobrar la eficiencia perdida», en CALAZA LÓPEZ/ORDEÑANA GEZURAGA (dirs.) y MUINELO COBO/SUBERBIOLA GARBIZU (coords.), *Externalización de la justicia civil, penal, contencioso-administrativa y laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, p. 32, «la Justicia se percibe, por la ciudadanía, como algo lejano, costoso, fatigoso, complejo, ineficaz; pero ello no ha sido óbice (...)

introducción de este nuevo requisito de procedibilidad no es la única medida existente en la ley para promover la utilización de los MASC, puesto que el legislador ha sido consciente de que, por sí sola, esta obligación legal podría no ser suficiente para asegurar un uso real de los medios alternativos de resolución de controversias, como lo demuestra la eliminación en el año 1984 de la conciliación obligatoria previa, cuya utilización había devenido en un formulismo vacío de contenido. Por ello, se ha acompañado esta exigencia de un concepto nuevo, el abuso del servicio público de Justicia, con el objetivo de complementar y reforzar la introducción de los MASC, buscando asegurar que su utilización por las partes se produce de buena fe y con verdadero afán para lograr la resolución del conflicto. De este modo, cuando las partes no entablen una verdadera negociación, o no acepten una propuesta de solución en el caso concreto que coincida sustancialmente con lo finalmente otorgado por los tribunales, podrá apreciarse por el órgano jurisdiccional la concurrencia de un abuso del servicio público de justicia, en cuanto utilización superflua o innecesaria de su derecho de acceso a los tribunales, y sancionar a quien haya incurrido en tal comportamiento con la imposición de las costas procesales, o moderando e incluso exonerando a quien fuese condenado, de la obligación de pago contenida en la sentencia judicial que ponga fin al proceso. Se introduce así una matización en el tradicional criterio del vencimiento en la condena en costas para incluir un nuevo criterio de valoración por el juzgador o juzgadora que se añade a los tradicionales de mala fe y temeridad, complementándolos. De este modo, quien vea satisfechas sus pretensiones procesales podría obtener un pronunciamiento en costas negativo para sus intereses si se considera que la utilización del proceso fue abusiva, al haber podido obtener igual o semejante satisfacción en vía extrajudicial con carácter previo, habiendo, de algún modo, malgastado recursos públicos con su actuación.

El presente trabajo analizará el uso combinado del señalado requisito de procedibilidad y del abuso del servicio público de Justicia, intentando poner de manifiesto los valores y principios presentes tras este intento de modificación legislativa. Se abordará la obligatoriedad del recurso a los MASC como paso previo al proceso, y las modificaciones procesales que se han incluido para procurar su efectividad. De modo particular se examinará el nuevo concepto de abuso del servicio público de Justicia y las implicaciones y consecuencias jurídicas que conllevará su apreciación por parte de los órganos jurisdiccionales. Finalmente, se considerarán las posibles repercusiones de la modificación legislativa para el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes, teniendo en cuenta su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

## **2. Principios programáticos de la Ley de Medidas en Materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia**

### **2.1. Entre el gerencialismo y el humanismo**

La exposición de motivos de la LMME justifica la reforma procesal civil y la introducción del recurso a los MASC como requisito de procedibilidad en la necesidad de hacer frente a las dificultades en el desarrollo normal de juzgados y tribunales. La situación endémica de atasco judicial de la Administración de Justicia en España se presenta en elemento legitimador de esta

---

para que los ciudadanos confiaran sus controversias, una y otra vez, a la Administración de Justicia, cuando ya estaban plenamente implementados en nuestro país -al menos- dos de los métodos -hasta el momento- más depurados de solución extrajudicial: la mediación y el arbitraje».

medida<sup>3</sup>, llamada a limitar la entrada de nuevos asuntos en el sistema judicial<sup>4</sup>. Un porcentaje de estos deberán pasar a ser resueltos por las partes a través de los diversos medios de resolución de conflictos extraprocesales, liberando así al servicio público de Justicia de una parte de los asuntos que lo sobrecargan<sup>5</sup>. De este modo, el trabajo de los órganos jurisdiccionales podría resultar más eficiente, reduciendo, se supone, los tiempos de tramitación y pudiendo dedicar más atención a aquellos asuntos que siguiesen ingresando en ellos<sup>6</sup>.

El objetivo, en consecuencia, sería ofrecer a la ciudadanía «*un servicio público eficiente y justo*». La pretensión es la de reservar el proceso judicial para los casos en los que realmente se necesiten y evitar, de este modo, una supuesta utilización espuria del proceso civil. El legislador parte, por lo tanto, de que no todos los asuntos que se someten a la consideración de los órganos judiciales necesitan realmente de un tratamiento procesal<sup>7</sup> y que, en determinados supuestos, se acude a

---

<sup>3</sup> Que en los últimos años los órganos jurisdiccionales civiles han visto incrementado el número de casos que deben atender de forma exponencial es una afirmación innegable, a la vista de los datos. De acuerdo con las Memorias del Consejo General del Poder Judicial, en el año 2004, entraron en la jurisdicción civil 1.196.498 asuntos, quedando pendientes de resolver al terminar el ejercicio 751.446. Dos décadas después, en 2024, el número de asuntos de nuevo ingreso fue de 3.563.038, estando pendientes de resolver a final de año un total de 2.688.606. Ambas cifras suponen un aumento de alrededor del 20% sólo respecto a 2023. En todo caso, la duración media de los procesos – al menos en primera instancia – no ha aumentado en la misma proporción, siendo de 7,96 y 8,48 meses en el año 2004, dependiendo de si se trataba de juzgados de primera instancia o de primera instancia e instrucción, respectivamente, frente a los 8,5 meses de media (primera instancia, primera instancia e instrucción y juzgados de familia) para el año 2024. Este último dato le vendría a quitar tal vez novedad, aunque no importancia, a la crónica congestión de la Administración de Justicia. Vide CGPJ, *Memoria Anual 2005 (correspondiente al año 2004)*, Madrid, 2005, p. 79 y CGPJ, *Memoria Anual 2025*, Madrid, 2025, pág. 456.

<sup>4</sup> La vinculación entre reducción de la carga de los juzgados y tribunales y la promoción de los MASC ha sido señalada reiteradamente por la doctrina. Sirva de ejemplo LÓPEZ GUERRA, «La modernización de la Justicia como servicio público», *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000, pp. 21 ss; HERRERA DE LAS HERAS, «La mediación obligatoria para determinados asuntos civiles y mercantiles», *InDret*, núm. 1, 2017, p. 14; ÁLVAREZ GARCÍA, «La premediación como presupuesto procesal de admisibilidad versus el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción», en CABRERA MERCADO (dir.) y QUESADA LÓPEZ (coord.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson/Universidad de Jaén, Madrid, 2017, p. 87; PÉREZ DAUDÍ, «La imposición de los ADR ope legis y el derecho a la tutela judicial efectiva», *InDret*, 2, 2019, p. 4; ARMENTA DEU, «El derecho a la tutela judicial efectiva: una perspectiva desatendida», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 117/118, 2025, p. 247.

<sup>5</sup> «*Resulta oportuno, ante el exponencial incremento de la litigiosidad, fomentar tal modo de proceder habitual de la abogacía contemplando que dicha actividad negociadora sea debidamente remunerada, incluso en los casos en los que se intervenga por designación en el turno de oficio, y con la introducción de un catálogo de mecanismos de negociación asistida, abierto a cualquier otro método eficaz, que sea subsidiario de la actividad negociadora directa que ya se practica tradicionalmente por la abogacía*» (E. de M. LMEP).

<sup>6</sup> Tal y como expone DOMÉNECH PASCUAL, «Las tasas Judiciales a juicio», *InDret*, núm. 1, 2017p. 15, «*la capacidad de trabajo de los Tribunales es limitada: si aumenta el número de asuntos que han de atender, tardarán más en resolverlos todos o podrán dedicar menos horas a preparar cada uno de ellos, o las dos cosas. La congestión provocada por el actor puede generar, por lo tanto, un incremento del tiempo necesario para resolver este y otros procedimientos, así como una disminución del acierto y la calidad de las resoluciones judiciales adoptadas. Ello seguramente perjudicará: i) a quienes son partes en esos procedimientos; ii) a quienes podrían serlo, pero no lo van a ser como consecuencia de los retrasos y la incertidumbre generada por la escasa calidad de la Administración de Justicia, que podrán ejercer un cierto efecto disuasorio o desalentador (chilling effect) sobre su derecho a recabar la tutela judicial; y iii) a otras personas que se podrían beneficiar si los Tribunales sentaran puntualmente reglas jurisprudenciales claras, acertadas y bien fundamentadas, que mitiguen el riesgo de que se lleven a cabo conductas antijurídicas y de que surjan ciertos conflictos y litigios*».

<sup>7</sup> CARRETERO MORALES, «¿Puede contribuir el nuevo modelo de obligatoriedad mitigada de la mediación a mejorar la eficiencia del proceso civil? Breve análisis del Anteproyecto de Ley de Impulso de la Mediación», en JIMÉNEZ CONDE/BELLIDO PENADÉS (dirs.) y LLOPIS NADAL/DE LUIS GARCÍA, *Justicia: ¿Garantías versus eficiencia?*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, p. 581; ORTUÑO MUÑOZ, «Comentarios al Anteproyecto de Ley de Eficacia Procesal», *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 7, 2021, p. 4.

la Jurisdicción no como medio de solucionar un determinado conflicto, sino con otros fines diferentes, lo que estaría produciendo un uso abusivo de la Administración de Justicia<sup>8</sup>. Con la reforma se pretende, pues, una resolución de ciertos litigios en vía extrajudicial, que se estima más adecuada, sea por la poca complejidad de los asuntos que se judicializan o por las posibilidades de acuerdo previo que existen.

Naturalmente, esta declaración de intenciones esencialmente productivista o eficientista es aderezada con elementos bañados de una retórica que ensalza las bondades de los medios autocompositivos de solución de conflictos. Se trataría de «*incorporar los valores de solidaridad y de humanismo entre los que la Justicia es la espina dorsal y el elemento imprescindible de la paz social*». De este modo se invita a la ciudadanía a que «*antes de entrar en el templo de la Justicia*» pasen por «*el templo de la concordia*», en una almibarada máxima que deriva, según parece, de los principios «*de la Ilustración y del proceso codificador*».

La LMME afirma extender el concepto de Administración de Justicia, yendo más allá de la clásica «*justicia contenciosa*» para incorporar en su seno la «*justicia deliberativa*», aunque en realidad lo que se pretenda no sea más que una desjudicialización de la resolución de una parte de los conflictos que se producen en el seno de la sociedad. Se quiere introducir así en vía legislativa el denominado sistema de *multi-door justice*<sup>9</sup>, según el cual la tutela jurídica se desvincula de la tutela judicial, en la medida en que los órganos jurisdiccionales pierden el monopolio de la impartición de Justicia. La resolución de conflictos pasa a ser responsabilidad de toda la sociedad y de todas las profesiones jurídicas: «*los colegios profesionales cumplen de esta forma una función de servicio a la ciudadanía, albergando en el seno de sus instituciones mecanismos de solución de controversias, promoviendo y facilitando el diálogo social, a la vez, fortaleciendo el importante papel que desempeñan en una sociedad democrática*». Los MASC, en consecuencia, aparecen llamados a cumplir una función mayor que la simple composición de controversias individuales, para favorecer un clima social de concordia, «*romper la dinámica de confrontación y la crispación*» que presumiblemente está instalada en nuestra sociedad: «*que invade en nuestros tiempos las relaciones sociales*». La Justicia no se identifica ya únicamente con los juzgados y tribunales depositarios de la función jurisdiccional del Estado, sino que se amplía para incluir a los MASC, que se complementarán con el proceso judicial, pasando este incluso a un plano subsidiario con respecto a aquellos, en cuanto deberán ser de uso preferente. Jurisdicción y MASC vendrían a constituir un sistema unitario y global<sup>10</sup>. La tutela jurídica de los derechos e intereses legítimos

---

<sup>8</sup> Como ejemplos de usos abusivos del proceso civil, señala ORTUÑO MUÑOZ, *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 7, 2021, p. 7, los derivados de la utilización del sistema judicial como gestoría de recobro de morosos, al haberse reducido la dimensión de los departamentos de impagados de las entidades financieras, las estrategias comerciales de determinadas firmas jurídicas en la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, o la extensión del beneficio de justicia gratuita a más de la mitad de la población, aspectos todos ellos que han provocado una litigiosidad de escaso contenido jurídico.

<sup>9</sup> PEREA GONZÁLEZ, «Breve comentario al concepto de abuso del servicio público de justicia en el Anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal», *Diario La Ley*, núm. 9774, 2021p. 2; LÓPEZ YAGÜES, «Mediación y otros MASC bajo el paraguas de un nuevo concepto del derecho de acceso a la justicia y el deber de asegurar la eficacia y sostenibilidad del sistema», en CALAZA LÓPEZ/ORDEÑANA GEZURAGA/SIGÜENZA LÓPEZ (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 143-144

<sup>10</sup> ORTUÑO MUÑOZ, *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 7, 2021, p. 4.

no será ya únicamente la tutela judicial, sino que se verá satisfecha con el acceso de los ciudadanos a diversos modos de resolución de conflictos<sup>11</sup>.

Un tercer elemento, que debe considerarse muy significativo de los fundamentos ideológicos de la reforma, es el de procurar que los ciudadanos «*se sientan protagonistas de sus propios problemas*<sup>12</sup> – ¿no lo son en el proceso judicial? – *y asuman de forma responsable la solución más adecuada de los mismos*». Los ciudadanos se convierten de este modo en corresponsables de la sostenibilidad del servicio público de Justicia<sup>13</sup>, debiendo evitar acudir al mismo si pueden resolver sus controversias de otra forma<sup>14</sup> y siendo penalizados cuando no lo hagan así, para lograr que las medidas proyectadas sean realmente eficaces y «*que no se degraden ni transformen en meros requisitos burocráticos*». Es decir, aquellos que puedan acudir a los MASC y no lo hagan, o no acepten una solución posible en su seno que no difiera en esencia de lo acordado posteriormente en vía judicial, habrán puesto de relieve un uso irresponsable del servicio público de Justicia, que se sancionará a través del régimen de imposición de costas procesales, o incluso de multas coercitivas, vía art. 247 LEC (que se modifica por el art. 22.20 LMME, para incluir el concepto de abuso del servicio público de Justicia como parte del supuesto de hecho que posibilita la imposición de multas por incumplimiento de la buena fe procesal).

En realidad, lo que trasluce la exposición de motivos de la LMME y las soluciones incluidas para aumentar la eficiencia de la Justicia es una estrategia privatizadora de la Administración de Justicia<sup>15</sup>. Se trata de reducir el campo de actuación de los órganos jurisdiccionales<sup>16</sup>, de la, digamos, parte pública del sistema, ahora considerado como un todo, para ampliar las soluciones privadas a las que las partes puedan llegar por sí mismas o con ayuda de profesionales que ya no serán personal jurisdiccional, ni siquiera miembros de la función pública, y cuyos honorarios no serán tampoco soportados, en principio, por las administraciones.

Se pretende así una reducción de los costes del «servicio público de Justicia», a través de dos vías. Por un lado, aminorando sustancialmente el importe de tramitación de cada caso, dado que

---

<sup>11</sup> CALAZA LÓPEZ «¿Una multa por litigar? Sí, Usted ha incurrido en un abuso de la Justicia como servicio público cuando debería haber procurado la desjudicialización de su conflicto», *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2024, pp. 50-51. Sobre los MASC como medios adecuados para garantizar el acceso a la Justicia, puede verse TIERNO BARRIOS, «Los medios alternativos de resolución de conflictos como vertiente del derecho de acceso a la justicia en una sociedad intercultural», en YURREBASO, (dir.) SEIXAS VICENTE/CABEZAS VICENTE (coords.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género IV interculturalidad y Derechos Humanos*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2021, p. 144; CARRETERO MORALES, *Justicia: ¿Garantías versus eficiencia?*, pp. 580 ss; ORTUÑO MUÑOZ, *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 7, 2021, p. 17.

<sup>12</sup> En cuanto a la idea de los MASC como mecanismos que pueden servir para el empoderamiento de las personas, puede verse también TIERNO BARRIOS, *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género IV interculturalidad y Derechos Humanos*, 2021, p. 144.

<sup>13</sup> ARMENTA DEU, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 117/118, 2025, p. 249

<sup>14</sup> MARCOS GONZÁLEZ, «La insuficiencia de la condena en costas del PLEP para el impulso de los MASC en España», en CALAZA LÓPEZ/ORDEÑANA GEZURAGA/SIGÜENZA LÓPEZ (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 789.

<sup>15</sup> A una conclusión semejante llegan, entre otros, LORCA NAVARRETE, «El elogio del eficientismo procesal del servicio privado de justicia en el anteproyecto de ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia», *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, núm. 2, 2021, pp. 162 ss; VÉLEZ TORO, «La huida del proceso civil», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 53, 2021; VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, Wolters Kluwert, Madrid, 2022; CALAZA LÓPEZ, *Externalización de la justicia civil, penal, contencioso-administrativa y laboral*, p. 30.

<sup>16</sup> HINOJOSA SEGOVIA, «Los medios adecuados de solución de controversias en el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia», *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 11, 2022.

resolver un asunto a través de un MASC es sensiblemente más barato que hacerlo a través de un proceso judicial<sup>17</sup>. Por otro lado, se espera un ahorro en los fondos públicos, al no tener que redimensionarse la capacidad de la Administración de Justicia y sus medios materiales y personales al nivel real de litigiosidad<sup>18</sup>. No debe descartarse, además, que parte de estos gastos se transfieran, al menos parcialmente, a las Comunidades Autónomas y a los propios usuarios y usuarias del servicio – a los y las justiciables –<sup>19</sup>. Así, el art. 11 LMME establece que cuando las partes acudan al proceso negociador asistidas por sus abogados o abogadas habrán de abonar sus respectivos honorarios, salvo que se tenga derecho al beneficio de justicia gratuita<sup>20</sup>. Igualmente, aunque el precepto señala que «*se asegurará la existencia de mecanismos públicos para la solución de conflictos de acceso gratuito para las partes*», en el caso de que acudan a otro mecanismo en el que intervenga una tercera persona neutral, sus honorarios serán asumidos por las partes intervinientes.

La asunción de los gastos derivados del recurso a los MASC por parte de las administraciones públicas debe considerarse en estos momentos, cuanto menos, incierta, ya que por un lado, aunque la DA 2ª LMME señala que «*las Administraciones con competencias en materia de Justicia podrán establecer, en su caso, cuanto tengan por conveniente para sufragar el coste de la intervención de dicho tercero neutral, en todo o en parte, con cargo a fondos públicos y para aquellas personas en quienes concurren los requisitos que se establezcan a tal efecto, en la medida en que los medios adecuados de solución de controversias permitan reducir tanto la litigiosidad como sus costes, siempre de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias*», no existe ninguna garantía legal ni verdadera obligación presupuestaria de financiación<sup>21</sup>. Por otro lado, a pesar de que el señalado art. 11 LMME prevé la existencia de mecanismos públicos de acceso gratuito y universal, a través de los servicios de medios adecuados de solución de controversias (DA 3ª LMME), lo cierto es que no queda nada claro ni el cómo, ni el cuándo ni, sobre todo, el quién estará obligado a la creación y si estos, cuando se creen, estarán dotados con los medios necesarios para no convertirse en una nueva fuente de dilaciones procesales. Ha de señalarse, además, que el requisito de procedibilidad ha entrado ya en vigor, sin que la creación de estas alternativas gratuitas y universales se hayan generalizado, más allá de la conciliación ante el LAJ.

---

<sup>17</sup> De acuerdo con el informe del PARLAMENTO EUROPEO, *Rebooting' the Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU*, Bruselas, 2014, el coste global medio de un procedimiento judicial para la Administración de Justicia es de 9.179€, frente a los 6.124€ que supondría un procedimiento de mediación. Para España, las cifras que refiere el informe son todavía más significativas: 8.015€ como coste del procedimiento judicial, frente a los 1.833€ del procedimiento de mediación. Vide HERRERA DE LAS HERAS, *InDret*, núm. 1, 2017, pp. 10 ss y PÉREZ DAUDÍ, *InDret*, 2, 2019, p. 6.

<sup>18</sup> VÉLEZ TORO, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 53, 2021, p. 7.

<sup>19</sup> Como señala MARTÍNEZ PALLARÉS, «El debate sobre las costas procesales, desde la perspectiva ADR», *Práctica de Tribunales*, núm. 131, 2018, p. 14, los MASC tienen costes económicos, más allá del pago de los honorarios que corresponden a los profesionales que participan en su desarrollo (terceros neutrales, asesores de las partes, peritos, etc.). Hay que sumarle el coste de la incertidumbre, porque nada garantiza que se vaya a llegar a un acuerdo, pese a los recursos invertidos, el coste del acuerdo en sí mismo, en términos de cesión de derechos y, en el mejor de los supuestos, los costes propios de documentación del acuerdo. Y todo ello, sin posibilidad de repercutir los gastos propios a la otra parte. LÓPEZ YAGÜES, *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, p. 159, apunta que es un error cargar sobre la ciudadanía la financiación de los MASC sin acompañar compensaciones de carácter fiscal u otras que sirvan de paliativo a este gasto, en contraprestación al ahorro que, para el servicio público de Justicia supone canalizar la resolución de las controversias a través de fórmulas negociales.

<sup>20</sup> A estos efectos, la DF 10 introduce un nuevo apartado 11 al art. 6 LAJG, para incluir en el ámbito de esta la intervención de profesionales de la abogacía en los MASC

<sup>21</sup> De «*brindis al sol*», «*trampa*» o «*simple papel mojado*» lo califica VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, p. 85.

Se impone, pues, una visión efficientista de la Administración de Justicia, pero también de la introducción de los MASC en el sistema. La promoción de este tipo de medios de solución de conflictos no se realiza principalmente por sus valores intrínsecos o por los beneficios que puedan reportar para quienes los utilicen, sino como instrumento de descongestión de juzgados y tribunales<sup>22</sup>. En este sentido, ya no importa tanto dar una respuesta adecuada a cada conflicto, en virtud de su naturaleza y de las circunstancias particulares de cada uno de ellos, lo que está en la base de las teorías de *multi-door justice*, como aligerar de asuntos al sistema público, independientemente de las consideraciones de Justicia en las soluciones a las que se puedan llegar<sup>23</sup>.

## 2.2. La Justicia: ¿servicio público o Poder?

Este cambio de paradigma no hubiese sido posible sin la inclusión del concepto de servicio público de Justicia como eje vertebrador de la reforma propuesta. De acuerdo con este punto de vista, la Administración de Justicia ofrece a la ciudadanía un servicio público<sup>24</sup>, en este caso, el de la resolución de conflictos jurídicos. La discusión, de este modo, se centra en cuál es el modo más correcto y eficiente de prestación de este servicio público al que el Estado viene obligado<sup>25</sup>. Esta concepción por un lado posee un indudable valor en términos de garantizar los derechos de los ciudadanos, pero por otro, olvida la verdadera posición de la Jurisdicción en la estructura del Estado.

<sup>22</sup> Como afirma VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, pp. 37 y 41, el éxito de la mediación [y de los MASC, podríamos añadir] debe hacerse descansar en la bondad del propio instrumento y no tanto en los defectos de funcionamiento de la Administración de Justicia. Desjudicializar sólo será posible si contamos de verdad con un sistema capaz de generar confianza en los que acudan a él y bien dotado de medios materiales y personales. En sentido semejante, BARONA VILAR, «La incorporación de la mediación en el nuevo modelo de Justicia», en Blasco Gascó, Francisco de Paula (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, v. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 237; HINOJOSA SEGOVIA, *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 11, 2022, p. 26.

<sup>23</sup> Tal y como señala el propio VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, p. 85, el prelegislador se habría decantado más por la eficiencia procesal que por la eficacia de la Justicia. Es decir, haría pivotar la reforma procesal no en la importancia de alcanzar resoluciones justas y respetuosas con las garantías procesales, sino en conseguir ahorrar al Estado tiempo y dinero. La meta sería «*movilizar un número menor de recursos públicos para alcanzarla*». Esta conclusión se vería reforzada por la circunstancia de que la desjudicialización no siempre se hace en favor de un medio verdaderamente negocial o de resolución del conflicto, sino de ofertas vinculantes o de requerimientos o reclamaciones previas, ausentes de cualquier valor conciliador. *Vide*, al respecto, CASTILLEJO MANZANARES, «Los métodos adecuados de solución de conflictos según el proyecto de eficiencia procesal», en CALAZA LÓPEZ/ORDEÑANA GEZURAGA (dirs.) y MUINELO COBO/SUBERBIOLA GARBIZU (coords.), *Externalización de la justicia civil, penal, contencioso-administrativa y laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, p. 313 y ORDEÑANA GEZURAGA, «Tuvimos un sueño... y se convirtió en pesadilla o sobre la ordenación de las técnicas extrajudiciales en el ámbito privado mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia», *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 22, 2025.

<sup>24</sup> ESCUDERO MORATALLA/FERRER ADROHER, «La Administración de Justicia como servicio público», *Diario La Ley*, núm. 9681, 2020, pp. 2 ss.

<sup>25</sup> Un ejemplo de este enfoque puede verse en TAJADURA TEJADA, «Reflexiones en torno a la configuración de la justicia como servicio público», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 8-9, 2001-2002, pp. 177 ss: «*Una aproximación a la modernización de la Justicia no debería diferir de la que pudiera hacerse, por ejemplo, a la modernización de la Sanidad o de otros servicios públicos. Se trata de funciones básicas del Estado encaminadas a garantizar una digna calidad de vida a los ciudadanos que son encomendadas a funcionarios públicos (jueces y magistrados en un caso, médicos en otro) que va a tener en sus manos la vida y la libertad de los ciudadanos. En ambos casos lo que el ciudadano va a exigir es una correcta prestación del servicio público correspondiente, sanitario o judicial. Toda la problemática de la organización del servicio va a estar subordinada a ese objetivo*». Pueden verse afirmaciones semejantes también en SOSA WAGNER, «Poder Judicial, Jueces y servicio público», en *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 109, 2006, pp. 85 ss.

En efecto, poner de manifiesto la existencia de un verdadero servicio a la ciudadanía en la actuación de la Justicia conecta directamente con la naturaleza prestacional del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 CE<sup>26</sup>. La necesidad constitucional de que la tutela de los derechos e intereses legítimos que se presta por juzgados y tribunales sea realmente efectiva y que los procesos judiciales se desarrollen dentro de plazos razonables (sin dilaciones indebidas), introduce una serie de obligaciones para los poderes públicos sobre el funcionamiento de la Justicia<sup>27</sup>. Deben procurarse al Poder Judicial una estructura organizativa y unos medios materiales y personales que permitan su funcionamiento de modo correcto, eficaz y en plazos razonables<sup>28</sup>. Ya no importa sólo la posición estructural de la Jurisdicción en cuanto poder del Estado, sino que es fundamental considerar si se cumple con la promesa constitucional de ofrecer a la ciudadanía una tutela verdaderamente «efectiva» de sus derechos. En este sentido, considerar la vertiente prestacional de la Jurisdicción no supone una degradación de sus funciones ni de su papel sistémico<sup>29</sup>, sino que, al contrario, permite aumentar su legitimidad al centrarse en el justiciable<sup>30</sup> y no en sí mismo. No es posible, en consecuencia, obviar el modo y la forma en la que el Poder Judicial ejerce sus funciones, sino que deben ponerse los medios para que este ejercicio cumpla con su deber de atender las necesidades ciudadanas.

Lo anterior, no obstante, no supone que puedan alcanzarse estos objetivos prestacionales de cualquier forma, y ello por dos razones que a continuación se expondrán. La primera, porque el derecho a la tutela judicial efectiva tampoco puede ser satisfecho de cualquier manera, sino únicamente en el marco del igualmente trascendental derecho a un proceso justo<sup>31</sup>. Es decir, el primer límite a las consideraciones eficientistas del servicio público de Justicia es que este solo puede ser prestado dentro de un sistema de derechos y garantías que son inevitables, en cuanto configuradoras de su contenido esencial. En consecuencia, cualquier intento de mejorar las prestaciones del servicio se verá abocado a respetar los principios procesales de audiencia, contradicción, defensa, imparcialidad y demás que forman parte del proceso debido.

La segunda razón es que la vertiente prestacional de la Jurisdicción no agota su configuración constitucional<sup>32</sup>. El Poder Judicial ofrece un servicio a la ciudadanía, pero no es únicamente un

---

<sup>26</sup> LÓPEZ GUERRA, *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000, p. 194.

<sup>27</sup> LÓPEZ GUERRA, *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000, p. 31. Tal y como señala este autor, el propio Tribunal Constitucional en STC 45/1990, de 15 de marzo, acogió este posicionamiento, al afirmar que la provisión de medios suficientes a juzgados y tribunales era algo estrictamente vinculado a la efectividad de la tutela judicial. Puede verse también al respecto lo señalado por ORTELLS RAMOS, *Introducción al derecho procesal*, Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 46. Tal y como afirma REBOLLO ÁLVAREZ, *Proceso civil, economía y mercado*, 2024, p. 43, el funcionamiento del servicio público de Justicia, y por lo tanto del Poder Judicial, debe realizarse bajo el principio de atención al ciudadano, de forma accesible, cercana y competente.

<sup>28</sup> Vide CANALES ALIENDE, «La administración de la Justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, 1991, pp. 213 ss; MILIONE, «La función judicial en el marco del Estado social y autonómico español: ¿Poder o servicio público?», *Estudios de Deusto*, núm. 62-2, 2014, p. 315.

<sup>29</sup> SAAVEDRA LÓPEZ, «La administración de justicia, ¿servicio público o poder del estado?», *Jueces para la democracia*, núm. 65, 2009, p. 24.

<sup>30</sup> TAJADURA TEJADA, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 8-9, 2001-2002, p. 32.

<sup>31</sup> LÓPEZ GUERRA, *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000.

<sup>32</sup> Como afirma la STC (Pleno) 20/2012, de 16 de febrero, (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2012), «el acceso a la jurisdicción no es equivalente a la prestación de un servicio público por la Administración, a que se trata de la puesta en marcha de un proceso ante un poder del Estado en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva». Vide al respecto, GONZÁLEZ ALONSO, «Las tasas judiciales (o sobre la aflicción) desde la perspectiva constitucional», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2013, pp. 160 ss.

mecanismo de resolución de conflictos. La Administración de Justicia forma parte del entramado institucional de equilibrios de un Estado Democrático. Ejerce un control sobre el Poder Ejecutivo. Complementa al Legislativo al aplicar la ley al caso concreto. Es garantía de la paz social<sup>33</sup> y contribuye de modo determinante a afirmar el Derecho y asegurar la vigencia de la ley en el seno de la sociedad. La Jurisdicción es mucho más que una refinada institución de expertos en el ámbito de la resolución de conflictos, que puede ser sustituida por otras instituciones o personas igualmente diligentes en su ámbito. El Poder Judicial dice el Derecho, es garantía de los derechos de la ciudadanía y de su igualdad ante la ley<sup>34</sup>.

La desjudicialización de la función declarativa del derecho, por lo tanto, no es sólo una cuestión de eficiencia, sino que afecta a la propia esencia del Poder Judicial. Cuando se afirma que ciertos asuntos pueden ser resueltos por otros medios, debido a su sencillez por su sencillez<sup>35</sup> o porque no implican un verdadero conflicto jurídico se olvida que el juez no es sólo un experto jurídico. De hecho, la capacidad jurídica del juez, siendo importante, no es lo que define su posición institucional. En este sentido, no necesariamente puede afirmarse una mayor pericia técnica del personal jurisdiccional respecto de otras profesiones jurídicas. La legitimidad del juez viene dada por el ejercicio de la potestad jurisdiccional como poder soberano del Estado<sup>36</sup>, por tener la capacidad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y con ello, resolver el litigio en el caso concreto, pero también contribuir a la realización y vigencia de la norma jurídica, con lo que su actuación tiene una dimensión pública que desborda el interés de las partes.

El mayor peligro de las visiones gerencialistas del servicio público de Justicia no viene, pues, de un posible ataque a la independencia judicial, por asimilación con la administración pública<sup>37</sup>, ni de la injerencia del poder político en el quehacer judicial<sup>38</sup>. El riesgo está en la pérdida de vigencia de la función jurisdiccional<sup>39</sup>, y en la privatización de su prestación, siempre posible en el ámbito de los servicios públicos<sup>40</sup>, reduciendo su ámbito de actuación bajo la coartada de una mayor libertad de las partes para la solución de sus conflictos<sup>41</sup> o de la presunta superior eficiencia de los medios privados para acometer esta tarea<sup>42</sup>. Desde luego, no puede negarse la virtualidad de las fórmulas autocompositivas en ciertas circunstancias para lograr un tratamiento más humano del conflicto y ofrecer soluciones provechosas para las partes. Tampoco que en determinados

<sup>33</sup> VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, p. 41.

<sup>34</sup> Tal y como señala ARMENTA DEU, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 117/118, 2025, p. 245, la reorientación hacia el servicio público de Justicia puede diluir el verdadero papel del Poder Judicial, conduciendo eventualmente a que su actividad se valore no única, pero primordialmente por parámetros de eficiencia y no tanto por los que atienden a las garantías de los justiciables y de la correcta aplicación de la ley en las decisiones judiciales.

<sup>35</sup> Vide ORTUÑO MUÑOZ, *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 7, 2021, p. 4.

<sup>36</sup> PÉREZ ESTRADA, «La Justicia, ¿un servicio público?», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 57, 2022, p. 18.

<sup>37</sup> BUENO OCHOA, «La efectividad de la tutela judicial acorralada por la eficacia y la eficiencia», en GRANDE YÁÑEZ/DÍEZ RIAZA, (coords.), *Tutela judicial efectiva. Resistencia y expansión*, Dykinson, Madrid, 2024, p. 200.

<sup>38</sup> Estas han sido, en general las razones esgrimidas por la doctrina más crítica con el concepto de servicio público de Justicia, como puede verse en FAIRÉN GUILLÉN, «La justicia no es un servicio público: examen provisional del proyecto de reforma procesal. (En situación parlamentaria de “enmiendas”)», *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*, núm. 39, 2009, pp. 636 ss; PÉREZ ESTRADA, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 57, 2022, pp. 8 ss.

<sup>39</sup> ASENCIO MELLADO, «Eficiencia, poder judicial y proceso», *Práctica de Tribunales*, núm. 148, 2021.

<sup>40</sup> OLIVEROS ROSELLÓ, «Sobre el servicio público de justicia», *Diario La Ley*, núm. 9888, 2021, p. 3.

<sup>41</sup> VÉLEZ TORO, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 53, 2021, p. 7.

<sup>42</sup> SAAVEDRA LÓPEZ, *Jueces para la democracia*, núm. 65, 2009, pp. 29 ss.

supuestos hayan existido abusos procesales, habiendo utilizado ciertos litigantes su posición de superioridad en el mercado para obligar a los más débiles a acudir a los tribunales para ver satisfechos derechos que deberían haber sido atendidos voluntariamente. Pero el reconocimiento de ambas situaciones no implica aceptar que la única consecuencia válida de estas afirmaciones es obligar a la ciudadanía a resolver por sí mismos sus conflictos.

Como se señaló anteriormente, reducir el papel del Poder Judicial en la afirmación de la solución jurídicamente acertada, es decir, en la situación justa, para convertirlo en ejecutor de decisiones acordadas previamente por las partes es contrario a un correcto entendimiento de la función jurisdiccional<sup>43</sup>. Acudir necesariamente a la autocomposición puede ser útil para reducir el número de asuntos que ingresan en el sistema judicial, pero no asegura la integridad de los derechos de la ciudadanía ni protege a las partes más débiles en el tráfico jurídico y económico<sup>44</sup>. Olvida también las funciones públicas del Poder Judicial y su papel como garantía de la vigencia de la ley<sup>45</sup>.

### 3. El recurso previo a los MASC como requisito de procedibilidad en el proceso civil

Como se ha apuntado anteriormente, el balance de la utilización de los MASC, y concretamente de la mediación, en la última década (larga) no puede decirse que haya sido positivo desde el punto de vista numérico. Ni la Ley de Mediación del año 2012 ni las directivas europeas que han abordado esta materia – Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles y Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo<sup>46</sup> – han logrado un uso significativo de los instrumentos de resolución de conflictos alternativos al proceso, al menos en lo relativo a su impacto sobre la sobrecarga de la Administración de Justicia. En respuesta a esta situación se ha consolidado una corriente de opinión favorable a la obligatoriedad de la mediación y del uso de

---

<sup>43</sup> Como señala VÉLEZ TORO, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 53, 2021, p. 15, en estos esquemas, el marco de la tutela judicial efectiva puede quedar reducido a la mera tutela ejecutiva, a fin de garantizar el cobro a los acreedores con una ejecución más rápida y eficaz de los créditos contra morosos. «Desde esta óptica, lo realmente importante es que los sectores económicos dominantes cuenten con resortes procesales que les proporcionen mayores cotas de seguridad jurídica y judicial -sabiendo de antemano el resultado de los diferentes litigios-. Para conseguir dicho objetivo, la tutela judicial debe ser predominantemente ejecutiva -sin posibilidad de discutir los diferentes créditos constituyan títulos ejecutivos; es decir, tengan el valor de las sentencias (sin el previo proceso declarativo) y puedan ser ejecutados por los órganos judiciales, sin posibilidad de que los deudores puedan optar a un juicio justo en el que poder exponer sus razones e instar la tutela de sus maltrechos derechos».

<sup>44</sup> En palabras de VÉLEZ TORO, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 53, 2021, p. 20, «a estas alturas resulta demasiado obvio que la Jurisdicción constituye una amenaza real para las grandes fuerzas económicas, que corren el riesgo de ser puestas en pie de igualdad con la otra parte ante la autoridad judicial, que podrá enjuiciar sus conductas y sus posibles abusos».

<sup>45</sup> Como afirma VÉLEZ TORO, *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 53, 2021, p. 8, la consecuencia de la desjudicialización es la «deslegalización» o pérdida del papel central de la Ley, con la consiguiente pérdida de eficacia del ordenamiento jurídico, a través del beneficio de la libertad y disponibilidad más absolutas sobre las situaciones jurídicas en conflicto. En sentido semejante, vide VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, p. 26 y ARMENTA DEU, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 117/118, 2025, p. 245

<sup>46</sup> Traspuesta al derecho español por la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

otros MASC. En este sentido se han pronunciado las instituciones europeas, con cierta cautela<sup>47</sup>, pero avalando la posibilidad de que las legislaciones de los Estados Miembros introdujesen el uso previo de la mediación como un requisito para la presentación de una demanda judicial<sup>48</sup>, siempre que con ello no se obstruyese *de facto* el derecho de acceso a la jurisdicción, aspecto que será examinado en la última parte de este trabajo. Del mismo modo, el éxito relativo que esta medida ha tenido en alguno de los lugares donde se ha implantado, siendo significativo el caso italiano<sup>49</sup>, ha contribuido también a que el pre-legislador español se haya decantado por esta opción.

La LMME introduce en su art. 4 un nuevo requisito de procedibilidad en la generalidad de los procesos civiles, al señalar que «*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*». Al mismo tiempo, modifica determinados artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil para adecuar la normativa procesal a esta nueva exigencia. La ley se refiere acertadamente a un requisito de procedibilidad y no a un presupuesto procesal, al contrario de lo sostenido por algunas opiniones doctrinales<sup>50</sup>, ya que el recurso previo a un MASC en nada afectará a la correcta composición de la relación jurídico-procesal, sino que será un impedimento procedimental que se introduce, debido a las consideraciones de política legislativa ya señaladas, cuya ausencia, por lo tanto, no debería provocar la nulidad de las actuaciones, en su caso realizadas.

De todas formas, no se trata de una exigencia completamente novedosa en el proceso civil español, puesto que durante prácticamente toda la vigencia de la LEC de 1881 fue obligatorio para el demandante intentar una conciliación previa antes de interponer la demanda, requisito que fue eliminado en 1984, debido a la poca efectividad práctica del mismo, dado que en realidad se había convertido en un formalismo carente de contenido<sup>51</sup>. En los últimos años, alguna

---

<sup>47</sup> Cf. BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, pp. 27-28.

<sup>48</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Rebooting' the Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU*, Bruselas, 2014; HERRERA DE LAS HERAS, *InDret*, núm. 1, 2017, p. 7.

<sup>49</sup> La mediación obligatoria previa al proceso judicial fue introducida en Italia por el art. 5 del Decreto Legislativo n° 18 de 4 de marzo de 2010, aunque estuvo suspendida por sentencia de la Corte Costituzionale 272/2012, de 6 de diciembre, siendo reintroducida nuevamente por Decreto 69/2013, de 21 de junio. De acuerdo con los datos aportados por MATTEUCCI, Giovanni, «MASC: Métodos alternativos o adecuados de solución de controversias. Spain and Italy», en PÉREZ MARTELL, (coord.), *Eficiencia procesal. Modernización de la Justicia*, J.M. Bosch, Barcelona, 2021, p. 142, tras estas modificaciones legislativas, en el año 2011 se iniciaron más de 60.810 procedimientos de mediación, alcanzándose un total de 9.912 acuerdos, mientras que durante el año 2013, tras la declaración de inconstitucionalidad bajaron a 41.604 casos y 5.700 acuerdos para volver a subir con la reintroducción de la obligatoriedad hasta los 196.247 procedimientos y 20.421 acuerdos en 2015, cifra que se ha venido manteniendo estable en los años posteriores. Estos números son incomparables a los de uso de mediación en cualquier otro país europeo, como puede verse en PARLAMENTO EUROPEO, *Rebooting' the Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU*, Bruselas, 2014.

<sup>50</sup> En la doctrina se inclinan por esta caracterización, entre otros, BANACLOCHE PALAO, «Las reformas en el proceso civil previstas en el Anteproyecto de ley de Medidas de Eficiencia Procesal: ¿Una vuelta al pasado?», *Diario La Ley*, núm. 9814, 2021, p.4; VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, p. 67; SÁNCHEZ VALLE, «¿Mediación voluntaria o preceptiva?: Reflexiones a la luz del Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia», *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 103, 2022, pp. 30 ss.

<sup>51</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, «La premediación como presupuesto procesal de admisibilidad versus el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción», en *La mediación como método para la resolución de conflictos*, 2017, p. 86.

legislación sectorial ha recuperado también la necesidad de mediación obligatoria, como es el caso de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, para el caso de los conflictos de consumo que tengan lugar en el sector financiero, o vengán referidos a la aplicación de los Reglamentos de la UE en materia de protección de los usuarios del transporte aéreo, siempre que lo solicite un consumidor<sup>52</sup>. También en la normativa autonómica se han podido observar supuestos de cierta obligatoriedad de la mediación. Así, la Ley Vasca 7/2015 de 30 de junio de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, señala en su art. 6.1 que *«el sometimiento a la mediación familiar será obligatorio con anterioridad a la presentación de acciones judiciales cuando así se hubiera pactado expresamente antes de la ruptura»*. Por su parte la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, en su art. 132.4.3 señala que, en el marco de ejecuciones hipotecarias de viviendas habituales, *«las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje. Una vez transcurrido el plazo de tres meses a contar de la notificación del acuerdo de inicio de la mediación sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, cualquiera de las partes puede acudir a la reclamación administrativa o a la demanda judicial»*. Debe señalarse de todas formas, que los incisos resaltados, referidos a las demandas judiciales, han sido declarados inconstitucionales por STC (Pleno) 54/2018, de 24 mayo de 2018 (BOE núm. 151, de 22 de junio de 2018)<sup>53</sup>.

Como se ha indicado, el requisito introducido por el art. 1 LMME se acompaña de una serie de modificaciones de la LEC para hacerlo efectivo. En primer lugar, se varía la redacción de los arts. 264.4 (art. 22.22 LMME) y 399.3 LEC (art. 22.29 LMME), en cuanto a los requisitos materiales y los documentos procesales a acompañar con la demanda, señalando el último de los preceptos mencionado que *«se hará constar en la demanda la descripción del proceso de negociación previo llevado a cabo o la imposibilidad del mismo, conforme a lo establecido en el ordinal 4.º del artículo 264, y se manifestarán, en su caso, los documentos que justifiquen que se ha acudido a un medio adecuado de solución de controversias, salvo en los supuestos exceptuados en la ley de este requisito de procedibilidad»*. En consecuencia con esta prescripción, el nuevo art. 403.2 LEC (art. 22.30 LMME) establece que *«no se admitirán las demandas cuando no se acompañen a ella los documentos que la ley expresamente exija para la admisión de aquellas, cuando no se hagan constar las circunstancias a las que se refiere el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 399 en los casos en que se haya acudido a un medio adecuado de solución de controversias por exigirlo la ley como requisito de procedibilidad o cuando no se hayan efectuado los requerimientos, reclamaciones o consignaciones que se exijan en casos especiales»*, y para el caso específico de reclamaciones de devolución de cantidades indebidamente satisfechas por personas consumidoras en aplicación de cláusulas suelo u otras que se consideren abusivas en contratos garantizados por hipotecas inmobiliarias, no se admitiría tampoco la demanda *«cuando no se acompañe (...) documento que justifique haber practicado el consumidor una reclamación previa extrajudicial a la persona física o jurídica que realice la actividad de concesión de préstamos o créditos de manera profesional, con el fin de que reconozca expresamente el carácter abusivo de dichas cláusulas, con la consiguiente*

<sup>52</sup> Vide SIGÜENZA LÓPEZ, «Derecho de acceso a los tribunales y mediación obligatoria con carácter previo al ejercicio de acciones ante la jurisdicción. Normativa europea», en JIMÉNEZ CONDE (dir.) y FUENTES SORIANO/GONZÁLEZ CANO (coords.), *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales. I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018,, p. 538).

<sup>53</sup> Vide PÉREZ DAUDÍ, *InDret*, 2, 2019, p. 15.

*devolución de las cantidades indebidamente satisfechas por el consumidor»* (art. 439.5 LEC, modificado por art. 22.35 LMME), dado que en estos casos la reclamación extrajudicial previa servirá como MASC a los efectos de entender cumplido el requisito de procedibilidad.

Esta exigencia procesal se aplicará a la generalidad de los procesos civiles (art. 5.1 LMME), aunque la propia ley recoge una serie de excepciones en las cuales, el recurso a los MASC o bien está prohibido o bien no es necesario. Así, de acuerdo con lo señalado por el art. 4 LMME y en consonancia con lo establecido por el art. 2 LM, *«no podrán ser sometidos a medios adecuados de solución de controversias (...) 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»*, es decir, en lo referido a la regulación de la convivencia y situación patrimonial posterior a la disolución del vínculo matrimonial y el régimen de guarda y custodia de hijos comunes y animales de compañía, ni *«podrán aplicarse dichos medios de solución de controversias, a los conflictos de carácter civil que versen sobre alguna de las materias excluidas de la mediación»*.

Además, aunque no se prohíbe, no se exige actividad negociadora previa a la vía jurisdiccional como requisito de procedibilidad, en los procesos para la tutela judicial de derechos fundamentales; para la adopción de las medidas previstas en el art. 158 CC, relativas a las relaciones paternofiliales; para la adopción de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad; para los procesos de filiación, paternidad y maternidad; para la tutela sumaria de la tenencia o de la posesión; para las pretensiones con carácter sumario de demolición o derribo, en casos de ruina; para el ingreso de menores con problema de conducta en centros de protección, la 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, ni para el juicio cambiario (aunque sí para el monitorio) (art. 5.2 LMME). Tampoco será necesario acudir a un MASC antes de la interposición de una demanda ejecutiva, la solicitud de medidas cautelares previas a la demanda, la solicitud de diligencias preliminares, para la iniciación de expedientes de jurisdicción voluntaria, con la excepción de los relativos a desacuerdo conyugal, la administración de bienes gananciales y el desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad, ni previamente a la presentación de una solicitud de procedimiento monitorio europeo o de proceso europeo de escasa cuantía (art. 5.3 LMME).

Como se puede comprobar, se trata o bien de supuestos en los que la solicitud a la que se refiere el precepto no es propiamente una demanda judicial, en los que la materia sometida a proceso está más allá del poder de disposición de las partes, que responden a supuestos de urgencia o en los que por el carácter de los bienes en conflicto se pretende acelerar la tutela judicial, como en el caso de los derechos fundamentales o de la posesión, lo que desde luego deja claro cuáles son las prioridades legislativas a la hora de proteger determinados intereses jurídicos.

En todos los restantes casos, sería necesario acudir con anterioridad a la presentación de la demanda a uno de los MASC previstos en la ley, que según el art. 2 LMME, podría ser cualquier tipo de actividad negociadora, reconocida en esta u otras leyes, estatales o autonómicas, a la 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. El propio art. 14 LMME especifica algo más cuáles serán los MASC que permitan entender cumplido el requisito de procedibilidad previo a la presentación de la demanda civil, aludiendo, a la negociación previa, ya sea a través de negociación directa o por medio de sus abogados o

abogadas – cuya intervención sólo será preceptiva en el caso que se utilice como medio adecuado de solución de controversias la formulación de oferta vinculante, y siempre y cuando el asunto supere la cuantía de 2000 euros (art. 6.2 LMME) - así como de un proceso de derecho colaborativo, a la mediación regulada en la Ley 5/2012. Además, este mismo precepto hace mención expresa a la conciliación ante registrador, notario, juez de paz o letrado de la Administración de Justicia. Por su parte, los arts. 15 y ss LMME incluyen una somera regulación de la conciliación privada, de la oferta vinculante confidencial y de la opinión de persona experta independiente.

Debe tenerse en cuenta, además, que en ciertas legislaciones sectoriales se prevén mecanismos de reclamación previa que harían las veces de MASC, como ya se ha indicado anteriormente. Es el caso de determinados litigios en materia de consumo, ya que en estos casos se entenderá cumplido el requisito de procedibilidad o bien con una reclamación extrajudicial previa frente a las personas físicas o jurídicas que realicen la actividad profesional de concesión de préstamos o créditos, en los casos de reclamaciones de devolución de cantidad indebidamente satisfechas en aplicación de cláusulas abusivas, o bien con la resolución de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios financieros ante el Banco de España, la CNMV y la Dirección General de seguros y fondos de pensiones, en los términos establecidos por el art. 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, o ante la entidad que se cree en virtud de lo establecido en la DA 1.1 Ley 7/2017<sup>54</sup>.

A efectos de poder dar por cumplido el requisito de procedibilidad, el intento de acuerdo previo debería recogerse por escrito, mediante cualquier documento firmado por ambas partes o expedido por el tercero neutral que haya intervenido en la gestión de la actividad negociadora, en los casos en que haya habido este tipo de actuación. Para el supuesto de que la parte requerida no hubiese comparecido o hubiese rehusado la participación en la actividad negociadora, será suficiente 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, de cara a poder cumplir con los requisitos ya señalados del proyectado art. 403.3 LEC (art. 10 LMME). Debe entenderse, aunque la norma no lo diga, que esta misma solución será la pertinente cuando, a pesar de que ambas partes hayan comparecido o se haya iniciado de algún modo el procedimiento de negociación, alguna de ellas se niegue a firmar el documento acreditativo.

Para que el intento de acuerdo surtiese efectos enervantes, la ley exige que la demanda se presente en el plazo de un año a contar desde la fecha de la recepción de la propuesta por la parte requerida, o de la terminación del proceso de negociación sin acuerdo (art. 7.3 LMME) debiendo, además, existir una identidad entre el objeto de la negociación y el objeto del litigio (art. 5.1 LMME). Se entiende que se produce la terminación del proceso sin acuerdo cuando transcurran treinta días naturales desde la fecha de recepción de la propuesta por la parte requerida y no se mantenga una primera reunión o contacto, o no se obtuviese respuesta por escrito; si una vez iniciada la actividad negociadora transcurrieran 30 días desde que una de las partes haga llegar una propuesta concreta de acuerdo a la otra, sin que se alcance acuerdo o se obtenga respuesta

---

<sup>54</sup> De acuerdo con lo establecido en esta norma se está tramitando actualmente en el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes. (vide BOCG de 5 de abril de 2024). Al respecto de la configuración de estos concretos medios de resolución de conflictos, puede verse lo señalado por PÉREZ DAUDÍ, *InDret*, 2, 2019, pp. 30 ss.

escrita; si transcurrieran tres meses desde la fecha de celebración de la primera reunión sin que se haya logrado un acuerdo; o si cualquiera de las partes se dirigiese por escrito a la otra dando por terminadas las negociaciones (art. 10.4 LMME).

Por lo que respecta a la identidad de objeto, lo cierto es que la regulación adolece de imprecisiones y lagunas que auguran cierta dificultad a la hora de determinar si se cumple o no el requisito de procedibilidad<sup>55</sup>. Como ya se ha señalado, el art. 5.1 LMME exige que exista una identidad entre el objeto de la negociación y el objeto del litigio, aun cuando permite que las pretensiones que puedan ejercitarse, en su caso, en vía judicial sobre dicho objeto varíen. La formulación técnica de esta exigencia es cuestionable, dado que, en puridad, el objeto procesal se determina por la pretensión, entendida como lo que se pide, junto con la causa de pedir, con lo que no se entiende cómo se puede variar la pretensión sin modificarse el objeto procesal. La intención del legislador de evitar que pequeñas alteraciones en la formulación de la pretensión durante el proceso negociador y en la demanda judicial no permitan tener por cumplido el requisito de procedibilidad, debe entenderse acertada<sup>56</sup>, pero la enunciación concreta de esta intención hace surgir algunas dudas<sup>57</sup>.

En primer lugar, no se aclara si la posibilidad de modificar la pretensión alcanza sólo al *petitum* o también a la causa de pedir. En segundo lugar, tampoco se hace ninguna mención al alcance permisible de la modificación. Parece que ambos elementos de la pretensión tendrán que ser esencialmente los mismos, aunque podrían admitirse peticiones complementarias en la demanda judicial que no se hubiesen incluido en la propuesta de negociación o causas de pedir alternativas, sobre todo teniendo en cuenta que la formulación jurídica de la pretensión no podrá ser la misma en una solicitud de acuerdo que en una demanda judicial. Por otro lado, tampoco aclara la LMME, si se exige identidad de las partes incluidas en el proceso de negociación con respecto a las partes procesales, o si la demanda judicial podrá dirigirse a litisconsortes que no hayan participado del primero, aunque debe entenderse que tal supuesto tendría que ser excepcional.

Por último, no se encuentra ninguna mención en la regulación propuesta a los casos de reconvencción, en cuanto a si es requisito para la formulación de esta que las pretensiones que las partes demandadas incluyan en su escrito de contestación, en virtud del art. 406 LEC, deban haber estado presentes en el procedimiento de negociación previo. Lo cierto es que, teniendo en cuenta que en estos casos no se habrá logrado la finalidad que inspira la inclusión del requisito de procedibilidad, es decir, la evitación del proceso judicial, no parece que tenga demasiado sentido exigir al demandado reconviniendo que haya intentado previamente un acuerdo sobre la pretensión reconvenccional a través de un MASC. A esta conclusión, desde luego, ayuda el silencio del legislador al respecto. Otra cosa será si el órgano jurisdiccional pueda valorar, a efectos de

---

<sup>55</sup> Vide PICÓ JUNOY, «MASC y costas procesales en el futuro proceso civil: ¿La cuadratura del círculo?», *Diario La Ley*, núm. 9801, 2021, p. 3.

<sup>56</sup> DE MIRANDA VÁZQUEZ, «Las costas en el proyecto de ley de medidas de eficiencia procesal», en CALAZA LÓPEZ/ORDEÑANA GEZURAGA/SIGÜENZA LÓPEZ (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023p. 822; ARSUAGA CORTÁZAR, «A vueltas con la negociación previa como presupuesto procesal para la admisión de la demanda civil», *Boletín Derecho Privado*, núm. 3, 2023, p. 50

<sup>57</sup> Además, tal y como afirma CASTILLEJO MANZANARES, *Externalización de la justicia civil, penal, contencioso-administrativa y laboral*, pp. 309-310, el concepto de objeto procesal no es adecuado para un traslado automático al ámbito de los MASC, donde el tema de la controversia se identifica con el conflicto.

imposición de costas, si quien formula reconvencción en el proceso civil tras haber guardado silencio respecto de esta pretensión durante el proceso negociador obra o no con abuso del servicio público de Justicia.

En definitiva, la nueva regulación convierte en obligatorio que las partes intenten llegar a un acuerdo previo al proceso con anterioridad a la presentación de la demanda. Esta exigencia cuestiona, para una parte de la doctrina, la propia esencia de la mediación y demás MASC, en cuanto están presididos por la libertad y la voluntariedad de las partes para llegar a un acuerdo sobre la cuestión litigiosa<sup>58</sup> (art. 1 LM). Lo cierto es que la LMME introduce la obligatoriedad de que las partes procuren el acuerdo, pero no de que se mantengan en el proceso de negociación contra su voluntad ni de que efectivamente logren el arreglo, con lo que el principio de voluntariedad queda así salvado de alguna manera<sup>59</sup>. De todas formas, esta solución está apoyada por la normativa europea sobre mediación que contempla la posibilidad de que los Estados Miembros establezcan su obligatoriedad previa a los procesos judiciales, bajo determinadas circunstancias<sup>60</sup>. Pero no es menos cierto que la introducción del concepto de abuso del servicio público de Justicia y su influencia en la regulación de las costas procesales pretende ser un acicate a la consecución del acuerdo, erosionando en cierto modo la voluntariedad. Ello es así porque en caso de no lograrse el pacto, podrán sufrir en el posterior proceso un pronunciamiento en costas contrario a sus intereses, no recuperando los gastos en los que hubiesen incurrido como consecuencia del ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva, incluso aunque los tribunales acaben atendiendo sus pretensiones, si no han mostrado un uso responsable del proceso, es decir, cuando a pesar de que hayan ganado el pleito lo hayan hecho con “*abuso del servicio público de Justicia*”, por no haber aprovechado las posibilidades de acuerdo y, en consecuencia, de evitación del proceso a través de los MASC. Esta cuestión será abordada en el siguiente epígrafe.

#### 4. El abuso del servicio público de Justicia

El legislador es consciente de que instaurar la obligatoriedad de acudir a un MASC como paso previo a la interposición de una demanda civil poca o ninguna incidencia va a tener sobre la

<sup>58</sup> HINOJOSA SEGOVIA, *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 11, 2022p. 13. Como afirma BARONA VILAR, *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, v. 1, pp. 245-246, «convertir la mediación en obligatoria es perder la esencia de la misma, su alegría, su concepción de libertad que la envuelve y la hace sugestiva. Hacer de ella un mecanismo forzoso refuerza su condena al fracaso y otorga a la misma un valor de tutela controlada por el Estado, dirigida por el mismo y que pierde la fuerza de la libertad que la hizo nacer y perdurar».

<sup>59</sup> Así lo entienden, entre otros, HERRERA DE LAS HERAS, *InDret*, núm. 1, 2017, p. 17; ARANDA JURADO, «La mediación obligatoria mitigada como instrumento para la promoción de la mediación en los asuntos civiles y mercantiles en el ordenamiento jurídico español», en Jiménez Conde, Fernando/Bellido Penadés, Rafael (dirs.) y Llopis Nadal, Patricia/De Luis García, Elena, *Justicia: ¿Garantías versus eficiencia?*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 527 ss

<sup>60</sup> Así, tanto la Directiva 2008/52/CE (art. 5.2), como la Directiva 2013/11/UE (art. 1), ya señaladas permiten concluir que el legislador nacional es libre para adoptar mecanismos de inicio obligatorio de la mediación, siempre que permitan a las partes apartarse de ellos voluntariamente y acudir posteriormente a los órganos jurisdiccionales. *Vide* al respecto OROMÍ I VALL-LLOVERA, «La mediación de consumo como requisito de admisibilidad del proceso judicial según el Tribunal de Justicia de la UE. (Comentario de la Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 14 de junio de 2017, en el Asunto C-75/16 Livio Menini y Maria Antonia Rampanelli / Banco Popolare Società Cooperativa)», en JIMÉNEZ CONDE (dir.) y FUENTES SORIANO/GONZÁLEZ CANO (coord.), *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales. I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 467; SIGÜENZA LÓPEZ, *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales. I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, pp. 535 ss.

descarga de asuntos en juzgados y tribunales, si no se acompaña de medidas que velen por su efectividad. En efecto, la inclusión del nuevo requisito de procedibilidad por sí sola puede convertirse en una previsión inútil si las partes son capaces de sortearla a través de cumplimientos únicamente formales, tal y como sucedía con la conciliación previa con anterioridad a 1984. Es aquí donde cobra sentido la introducción del concepto de abuso del servicio público de Justicia y su incidencia en la regulación de las costas procesales, en cuanto sirve para que los jueces valoren si el recurso a los MASC, más allá de quedar formalmente acreditado en el proceso, se ha realizado con la seriedad necesaria para intentar lograr un acuerdo<sup>61</sup>. El abuso del servicio público de Justicia se configura, así, como un instrumento al servicio de la obligatoriedad de los MASC y de la descongestión de juzgados y tribunales<sup>62</sup>, en cuanto posibilita que los órganos jurisdiccionales valoren la actuación de las partes en el intento previo de acuerdo y establezcan las sanciones correspondientes cuando estas no hayan desplegado la actividad necesaria para conseguir una solución extraprocésal, evitando de este modo la interposición de la demanda.

El abuso del servicio público de Justicia se conecta de este modo indudablemente con el concepto de mala fe procesal, pero amplía su tradicional ámbito de actuación<sup>63</sup>. De acuerdo con ello la LMME incluye situaciones en las que la utilización inadecuada del proceso va más allá del perjuicio causado a la contraparte o al órgano judicial, a través de una conducta contraria al principio de probidad procesal. El abuso del servicio público de Justicia se extiende a aquellas actuaciones en las que se ha provocado un menoscabo a la Administración de Justicia por sobrecargarla en exceso de trabajo de modo innecesario, al plantear en su seno demandas judiciales que podrían haber sido resueltas a través de las facultades de autocomposición de las partes<sup>64</sup>.

La LEC introdujo en su art. 247 la obligación de que los intervinientes en las actuaciones procesales se manejasen de acuerdo con las reglas de la buena fe, entendida esta como la conducta exigible a toda persona en el marco de un proceso por ser socialmente admitida como correcta<sup>65</sup>. Al mismo tiempo, junto con el criterio tradicional del vencimiento como pauta principal a la hora de acordar la imposición de costas en el proceso se incluyeron los de temeridad (art. 394 LEC) y mala fe (art. 395 LEC) para moderar las resoluciones judiciales al respecto y adecuarlas a las circunstancias del caso concreto<sup>66</sup>. La LMME añade un nuevo criterio a tener en

---

<sup>61</sup> ORTUÑO MUÑOZ, *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 7, 2021, p. 12.

<sup>62</sup> PEREA GONZÁLEZ, *Diario La Ley*, núm. 9774, 2021, p. 2.

<sup>63</sup> MARTÍNEZ DE SANTOS, «Particularidades de la reforma de las costas en el Anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia», *Práctica de Tribunales*, núm. 154, 2022, p. 9.

<sup>64</sup> MARTÍNEZ DE SANTOS, «La regulación de la tasación de costas en el Anteproyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia (arts. 244, 245, 245 bis y 245 LEC) y de la multa del art. 247 LEC», *Práctica de Tribunales*, núm. 151, 2021, p. 8.

<sup>65</sup> PICÓ I JUNOY, Joan, «El principio de la buena fe procesal y su fundamento constitucional», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, p. 69. De acuerdo con este autor, el principio tiene su fundamento constitucional en la debida protección de los derechos fundamentales del art. 24 CE. Por regla general estos serán los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, a la igualdad procesal y a un proceso sin dilaciones indebidas o dentro de un plazo razonable. *Ibidem*, p. 83. Sobre la generalidad en los ordenamientos procesales de cumplir con la exigencia de buena fe, puede verse SIMÓN, «Abuso del proceso», *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 4, 2003, p. 473.

<sup>66</sup> Como afirma PICÓ I JUNOY, *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, pp. 284 ss, «el uso del criterio de la actuación contraria a la buena fe procesal de los litigantes como motivo para imponerle las costas es muy frecuente en la jurisprudencia, tanto para los casos en los que se litiga maliciosamente sabiendo que no se tiene derecho al bien

cuenta para la imposición de la condena en costas que sobrepasaría el ámbito de actuación de los dos anteriores, por lo menos tal y como se han venido interpretando mayoritariamente. Tanto la mala fe procesal como la temeridad han sido predicadas de aquellas posiciones procesales en las que se ha actuado a sabiendas de que se carecía de razón en la defensa de las propias posiciones procesales, con la intención de causar un perjuicio a la parte contraria, abocándola a un proceso a todas luces innecesario para la satisfacción de sus derechos e intereses legítimos, o con la ausencia de la diligencia mínima para percibir la ausencia apoyatura fáctica o jurídica en el ejercicio de la pretensión o de la defensa<sup>67</sup>.

El concepto de abuso del servicio público de Justicia va más allá, y amplía la exigencia de buena fe procesal para cubrir un aspecto que, en principio, y pese a la existencia de opiniones doctrinales y jurisprudenciales divergentes<sup>68</sup>, es dudoso que se pueda considerar incluido en los

---

*reclamado en juicio (STS 21 de abril de 1950; 11 de julio de 1986), (...) se provoca un litigio innecesario (STS 4 de abril de 1995) (...), o la necesidad de iniciar un proceso aún reconociendo la deuda reclamada judicialmente (...), se provoca una situación de indefensión para maliciosamente beneficiarse de la misma o se favorece las dilaciones indebidas».*

<sup>67</sup> CACHÓN CADENAS, «La buena fe en el proceso civil», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, p. 233; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ BENAVIDES, «El futuro de la condena en costas y la (más que probable) supervivencia del criterio del vencimiento objetivo», *Diario La Ley*, núm. 9246, 2018, p. 2; MARTÍNEZ DEL TORO, «¿Cómo se deberían regular mejor las costas judiciales en el proceso civil? Situación actual y propuestas de reforma», *Práctica de Tribunales*, núm. 146, 2020, p. 8; MARTÍNEZ DE SANTOS, *Práctica de Tribunales*, núm. 154, 2022, p. 4. El Tribunal Supremo ha considerado que existe mala fe cuando la parte conoce que el derecho o pretensión que trata de actuar carece de fundamentos fácticos o jurídicos que lo amparen, y con temeridad cuando, sabedor de ello, desafía el riesgo a no obtener una sentencia favorable confiando que las vicisitudes procesales y las equivocaciones de la parte contraria o los errores humanos que pueden incidir en la sentencia propicien un resultado favorable a sus particulares intereses que legítimamente no tiene (STS 3ª de 8 de octubre de 1991). Su concurrencia dependerá de una serie de circunstancias valoradas libremente por el juzgador como son las motivaciones de las partes, los hechos concurrentes y especialmente, la solidez de la fundamentación jurídica (STS 3ª de 4 de febrero de 1993). Es posible, por lo tanto, que tengan su fundamento en actuaciones previas al proceso (STS 3ª de 23 de abril de 1994). *Vide* también SAP de Álava, sec. 1ª 195/1017, de 10 de abril y SAP de Madrid, sec. 25ª, 396/2017, de 19 de diciembre, que define la temeridad como «una forma aventurada o aviesa de litigar, actuando, al interponer u oponerse a la demanda, con una falta elemental de prudencia y sin presentar la diligencia debida que, de haberse prestado, le habría permitido conocer que no le asistía la razón».

<sup>68</sup> JUAN SÁNCHEZ, «La responsabilidad disciplinaria de los abogados por mala fe procesal y la competencia de los colegios profesionales para su determinación», en BLASCO PELLICER, (coord.), *El trabajo profesional de los abogados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 229; PEREA GONZÁLEZ, *Diario La Ley*, núm. 9774, 2021, pp. 3 ss; VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, pp. 54 y 80. El AJJPI núm. 52 de Barcelona, de 26 de enero de 2015, (ECLI:ES:JPI:2015:3A) entendió contrario al principio de buena fe procesal el hecho de acudir al proceso sin haber intentado antes el acuerdo extrajudicial, en virtud del «coste social, es decir, lo que soportan todos los contribuyentes por poner en marcha la maquinaria judicial», entendiéndose que esta actuación «constituye cuando menos un abuso del proceso determinante de un daño para los intereses generales que puede ar lugar a responsabilidad conforme al art. 247 LEC». El auto se plantea si «constituye un comportamiento justo, ético y de rectitud social, en un momento como el presente, en que los recursos públicos son escasos y el servicio prestacional que realizan los Tribunales está colapsado por un exceso de litigiosidad, que las personas jurídicas que más se benefician de la actividad jurisdiccional acudan a la jurisdicción (...) por reclamaciones de escasa cuantía, cuando el coste público del proceso es cinco veces mayor que lo que se reclama (...) existiendo como existen hoy en día, otras vías para solucionar la controversia». En consonancia con esta postura, el Acuerdo de unificación de criterios de los Juzgados de Primera Instancia de Barcelona de 12 de junio de 2020, estableció que: «A los efectos de imponer costas, podrá ser interpretado como mala fe o temeridad: 1.- la negativa a acudir a la sesión informativa de mediación que haya sido convocada por derivación del juzgado; 2.- el silencio o rechazo ante una oferta extrajudicial, cuando la resolución final del pleito se ajuste sustancialmente al contenido de esa oferta». También el Tribunal Supremo ha entendido en STS 36/2021, Civil, de 2 de enero, (ECLI:ES:TS:2021:100) que el intento de arreglo de un conflicto a través de la reclamación extrajudicial debe tener su reflejo en las costas procesales, condenando en costas al banco que rechazó indebidamente la reclamación previa del consumidor en la que solicitaba se dejase de aplicar una cláusula suelo y se le devolviese lo incorrectamente cobrado por su aplicación, lo que le obligó a su posterior reclamación judicial. Por su parte, el AJPI núm 18 de Granada, de 11 de noviembre de 2015 ECLI:ES:JPI:2015:19ª) fue todavía más allá e inadmitió la demanda y procedió a convocar a las partes a una sesión de mediación con base en el principio de buena fe,

supuestos anteriores<sup>69</sup>. Este sería el de no haber intentado solucionar el conflicto a través de un MASC con anterioridad a la interposición de la demanda judicial, o haber rechazado la solución propuesta en vía extrajudicial, habiendo posteriormente recibido una satisfacción esencialmente idéntica a esta en la resolución que pone fin al proceso. El uso indebido de la Administración de Justicia no derivaría ya de la falta de apoyatura jurídica o fáctica de las propias posiciones, sino del hecho de haber acudido a resolver en su seno lo que podría haberse arreglado antes, haciendo perder tiempo y recursos al servicio público de Justicia<sup>70</sup>. Tal y como se señaló anteriormente, se trata de hacer corresponsable al justiciable de la sostenibilidad del sistema, penalizando las actitudes incompatibles con esta, en cuanto lo sobrecarguen injustificadamente<sup>71</sup>.

Para valorar la existencia del abuso del servicio público de Justicia, los órganos jurisdiccionales deben tener en cuenta la actitud de las partes en aras a lograr una solución consensuada al conflicto, considerando su seriedad en la búsqueda del acuerdo, la existencia de causas justificadas para rechazar las posibles soluciones presentadas e, incluso, la coincidencia de estas propuestas con la decisión final que ha acordado el órgano jurisdiccional en la sentencia que resuelve el asunto<sup>72</sup>. De este modo, el nuevo art. 394 LEC (art. 22.27 LMME) sigue estableciendo que *«las costas de la primera instancia se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el tribunal aprecie, y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho»*, aunque añade que *«cuando la participación en un medio de solución de conflictos sea legalmente preceptiva (...), no habrá pronunciamiento de costas a favor de aquella parte que hubiere rehusado expresamente o por actos concluyentes, y sin justa causa, participar en un medio adecuado de solución de controversias al que hubiese sido efectivamente convocado»*. Igualmente, en el caso de estimación parcial de la demanda, se continúa previendo que, a no ser que se apreciase temeridad en alguna de las partes, no habrá expresa imposición de costas, aunque *«si alguna de las partes no hubiere acudido, sin causa que lo justifique, a un medio adecuado de solución de controversias, cuando fuera legalmente preceptivo (...), se le podrá condenar al pago de las costas, en decisión debidamente motivada, aun cuando la estimación de la demanda sea parcial»*. Por último,

---

*«evitando una desproporción enorme entre lo que se discute y lo que cuesta que se discuta, existiendo otras alternativas que no comprometen recursos públicos, que no perjudican los derechos en discusión y cuyo uso inicial evitaría muchos de los casos que hoy día colapsan los tribunales»*. Por último, la STS 1715/2024, Civil, de 20 de diciembre (ECLI:ES:TS:2024:6173), conecta la utilización innecesaria de la Administración de Justicia con el abuso del proceso, al señalar que *«constituye un abuso del proceso empear los escasos recursos de la Administración de Justicia para, sobre la base de una infracción legal provocada, y en cuanto tal una controversia ficticia, obtener un rendimiento económico muy superior al coste que pudo conllevar la provocación de la infracción jurídica»*.

<sup>69</sup> SIGÜENZA LÓPEZ, *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales. I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, p. 539.

<sup>70</sup> MARTÍNEZ PALLARÉS, *Práctica de Tribunales*, núm. 131, 2018, p. 17.

<sup>71</sup> En palabras de la Exposición de Motivos de la LMME, *«surge así la noción del abuso del servicio público de Justicia, actitud incompatible de todo punto con su sostenibilidad. El abuso del servicio público de justicia se erige como excepción al principio general del principio de vencimiento objetivo en costas, e informador de los criterios para su imposición, al sancionar a aquellas partes que hubieran rehusado injustificadamente acudir a un medio adecuado de solución de controversias, cuando este fuera preceptivo. Del mismo modo, el abuso del servicio público de justicia se une a la conculcación de las reglas de la buena fe procesal como concepto acreedor de la imposición motivada de las sanciones previstas en la mencionada Ley 1/2000, de 7 de enero»*. *«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 notoriamente de toda justificación impactando en la sostenibilidad del sistema, del cual quiere hacerse partícipe a la ciudadanía»*.

<sup>72</sup> PEREA GONZÁLEZ, *Diario La Ley*, núm. 9774, 2021, p. 6.

el reformado art. 394.5 LEC señala que «*si la parte requerida para iniciar una actividad negociadora previa tendente a evitar el proceso judicial hubiese rehusado intervenir en la misma, la parte requirente quedará exenta de la condena en costas, salvo que se aprecie un abuso del servicio público de Justicia*».

Se sanciona de este modo el no haber acudido a la invitación previa a llegar a un acuerdo, aunque el órgano jurisdiccional acabe atendiendo a la totalidad de las pretensiones o resistencias que se hayan hecho valer en el proceso<sup>73</sup>. Debería pensarse que la parte demandada podría esgrimir como justa causa para no verse sometido a un proceso de negociación previa la insostenibilidad de la reclamación presentada de contrario, pero la dicción del art. 394.5 LEC es clara al reservar esta circunstancia únicamente para los casos en los que la parte demandante actúe con abuso del servicio público de Justicia. Debe observarse que en este caso el concepto adquiere un matiz diferente, puesto que ya no podrá ser entendido como ausencia de interés en llegar a un acuerdo, sino como ejercicio abusivo del proceso, por ser evidente la ausencia de un interés jurídico atendible, lo que viene a acercar, cuando no a confundir, esta circunstancia con la temeridad. En consecuencia, la parte demandada podrá verse abocada a sufragar su parte de las costas procesales, a pesar de no haber sufrido condena alguna, si no ha participado en un proceso de negociación en un supuesto en el que ha entendido, con razón, que no le incumbe ninguna obligación con respecto al requirente. Para evitarlo, se verá abocada a intervenir en el proceso negociador únicamente para evitar la futura asunción de las costas procesales<sup>74</sup>, incurriendo así en una serie de gastos innecesarios, excepto en los casos en los que le fuese reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita o se acuda a algún medio de acceso gratuito, o incluso a transigir en asuntos donde carece de responsabilidad alguna.

En los casos de allanamiento, la nueva redacción del art. 395 LEC (art. 22.28 LMME) mantiene la ausencia de condena en costas cuando este se produzca antes de la contestación a la demanda, salvo supuestos de mala fe, añadiendo también la posibilidad de imponer las costas cuando se aprecie abuso del servicio público de Justicia. La existencia de mala fe se presumirá cuando «*antes de presentada la demanda, se hubiese requerido al demandado para el cumplimiento de la obligación de forma fehaciente y justificada, o cuando hubiese rechazado el acuerdo ofrecido en un intento de conciliación, la participación en un proceso de mediación u otro de los medios adecuados de solución de controversias*». En este caso, la ausencia de participación en el proceso de negociación previa, para después allanarse cuando se ha presentado la demanda judicial, ya no se considera abuso del servicio público de Justicia, sino directamente mala fe, de modo prácticamente idéntico a como estaba previsto hasta ahora en el precepto legal, lo que viene a confirmar la proximidad entre ambos conceptos y, tal vez, la inutilidad de introducir el primero, cuando seguramente se pueden conseguir resultados semejantes incorporando legislativamente al concepto de mala fe la negativa a acudir a los MASC cuando su obligatoriedad estuviese legalmente prevista, en los casos en los que fuese necesario.

Las modificaciones realizadas en la regulación de las costas procesales no quedan aquí. El art. 22.17 LMME reforma el art. 245 LEC para introducir un nuevo incidente de exoneración o

---

<sup>73</sup> Para BANACLOCHE PALAO, *Diario La Ley*, núm. 9814, 2021, p. 4, se intenta poner coto así a la práctica de ciertos despachos de abogados, que se niegan a llegar a acuerdos previos – a pesar de que sus demandados se los ofrecen – porque se han comprometidos con sus clientes desde un principio a cobrar sus honorarios únicamente con las costas del proceso.

<sup>74</sup> ASENCIO MELLADO, «Eficiencia, poder judicial y proceso», *Práctica de Tribunales*, núm. 148, 2021, p. 4.

moderación de costas que se solapa con el de impugnación por excesivas y que de hecho viene a suponer una verdadera revisión *a posteriori* de la condena en costas incluida en sentencia, en función de la indebida utilización de los MASC. Así, el art. 245.5 LEC señala que «*la parte condenada al pago de las costas podrá solicitar la exoneración de su pago o la moderación de su cuantía cuando hubiera formulado una propuesta a la parte contraria en cualquiera de los medios adecuados de solución de controversias al que hubieran acudido, la misma no hubiera sido aceptada por la parte requerida y la resolución judicial que ponga término al procedimiento sea sustancialmente coincidente con el contenido de dicha propuesta*». Lo mismo ocurrirá si la propuesta se ha realizado por tercero neutral. Se trata en este caso no ya de valorar si las partes han utilizado con carácter previo a la presentación de la demanda un MASC, sino de evaluar la actitud que han tenido en el seno de este, de modo que, si se podía haber alcanzado una solución negociada sustancialmente igual a la obtenida en sentencia, ello se tendrá en cuenta para moderar o exonerar la obligación de pago de costas de quien propuso tal solución<sup>75</sup>. Se considera, por lo tanto, que quien ha actuado de este modo lo ha hecho abusando del servicio público de Justicia y que, una vez demostrada esta circunstancia, no merece recuperar los gastos en los que ha incurrido durante el proceso, ya que podría fácilmente haber evitado el mismo, y no haber abocado a la contraparte al litigio ni haber ocupado tiempo y recursos de la Administración de Justicia.

Para que el órgano jurisdiccional pueda tomar una decisión en este incidente, se introduce en la LEC una excepción al carácter confidencial del proceso negociador reconocido en el art. 9 LMME, puesto que el propio art. 245.5 exige que se acompañe a la solicitud de moderación o exoneración de costas «*la documentación íntegra referida a la propuesta formulada, que en este momento procesal y a estos efectos, estará dispensada de confidencialidad*». Si así se hace, el letrado de la Administración de Justicia admitirá la solicitud y dará traslado a la otra parte por plazo de tres días para que se pronuncie sobre la misma (así consta en el nuevo art. 245 bis LEC, previsto en el art. 22.18 LMME). Si la parte favorecida por la condena en costas acepta lo solicitado de contrario, el letrado dictará decreto fijando la cantidad debida, en los términos de la solicitud. La aceptación será tácita cuando no se conteste en el plazo legal fijado. Cuando no acepte la reducción o exoneración, lo cual probablemente ocurrirá en la mayor parte de los casos, será el tribunal quien resuelva, fijando, en caso de estimación de la solicitud, el porcentaje de reducción y las partidas a las que afecta, a través de auto que será recurrible en reposición.

Aunque esta posibilidad de exoneración o moderación de las costas procesales deja clara la finalidad del legislador de obligar a que las partes se tomen en serio su actuación durante el procedimiento de negociación previo al proceso<sup>76</sup>, no parece que su virtualidad práctica vaya a ser demasiada. Si se tiene en cuenta que la situación habitual será la de que ha sido condenado en costas quien ha visto rechazadas en el proceso todas sus pretensiones, es decir, el demandante cuando se desestime totalmente la demanda o el demandado cuando esta se estime en su

---

<sup>75</sup> Tal y como señala SERRANO HOYO, «Consecuencias procesales derivadas de la no evitación del proceso a través de los MASC: En especial, en materia de costas y multas por abuso del servicio público de justicia», en CALAZA LÓPEZ/ORDEÑANA GEZURAGA/SIGÜENZA LÓPEZ (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 935, se trata, en definitiva, de determinar el grado de evitabilidad del proceso sustanciado, es decir, en qué medida la parte favorecida por la condena en costas podía haber evitado el proceso si se hubiese conformado con lo que le ofrecía el condenado en costas en el proceso negociador previo.

<sup>76</sup> BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, pp. 110 ss.

globalidad, no parece que sea factible la existencia de una propuesta negociadora que coincida sustancialmente con lo acordado por sentencia, dado que tal propuesta negociadora tendría que haber sido totalmente favorable a la otra parte y desfavorable para quien la ha propuesto, lo que difícilmente puede hacer pensar que se hubiese rechazado, excepto en los supuestos en los que el proceso se haya iniciado únicamente para obtener una condena en costas de carácter favorable. El legislador considera relevante también la existencia de abuso del servicio público de Justicia para la posible imposición de multas por el órgano jurisdiccional a las partes procesales o a los profesionales que las asistan. Así, se introduce una nueva redacción del art. 247.3 LEC (art. 22.20 LMME) estableciendo que *«si los tribunales estimaren que alguna de las partes ha actuado conculcando las reglas de la buena fe procesal o con abuso del servicio público de Justicia, podrán imponerle, en pieza separada, mediante acuerdo motivado, y respetando el principio de proporcionalidad, una multa que podrá oscilar de ciento ochenta a seis mil euros, sin que en ningún caso pueda superar la tercera parte de la cuantía del litigio. Para determinar la cuantía de la multa el tribunal deberá tener en cuenta las circunstancias del hecho de que se trate, los perjuicios que, al procedimiento, a la otra parte o a la Administración de Justicia se hubieren podido causar, la capacidad económica del infractor, así como la reiteración en la conducta»*. Por su parte el art. 247.4 LEC pasa a señalar que, si los órganos jurisdiccionales *«entendieren que la actuación contraria a las reglas de la buena fe podría ser imputable a alguno de los profesionales intervinientes en el proceso, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, darán traslado de tal circunstancia a los Colegios profesionales respectivos por si pudiera proceder la imposición de algún tipo de sanción disciplinaria. En los casos en los que tal actuación se produzca en el ámbito de un proceso en el que la parte litigase con el beneficio de justicia gratuita, tal comunicación se remitirá también a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita»*. Aunque en este segundo apartado no se menciona expresamente el abuso del servicio público de Justicia, su íntima conexión con la buena fe procesal no hace descartable que su apreciación pudiese ser motivo para justificar la comunicación al colegio profesional.

Por último, el concepto de abuso del servicio público de Justicia aparece en dos preceptos más. En primer lugar, en un modificado art. 32.5 LEC (art. 22.7 LMME), que establece la inclusión en las costas procesales de los honorarios de abogado y procurador en los casos en los que no fuese preceptiva su utilización, cuando el tribunal apreciase temeridad o abuso del servicio público de Justicia en la actuación del condenado en costas<sup>77</sup>. En segundo lugar, en la nueva redacción que se prevé para el art. 246.4 LEC (art. 22.19 LMME), al imponer las costas del incidente de impugnación de las costas del proceso principal por excesivas, indicando que *«si la impugnación fuere totalmente desestimada, se impondrán las costas del incidente al impugnante si hubiera obrado con abuso del servicio público de Justicia. Si fuere total o parcialmente estimada, se impondrán, también en el caso de que hubiera obrado con abuso del servicio público de Justicia, al abogado o al perito cuyos honorarios se hubieran considerado excesivos»*. En ambos casos, el concepto vuelve a remitir al de mala fe o temeridad, aunque parece que en el primero el órgano jurisdiccional podría tener en cuenta la posibilidad previa de acuerdo como elemento de valoración para apreciar su existencia. En el segundo, sin embargo, la confusión de los conceptos es mayor, ya que en este caso viene a remitir a impugnaciones sin fundamento o bien, a honorarios que se fijen de modo excesivo con perfecto conocimiento de tal circunstancia, lo que entraría de lleno en el ámbito clásico de la mala fe. En ambos supuestos, el nuevo concepto poco o nada añade, por lo tanto, a los de mala fe o temeridad.

---

<sup>77</sup> Vide al respecto, SERRANO HOYO, *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, p. 906.

Por último, y aunque no se menciona expresamente el concepto de abuso del servicio público de Justicia, es evidente la ligazón con el mismo de los intereses sancionatorios regulados en el art. 439 bis LEC para el caso de que transcurrido el plazo de un mes a partir del momento en que conste fehacientemente la aceptación de una oferta por el consumidor en los supuestos en reclamaciones previas en materia de cláusulas abusivas en contratos de préstamo, no se ha puesto a su disposición de modo efectivo la cantidad ofrecida, ésta devengará los intereses legales del dinero incrementados en ocho puntos.

En definitiva, el legislador ha incorporado un nuevo concepto a los tradicionales de mala fe y temeridad, que se podría considerar una especificación del primero de ellos, y que va más allá del segundo, al incluir no sólo aquellas situaciones en las que las partes litiguen sin base jurídica ni fáctica para ello, sino a otras en las que las partes rehúsen participar en un MASC o llegar a un acuerdo negociado como mecanismo para evitar el proceso judicial<sup>78</sup>. Las consecuencias de que el órgano jurisdiccional aprecie la existencia de abuso del sistema público de justicia se harán notar en la utilización que las partes puedan hacer de los MASC. Por un lado, será previsible que las partes acudan a los medios negociados de solución de controversias con carácter previo al proceso, para no tener que enfrentarse a hipotéticos pronunciamientos desfavorables en las costas procesales. Incluso que, ante propuestas de acuerdo parcialmente satisfactorias, se prefiera aceptar estas que acudir a los tribunales, incluso renunciando a cierta parte de lo que entiendan que les podría corresponder. Pero también es cierto que en previsión de lo que pueda pasar en el proceso posterior, es posible que se desarrollen durante los procedimientos de negociación estrategias de defensa y actitudes condicionadas por la preconstitución de las condiciones que puedan llevar a un pronunciamiento favorable en costas para las partes, y no en la búsqueda sincera de un acuerdo que evitase el proceso, lo que afectará de modo negativo a la dinámica de los MASC<sup>79</sup>. De igual modo, la erosión del principio de confidencialidad afectará irremediablemente a la actitud de las partes en los procesos negociados, puesto que la perspectiva de que, en un futuro incidente de exoneración o moderación de costas, las ofertas realizadas y las reacciones que se hubiesen tenido hacia las mismas sean puestas al descubierto condicionará la intervención de las partes en el proceso negociador, incidiendo en su correcto desarrollo<sup>80</sup>.

## **5. La obligatoriedad de los MASC, el abuso del servicio público de Justicia y el derecho de acceso a la Jurisdicción**

Para finalizar este trabajo se abordará en qué medida la regulación que incorpora la LMME al proceso civil, estableciendo la obligatoriedad de acudir a los MASC con carácter previo a la interposición de la demanda, y las modificaciones del régimen de condena en costas son respetuosas con el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 CE,

---

<sup>78</sup> PEREA GONZÁLEZ, *Diario La Ley*, núm. 9774, 2021, p. 4; VALLESPÍN PÉREZ, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, pp. 71 ss.

<sup>79</sup> Vide en este sentido lo señalado por ACHÓN BRUÑÉN, «Problemas que va a suscitar la nueva regulación de las costas procesales prevista en la futura ley de medidas de eficiencia procesal», *Diario La Ley*, núm. 10218, 2023 y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, «El nuevo paradigma de resolución de conflictos en consumo. Cómo la Ley Orgánica 1/2025 impone la reclamación o negociación previa antes de demandar, consagra un régimen sancionador para empresarios incumplidores y redefine el acceso a la justicia en litigios de consumo», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 53, 2025,, p. 87

<sup>80</sup> ARSUAGA CORTÁZAR, *Boletín Derecho Privado*, núm. 3, 2023, p. 62

particularmente en lo relativo al derecho de acceso a la jurisdicción. Lo que se tratará de determinar es si la introducción del nuevo requisito de procedibilidad y la posibilidad de condicionar la condena en costas a la existencia de un posible abuso del servicio público de Justicia suponen obstáculos ilegítimos o elementos disuasorios que influyan negativamente en el derecho constitucional de acudir a los tribunales.

Es jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional que el derecho a la tutela judicial efectiva implica como presupuesto para su efectividad el derecho de la ciudadanía a acceder a los tribunales. Pero este derecho a la jurisdicción no se puede entender como un derecho absoluto, sino que se trata de un derecho de configuración legal, por lo que el legislador tiene cierta libertad para subordinarlo al cumplimiento de una serie de requisitos o condicionantes previos (STC (Pleno) 174/1995, de 23 de noviembre (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1995))<sup>81</sup>. Aun así, el legislador no puede actuar con discrecionalidad total al establecer condiciones previas al acceso a los órganos jurisdiccionales<sup>82</sup>. En primer lugar, porque debe respetar el contenido esencial del derecho, entendido como la posibilidad de que los ciudadanos puedan hacer valer ante la Justicia sus derechos e intereses legítimos, y que estos respondan con una resolución que resuelva sobre esta petición, ordinariamente, pronunciándose sobre el fondo del asunto (STC (Sala 2ª) 39/1985, de 11 de marzo (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1985). Este contenido normal del derecho no puede ser anulado hasta volverse irreconocible (SSTC (Sala 1ª) 125/1997, de 1 de julio (BOE núm. 171, de 18 de julio de 1997); 202/2002 (Sala 2ª), de 28 de octubre (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2002). Ello implicaría que es perfectamente legítimo desde el punto de vista constitucional que se establezcan medidas para impedir un uso abusivo del proceso, en cuanto su utilización no vaya dirigida a la satisfacción de tales intereses, sino a una instrumentalización para fines diferentes de aquellos para los que está previsto<sup>83</sup>. A *sensu contrario*, significa también que el derecho fundamental se satisface de igual modo con una decisión de inadmisión o de archivo en aplicación de las condiciones de ejercicio contempladas en las normas procesales<sup>84</sup>.

En segundo lugar, los requisitos introducidos por el legislador para condicionar el acceso a la jurisdicción deben obedecer a un fin constitucionalmente legítimo. Ello implica que los impedimentos de acceso a la justicia deben ser razonables, estar dirigidos al cumplimiento de un fin justificado y que la restricción del derecho de acceso a la jurisdicción debe ser proporcionada al cumplimiento de la finalidad perseguida (SSTC (Pleno) 141/1988, de 12 de julio (BOE núm. 189, de 08 de agosto de 1988); (Pleno) 273/2005, de 27 de octubre (BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2005); (Pleno) 20/2012, de 16 de febrero (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2012);

---

<sup>81</sup> CABAÑAS GARCÍA, «El derecho fundamental de acceso a la justicia civil y su configuración por el Tribunal Constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 16, 2013, p. 11. Esta doctrina es acorde con la sentada por el TEDH e, entre otras, SS. de 21 de noviembre de 2001 (asunto Fogarty contra el Reino Unido) y 14 de diciembre de 2006 (asunto Markovic y otros contra Italia). Vide PÉREZ DAUDÍ, *InDret*, 2, 2019, pp. 11 ss.

<sup>82</sup> BONET NAVARRO, «El acceso a la Justicia», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 18, 2006, pp. 35 ss.

<sup>83</sup> Tal y como afirma la STS (Civil) de 25 de febrero de 1992 (ECLI:ES:TS:1992:12651), “parece razonable en interés de la función judicial y del mejor cumplimiento de sus fines, cara al servicio que el Poder Judicial presta a los ciudadanos, que no deba admitirse un uso abusivo del derecho a la jurisdicción, manifestando, en la reproducción de pretensiones idénticas, ante diferentes órganos judiciales o sucesivamente ante el mismo órgano”. De todas formas, tal y como afirma PICÓ I JUNOY, *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, p. 100, la aplicación de la doctrina del abuso del derecho al citado derecho a litigar debe reducirse a su mínima expresión, pues nos encontramos ante una doble situación de excepcionalidad, la propia de la figura del abuso del derecho y la que se deriva de limitar la eficacia del derecho a la tutela judicial efectiva. En semejante sentido se manifiesta LOZANO-HIGUERO PINTO, «La buena fe procesal: consideraciones doctrinales y jurisdiccionales», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, p. 96.

<sup>84</sup> CABAÑAS GARCÍA, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 16, 2013, p. 12.

(Sala 1ª) 231/2012, de 10 de diciembre (BOE núm. 10, de 11 de enero de 2013))<sup>85</sup>. En consecuencia, estarían proscritas aquellas medidas que tuviesen únicamente una función meramente limitativa o disuasoria al ejercicio de acciones judiciales (STC (Pleno) 140/1995, de 28 de septiembre (BOE núm. 246, de 14 de octubre de 1995))<sup>86</sup>.

Por último, el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la Justicia exige que los órganos jurisdiccionales, al interpretar la concurrencia de los presupuestos procesales y requisitos de procedibilidad, deben hacerlo evitando formalismos excesivos, o interpretaciones de la norma que impidan injustificadamente el acceso a la jurisdicción (STC (Sala 2ª) 29/1988, de 29 de febrero (BOE núm. 50, de 28 de febrero de 1989)). Es más, la constitucionalización del derecho fundamental a acudir a los tribunales impone a los órganos jurisdiccionales una interpretación de los requisitos procesales en el sentido más favorable a su efectividad, en virtud del principio *pro actione* (SSTC (Pleno) 55/1986, de 9 de mayo (BOE núm. 92, de 17 de abril de 1990); (Sala 2ª) 12/1992, de 27 de enero (BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1992); (Pleno) 140/1995, de 28 de septiembre (BOE núm. 246, de 14 de octubre de 1995)).

Por lo que respecta a las costas procesales, el Tribunal Constitucional ha establecido también que la posibilidad de que las partes procesales puedan ser objeto de condena en costas tras el ejercicio de su derecho de acceso a la jurisdicción ya sea en base al criterio del vencimiento o de la temeridad, no implica un cercenamiento ilegítimo de su derecho fundamental. Es cierto que el temor a una posible pérdida del pleito y la consiguiente imposición de costas puede retraer a un litigante de interponer una demanda judicial, y que la decisión de abstenerse de acudir a la Justicia puede depender del sistema de regulación de las costas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha entendido, que los sistemas de imposición de costas se basan en el principio de la buena fe procesal y que responden a un interés legítimo de evitar pretensiones sin fundamento fáctico o legal que puedan sobrecargar en exceso la Administración de Justicia y como modo de compensación a la parte que se ha visto abocada a incurrir en determinados gastos procesales para mantener su posición jurídica<sup>87</sup>, por lo que suponen restricciones de acceso al

---

<sup>85</sup> MONTERO LÓPEZ, Raúl, «Derecho de acceso a la jurisdicción y tasas judiciales. La justicia no es gratuita», en EZURMENDÍA ÁLVAREZ, (dir.), *Principios de Justicia Civil*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2021, p. 367.

<sup>86</sup> GONZÁLEZ ALONSO, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2013, p. 171.

<sup>87</sup> Así, el ATC (Sec 3ª) 186/2000, de 24 de julio (ECLI:ES:TC:2000:186ª) recuerda que «este Tribunal ya ha declarado que ninguno de los dos sistemas de imposición de costas (el objetivo o del vencimiento y el subjetivo o de la temeridad) que estructura nuestro ordenamiento jurídico procesal afecta a la tutela judicial efectiva, que consiste en obtener una resolución fundada en Derecho dentro de un proceso tramitado con las garantías legalmente establecidas, ni al derecho de defensa, toda vez que la imposición de costas opera sin incidencia alguna sobre tales derechos fundamentales, al venir establecida en la Ley como consecuencia económica que ha de soportar, bien la parte que ejercita acciones judiciales que resultan desestimadas, bien aquella que las ejercita sin fundamento mínimamente razonable o con quebranto del principio de buena fe». De igual modo, la STC (Sala 2ª) 84/1991, de 22 de abril (BOE) núm. 128, de 29 de mayo de 1991, destaca que «la imposición de costas es un efecto derivado del ejercicio temerario o de mala fe de las acciones judiciales o de la desestimación total de éstas. Por lo que su justificación radica en prevenir los resultados distorsionadores del entero sistema judicial que se derivarían de una excesiva litigiosidad y en restituir a la parte contraria los gastos que, en menoscabo de la satisfacción de sus pretensiones, le ocasione la defensa de sus derechos e intereses legítimos frente a quienes promueven acciones o recursos merecedores de la imposición de costas». Esta doctrina puede encontrarse también en AATC (Sec. 2ª) 60/1983, de 16 de febrero (ECLI:ES:TC:1983:60ª); (sec. 2ª) 171/1986, de 19 de febrero (ECLI:ES:TC:1986:171ª); y STC (Sala 1ª) 206/1987, de 21 de diciembre (BOE núm 7, de 8 de enero de 1988). En consecuencia, tal y como señala PICÓ I JUNOY, *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, pp. 281 ss, la aplicación de dicho criterio subjetivo es una cuestión de mera legalidad, de apreciación motivada, exclusiva de los tribunales ordinarios, por lo que no es susceptible de revisarse en amparo, salvo que la citada motivación no exista o se arbitraria o irracional. En sentido semejante, BONET NAVARRO, *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 18, 2006, pp. 113 ss.

proceso justificadas. En consecuencia, el legislador es libre para elegir el sistema de condena en costas que entienda que mejor protege estos intereses (STC (Pleno) 156/2021, de 16 de septiembre (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2021))<sup>88</sup>. Sin embargo, el Tribunal Constitucional introduce un matiz a esta doctrina en esta última sentencia para indicar que los sistemas de imposición de costas no son siempre inocuos en términos constitucionales, ya que en el caso de que provocasen en la práctica un efecto disuasorio para el ejercicio de acciones judiciales, podrían tenerse por inconstitucionales<sup>89</sup>.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también se ha pronunciado sobre la compatibilidad del derecho de acceso a la jurisdicción, reconocido en el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea con el establecimiento de determinados requisitos previos, y más concretamente de sistemas de mediación obligatoria anterior al proceso. Lo ha hecho en SSTJUE de 18 de marzo de 2010 (C317/08 a C-320/08, Alassini y otros) y de 14 de junio de 2017 (C-75/16 Livio Menini y Maria Antonia Rampanelli / Banco Popolare Società Cooperativa). El TJUE ha concluido también que, aunque establecer una limitación temporal de acceso a los órganos jurisdiccionales para obligar a las partes a intentar una resolución extraprocesal del litigio puede afectar al derecho reconocido en el art. 47 de la Carta<sup>90</sup>, es un requisito razonable y proporcionado, compatible con el Derecho de la Unión siempre y cuando se cumplan una serie de parámetros<sup>91</sup>. Estos vendrían determinados por el respeto a la autonomía de las partes, en cuanto no se puede obligar a las mismas a que alcancen el acuerdo en todo caso, debiendo poder retirarse del procedimiento de mediación en cualquier momento para incoar un procedimiento judicial o rechazar la solución ofrecida<sup>92</sup>. Por otro lado, la limitación de acceso a la jurisdicción debe tener un espacio temporal breve, quedando expedita, una vez que este se cumpla, la posibilidad de interponer la demanda judicial. Es importante también para el máximo órgano jurisdiccional europeo que el inicio del procedimiento de negociación tenga incidencia en la interrupción de los plazos de prescripción y caducidad y que en su seno sea posible adoptar medidas provisionales cuando la urgencia de la situación lo exija. Por último, el Tribunal

<sup>88</sup> MARTÍNEZ DE SANTOS, *Práctica de Tribunales*, núm. 154, 2022, pp. 2 ss; ACHÓN BRUÑÉN, «Relevancia práctica de la STC 156/2021, de 16 de septiembre: inconstitucionalidad del régimen de imposición de costas en procesos de cláusulas suelo y discriminación a los consumidores que no son personas físicas», *Diario La Ley*, núm. 9959, 2021.

<sup>89</sup> BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, pp. 75 ss. ACHÓN BRUÑÉN, *Diario La Ley*, núm. 9959, 2021; MORENO GARCÍA, «La inconstitucionalidad (parcial) del Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo», *Diario La Ley*, núm. 9956, 2021, pp. 15 ss.

<sup>90</sup> Vide al respecto, COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles*; y BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, pp. 27 ss.

<sup>91</sup> OROMÍ I VALL-LLOVERA, *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales*, pp. 460-465; PÉREZ DAUDÍ, *InDret*, 2, 2019, p. 18.

<sup>92</sup> En este sentido, la Directiva 2013/11/UE, en su considerando 45 señala que «el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial forman parte de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» y, en consecuencia, se considera que «los procedimientos de resolución alternativa no deben concebirse como sustitutivos de los procedimientos judiciales y no deben privar a consumidores o comerciantes de su derecho a recurso ante los órganos jurisdiccionales». Por lo que concluye que esta Directiva «no debe impedir a las partes ejercer su derecho de acceso al sistema judicial». De forma que «en los casos en que un litigio no pueda resolverse mediante un procedimiento de resolución alternativa determinado cuyo resultado no es vinculante, no debe impedirse a las partes que incoen a continuación un procedimiento judicial en relación con dicho litigio».

establece que el mecanismo de resolución extraprocesal del conflicto debe ser accesible para las partes, que no pueden estar obligadas a incurrir en desembolsos económicos significativos<sup>93</sup>.

Aplicando los criterios establecidos tanto por el Tribunal Constitucional como por el TJUE puede concluirse que el sistema de fomento de los MASC previsto por la LMME difícilmente puede considerarse contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la Justicia<sup>94</sup>. Ambos órganos jurisdiccionales han declarado que los intentos de solución previa del litigio instaurados con carácter obligatorio como paso previo al proceso son requisitos razonables y proporcionados, en cuanto los objetivos que se buscan, la reducción de la litigiosidad y el fomento de las soluciones autocompositivas de los litigios, son fines legítimos que contribuyen a la sostenibilidad del sistema de Justicia y a la resolución amigable de las controversias<sup>95</sup>. Además, las exigencias especificadas en la jurisprudencia europea son escrupulosamente cumplidas en la LMME, dado que se contempla expresamente en su articulado la autonomía de las partes para llegar a acuerdos (art. 4 LMME), se establece un plazo breve para entender que el proceso de negociación ha fracasado (30 días o 3 meses cuando se hayan iniciado las negociaciones, de acuerdo con el art. 10.4 LMME), se contempla expresamente la interrupción de los plazos de prescripción y caducidad (art. 7.1 LMME) y se prevé la posibilidad de solicitar medidas cautelares (art. 7.3 LMME, que deja sin efecto el plazo de 20 días para presentar la demanda del art. 730.2 LEC)<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> También el TS ha entendido que la modificación del régimen de costas para tener en cuenta la actitud previa de la parte allanada previa a la interposición de la demanda no es contraria al Derecho Europeo en cuanto que la exigencia de que el consumidor tenga que realizar previamente un requerimiento extrajudicial para que, en caso de que el banco se allane a la demanda antes de contestarla, pueda ser condenado en costas, no supone un obstáculo desproporcionado a la efectividad de la Directiva 93/13/CEE y, en concreto, a que el consumidor pueda quedar desvinculado de la cláusula abusiva sin tener que afrontar los gastos de su abogado y su procurador, pues no hace imposible en la práctica ni excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que la Directiva confiere al consumidor, al ser una exigencia fácil de cumplir (STS 131/2021 (Civil), de 9 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:859)). *Vide* al respecto ACHÓN BRUÑÉN, *Diario La Ley*, núm. 9959, 2021.

<sup>94</sup> En el mismo sentido se pronuncia CALAZA LÓPEZ, *Externalización de la justicia civil, penal, contencioso-administrativa y laboral*, p. 35.

<sup>95</sup> *Vide* al respecto las SSTC (Pleno) 21/1986, de 14 de febrero (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1986); (Pleno) 4/1988, de 21 de enero (BOE» núm. 31, de 5 de febrero de 1988); (Sala Primera) 60/1989, de 16 de marzo (BOE núm. 93, de 19 de abril de 1989); (Sala 1ª) 217/1991, de 14 de noviembre (BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 1991); (Sala 2ª) 70/1992, de 11 de mayo (BOE núm. 129, de 29 de mayo de 1992); (Sala 2ª) 120/1993, de 19 de abril (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 1993); (Sala 1ª) 122/1993, de 19 de abril (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 1993); (Sala 2ª) 335/1993, de 29 de noviembre (BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1993); (Sala 2ª) 185/2013, de 4 de noviembre (BOE núm. 290, de 4 de diciembre de 2013); (Pleno) 119/2014, de 16 de julio (BOE» núm. 198, de 15 de agosto de 2014); (Pleno) 1/2018, de 11 de enero (BOE» núm. 34, de 7 de febrero de 2018); (Pleno) 156/2021, de 16 de septiembre (BOE» núm. 251, de 20 de octubre de 2021). Específicamente, la STC 217/1991 dice que «en ningún caso excluyen el conocimiento jurisdiccional de la cuestión controvertida, ya que únicamente suponen un aplazamiento de la intervención de los órganos jurisdiccionales; y de otro, porque son trámites proporcionados y justificados, ya que su fin no es otro que procurar una solución extraprocesal de la controversia, lo cual resulta beneficioso tanto para las partes, que pueden resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intereses el problema como para el desenvolvimiento del sistema judicial en su conjunto que ve aliviada su carga de trabajo». Entre la doctrina, existe también coincidencia en esta apreciación, como señalan ÁLVAREZ GARCÍA, «La premediación como presupuesto procesal de admisibilidad versus el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción», en *La mediación como método para la resolución de conflictos*, 2017, p. 96.; MARTÍNEZ DE LEÓN, Manuel, «Estándares de homologación constitucional de los medios adecuados de solución de controversias», en PÉREZ MARTELL, (coord.), *Eficiencia procesal. Modernización de la Justicia*, J.M. Bosch, Barcelona, 2021, p. 174; PICÓ JUNOY, *Diario La Ley*, núm. 9801, 2021, p. 2; SÁNCHEZ VALLE, *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 103, 2022, p. 51.

<sup>96</sup> SÁNCHEZ POS, «Hacia un modelo de obligatoriedad mitigada de la mediación. Comentario breve al Anteproyecto de Ley de Impulso de la Mediación», en JIMÉNEZ CONDE/BELLIDO PENADÉS, (dirs.) y LLOPIS NADAL/DE LUIS GARCÍA, *Justicia: ¿Garantías versus eficiencia?*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, p. 928; SÁNCHEZ VALLE, *Boletín del Colegio*

Queda por ver si los gastos que deban asumir las partes al acudir a los MASC y la posterior regulación de las costas procesales introducida por la LMME suponen una barrera de acceso injustificada que pueda desincentivar el recurso a los tribunales. Debe recordarse, en este sentido, que la STC (Pleno) 20/2012, de 16 de febrero (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2012) señaló que el establecimiento de requisitos previos al proceso, en este caso el sistema de tasas judiciales estaba condicionado a «*que no quede menoscabado el núcleo esencial del derecho a la justicia gratuita*».

Si bien es cierto que, como se ha señalado anteriormente, no está previsto que el sistema público sufragase determinados gastos asociados a los MASC (mediador, tercero imparcial, p. ej.), no parece que ello pueda ser considerado determinante de una posible inconstitucionalidad del sistema, dado que siempre existirá la alternativa de recurrir a la negociación a través de profesionales de la abogacía cuyos honorarios sí se contemplan como parte del derecho a la asistencia jurídica gratuita, tal y como se ha indicado anteriormente, con lo que los justiciables en situación económica más precaria no deberían asumir ningún desembolso en esos intentos de acuerdo previo<sup>97</sup>, y que se prevé la creación de servicios públicos de resolución de conflictos, a lo que debe sumarse la posibilidad de conciliación a través del letrado de la Administración de Justicia.

Todavía el sistema de imposición de costas, en la medida en que puede conllevar la necesidad de asumir los gastos generados en el proceso aún en el caso de ver satisfechas todas las pretensiones procesales en la resolución final si, en virtud de una indebida utilización de los MASC se ha producido un abuso del servicio público de Justicia podría generar alguna duda, en cuanto sea susceptible de conducir a las partes a aceptar determinados acuerdos en contra de sus propios derechos e intereses legítimos<sup>98</sup> y por lo tanto a disuadirlos de acudir al proceso. Sin embargo, como también se ha señalado anteriormente, la regulación concreta de este extremo en la nueva redacción del art. 394 LEC y el incidente de exoneración y moderación de costas procesales de los arts. 245 y 245 bis LEC, convertirá este extremo en excepcional. En consecuencia, no parece que, excepto que el Tribunal Constitucional modifique su criterio en un futuro o entendiéndose que el alcance del abuso del servicio público de Justicia en estos casos pudiese ser más amplio del aquí considerado, la nueva regulación de la condena en costas vaya a ser tenida por inconstitucional.

## 6. Conclusiones

La LMME tiene como intención declarada la de dar un impulso a los MASC con el objetivo de reducir el número de asuntos que ingresan en los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional civil. La forma en la que se confía para obtener este objetivo es la de obligar a las partes procesales a intentar lograr una resolución previa del conflicto a través de fórmulas autocompositivas. Para ello se introduce un nuevo requisito de procedibilidad en el enjuiciamiento civil consistente en acreditar documentalmente que se ha intentado una negociación previa a la presentación de la

---

*de Registradores de España*, núm. 103, 2022, pp. 49 ss; BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, p. 101.

<sup>97</sup> BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, pp. 101 ss.

<sup>98</sup> BELLIDO PENADÉS, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, pp. 105 ss.

demanda, sin el cual esta no será admitida. Además, en la condena en costas y en el nuevo incidente de moderación y exoneración de costas procesales se tendrá en cuenta, junto con el tradicional criterio de vencimiento y los también clásicos de temeridad y mala fe, la existencia de un abuso del servicio público de Justicia. A través de este nuevo concepto, se busca penalizar a las partes que hubiesen rehusado la tentativa de acuerdo previo al proceso o que no han aceptado las soluciones propuestas en esta vía que hayan sido sustancialmente iguales a las acordadas en la posterior resolución judicial, por haber malgastado los recursos de la Administración de Justicia.

Este nuevo sistema supone *de facto* una privatización de la resolución de los conflictos. Los intentos autocompositivos de solución de controversias gozarán de preferencia frente a la composición judicial de la *litis*, lo que convierte a la Administración de Justicia en subsidiaria de los anteriores para una generalidad de asuntos. Queda por ver si este sistema será eficaz o no en reducir el número de pleitos que ingresan en la Administración de Justicia, pero supone un evidente menoscabo de las funciones sistémicas del Poder Judicial, reducido a un mero servicio público de resolución de conflictos y obviando su cometido como medio de afirmación de la ley y de realización de la Justicia. La búsqueda de la eficiencia y de la reducción de la litigiosidad se ha convertido en el único motor de la reforma, lo que podría tener repercusiones en la plena satisfacción de los derechos e intereses legítimos de las partes.

De todas formas, no puede afirmarse con rotundidad que la reforma pueda resultar inconstitucional, de acuerdo con la doctrina sentada tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en torno al derecho de acceso a la Jurisdicción. El legislador tiene libertad para establecer determinados requisitos para el ejercicio de acciones judiciales por parte de los ciudadanos, siempre que respondan a un fin legítimo, sean proporcionados a los objetivos perseguidos y no supongan de hecho obstáculos disuasorios para el acceso a la Justicia. Como se ha visto, la regulación de la LMME cumple con los parámetros fijados por ambos órganos jurisdiccionales. Sólo el hecho de que las personas que posean un derecho o interés legítimo se vean forzadas a llegar a acuerdos para evitar los gastos derivados del proceso judicial, como consecuencia de una exoneración de costas a la contraparte en virtud del principio del abuso del servicio público de Justicia plantearía una sombra de inconstitucionalidad sobre la normativa planteada. Pero ya se ha señalado que la regulación concreta de la LMME lleva a pensar que estos supuestos serán excepcionales.

No ha sido la intención de este trabajo ni negar la virtualidad de los MASC como instrumentos adecuados para satisfacer las pretensiones de Justicia de la ciudadanía, ni tampoco restar importancia al uso abusivo del proceso judicial que se viene produciendo en determinados casos, particularmente por grandes corporaciones que, en lugar de reconocer los derechos de las personas consumidoras, las obligan a litigar en defensa de sus posiciones claramente fundadas desde el punto de vista práctico y jurídico, o de compañías de defensa jurídica que rehúsan acuerdos favorables a sus clientes porque su fuente principal de ingresos son las condenas en costas. Pero el reconocimiento de que parte del diagnóstico es correcto no implica compartir el tratamiento. Seguramente, con tomar medidas parciales para los supuestos de abuso localizados, parte del problema se podría solventar, particularmente si estas situaciones se incluyesen específicamente en el ámbito tradicional de la mala fe o la temeridad<sup>99</sup>. La introducción de un nuevo concepto ligado a estos, pero distinto y sin contornos claros es posible que sea fuente de

---

<sup>99</sup> MARTÍNEZ DE SANTOS, *Práctica de Tribunales*, núm. 151, 2021, p. 9.

incertidumbre y de una complejidad innecesaria. Por otro lado, convertir a los MASC en un requisito obligatorio y cuya confidencialidad puede ser excepcionada *a posteriori* desnaturaliza su esencia y afecta a su funcionamiento y al modo en que las partes se conducen en su seno<sup>100</sup>. Es muy posible surjan estrategias procesales y formulación de propuestas de solución cuyo objetivo no sean la consecución de un acuerdo, sino la preconstitución de una posible condena en costas o exoneración posterior de la misma.

Si los poderes públicos quieren aumentar la utilización de los MASC deben fortalecerse estos sistemas, hacerlos fácilmente accesibles para la ciudadanía, contribuir a crear un sistema robusto y que genere confianza, tanto por los profesionales que intervienen como por las instituciones que lo respaldan, en lugar de simplemente obligar a las partes a utilizarlos<sup>101</sup>. Ello, desde luego, supone inversión económica y tiempo, elementos ambos de los que seguramente se carezca en estos momentos. Veremos qué pasa en el futuro.

## 7. Bibliografía

ACHÓN BRUÑÉN, María José, «Problemas que va a suscitar la nueva regulación de las costas procesales prevista en la futura ley de medidas de medidas de eficiencia procesal», *Diario La Ley*, núm. 10218, 2023.

ACHÓN BRUÑÉN, M<sup>a</sup> José, «Relevancia práctica de la STC 156/2021, de 16 de septiembre: inconstitucionalidad del régimen de imposición de costas en procesos de cláusulas suelo y discriminación a los consumidores que no son personas físicas», *Diario La Ley*, núm. 9959, 2021.

ALMAGRO NOSETE, José, «El libre acceso como derecho a la jurisdicción», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. 14, núm. 37, 1970, pp. 95 ss.

ÁLVAREZ GARCÍA, Héctor, «La premediación como presupuesto procesal de admisibilidad versus el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción», en CABRERA MERCADO, Rafael (dir.) y QUESADA LÓPEZ, Pedro Manuel (coord.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson/Universidad de Jaén, Madrid, 2017, pp. 85 ss.

ARANDA JURADO, Mar, «La mediación obligatoria mitigada como instrumento para la promoción de la mediación en los asuntos civiles y mercantiles en el ordenamiento jurídico español», en JIMÉNEZ CONDE, Fernando/BELLIDO PENADÉS, Rafael (dirs.) y LLOPIS NADAL, Patricia/DE LUIS GARCÍA, Elena, *Justicia: ¿Garantías versus eficiencia?*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 527 ss.

ARSUAGA CORTÁZAR, José, «A vueltas con la negociación previa como presupuesto procesal para la admisión de la demanda civil», *Boletín Derecho Privado*, núm. 3, 2023, pp. 45 ss.

---

<sup>100</sup> ARSUAGA CORTÁZAR, *Boletín Derecho Privado*, núm. 3, 2023, p. 54. En este sentido se pronuncia también ARMENTA DEU, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 117/118, 2025, p. 247 para quien «la configuración legal contenida en la LO 1/2025 traiciona la esencia de los llamados métodos adecuados de resolución de controversias, enderezándoles a un fin que siendo el propio, alcanzar un pacto, los distorsiona con una obligatoriedad que les resulta extraña. La elección de un MASC se sustenta en el libre ejercicio de la autonomía de la voluntad, la disponibilidad de los derechos y el respeto al acceso a la jurisdicción, sin cortapisar ni entorpecer no solo el derecho de acceso a la justicia sino ver satisfecho el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva».

<sup>101</sup> HERRERA DE LAS HERAS, *InDret*, núm. 1, 2017, p. 18.

ARMENTA DEU, Teresa, «El derecho a la tutela judicial efectiva: una perspectiva desatendida», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 117/118, 2025, pp. 240 ss.

ASENCIO MELLADO, José M., «Eficiencia, poder judicial y proceso», *Práctica de Tribunales*, núm. 148, 2021.

BANACLOCHE PALAO, Julio, «Las reformas en el proceso civil previstas en el Anteproyecto de ley de Medidas de Eficiencia Procesal: ¿Una vuelta al pasado?», *Diario La Ley*, núm. 9814, 2021.

BARONA VILAR, Silvia, «La incorporación de la mediación en el nuevo modelo de Justicia», en BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés*, v. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 227 ss.

BELLIDO PENADÉS, RAFAEL, *Medios alternativos de solución de conflictos y derecho a la tutela judicial efectiva en derecho privado (español y de la Unión Europea)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

BONET NAVARRO, Ángel, «El acceso a la Justicia», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 18, 2006, pp. 14 ss.

BUENO OCHOA, Luis, «La efectividad de la tutela judicial acorralada por la eficacia y la eficiencia», en GRANDE YÁÑEZ, Miguel/DÍEZ RIAZA, Sara, (coords.), *Tutela judicial efectiva. Resistencia y expansión*, Dykinson, Madrid, 2024, pp. 193 ss.

CABAÑAS GARCÍA, Juan Carlos, «El derecho fundamental de acceso a la justicia civil y su configuración por el Tribunal Constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 16, 2013.

CALAZA LÓPEZ, Sonia, «La externalización de la justicia como antídoto para recobrar la eficiencia perdida», en CALAZA LÓPEZ, Sonia/ORDEÑANA GEZURAGA, Ixusko (dirs.) y MUINELO COBO, José Carlos/SUBERBIOLA GARBIZU, Irune (coords.), *Externalización de la justicia civil, penal, contencioso-administrativa y laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 29 ss.

CALAZA LÓPEZ, Sonia, «¿Una multa por litigar? Sí, Usted ha incurrido en un abuso de la Justicia como servicio público cuando debería haber procurado la desjudicialización de su conflicto», *Nueva Fiscalidad*, núm. 2, 2024, pp. 45 ss.

CACHÓN CADENAS, Manuel, «La buena fe en el proceso civil», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, pp. 209 ss.

CANALES ALIENDE, José Manuel, «La administración de la Justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73, 1991, pp. 213 ss.

CARRETERO MORALES, Emiliano, «¿Puede contribuir el nuevo modelo de obligatoriedad mitigada de la mediación a mejorar la eficiencia del proceso civil? Breve análisis del Anteproyecto de Ley de Impulso de la Mediación», en JIMÉNEZ CONDE, Fernando/BELLIDO PENADÉS, Rafael (dirs.) y LLOPIS NADAL, Patricia/DE LUIS GARCÍA, Elena, *Justicia: ¿Garantías versus eficiencia?*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 579 ss.

CASTILLEJO MANZANARES, Raquel, “Los métodos adecuados de solución de conflictos según el proyecto de eficiencia procesal”, en CALAZA LÓPEZ, Sonia/ORDENANA GEZURAGA, Ixusko (dirs.) y MUINELO COBO, José Carlos/SUBERBIOLA GARBIZU, Irune (coords.), *Externalización de la justicia civil, penal, contencioso-administrativa y laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 289 ss.

COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles*, Bruselas, 2016.

CUADRADO ZULOAGA, Daniel, «Temeridad o mala fe como presupuesto para la imposición de costas», *Actualidad administrativa*, núm. 7, 2006, pp. 852 ss.

DE MIRANDA VÁZQUEZ, Carlos, «Las costas en el proyecto de ley de medidas de eficiencia procesal», en CALAZA LÓPEZ, Sonia/ORDENANA GEZURAGA, Ixusko/SIGÜENZA LÓPEZ, Julio (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 819 ss.

DE PRADA RODRÍGUEZ, Mercedes, «El acceso a la justicia y las tasas judiciales», *Actualidad Civil*, núm. 2, 2015.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, «Las tasas Judiciales a juicio», *InDret*, núm. 1, 2017.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Pilar, «El nuevo paradigma de resolución de conflictos en consumo. Cómo la Ley Orgánica 1/2025 impone la reclamación o negociación previa antes de demandar, consagra un régimen sancionador para empresarios incumplidores y redefine el acceso a la justicia en litigios de consumo», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 53, 2025, pp. 62 ss.

ESCUADERO MORATALLA, José F./FERRER ADROHER, Mercè, «La Administración de Justicia como servicio público», *Diario La Ley*, núm. 9681, 2020.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, «La justicia no es un servicio público: examen provisional del proyecto de reforma procesal. (En situación parlamentaria de “enmiendas”)\», *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*, núm. 39, 2009, pp. 619 ss.

FERNÁNDEZ BENAVIDES, Miguel, «El futuro de la condena en costas y la (más que probable) supervivencia del criterio del vencimiento objetivo», *Diario La Ley*, núm. 9246, 2018.

GONZÁLEZ ALONSO, Alicia, «Las tasas judiciales (o sobre la aflicción) desde la perspectiva constitucional», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2013, pp. 157 ss.

GONZÁLEZ GARCÍA, Saúl, «La proposición de modificación del art. 394 LEC del vencimiento objetivo a la temeridad: un análisis crítico a la vista de la propuesta de Directiva sobre normas mínimas comunes en el proceso civil y el Derecho comparado», *Práctica de tribunales*, núm. 134, 2018.

GUERRA PÉREZ, Miguel, «Condena en costas: ¿deben reformarse la LEC y la LJCA para pasar del vencimiento a la temeridad?», *Proceso civil: cuaderno jurídico*, núm. 130, 2018, pp. 24 ss.

HERRERA DE LAS HERAS, Ramón, «La mediación obligatoria para determinados asuntos civiles y mercantiles», *InDret*, núm. 1, 2017.

HINOJOSA SEGOVIA, Rafael, «Los medios adecuados de solución de controversias en el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia», *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 11, 2022.

JUAN SÁNCHEZ, Ricardo, «La responsabilidad disciplinaria de los abogados por mala fe procesal y la competencia de los colegios profesionales para su determinación», en BLASCO PELLICER, Ángel Antonio, (coord.), *El trabajo profesional de los abogados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 225 ss.

LÓPEZ GUERRA, Luis, «La justicia como derecho ciudadano. Algunas cuestiones actuales», *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas*, núm. 5, 2009, pp. 27 ss.

LÓPEZ GUERRA, Luis, «La modernización de la Justicia como servicio público», *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000, pp. 11 ss.

LÓPEZ YAGÜES, Verónica, «Mediación y otros MASC bajo el paraguas de un nuevo concepto del derecho de acceso a la justicia y el deber de asegurar la eficacia y sostenibilidad del sistema», en CALAZA LÓPEZ, Sonia/ORDEÑANA GEZURAGA, Ixusko/SIGÜENZA LÓPEZ, Julio (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 135 ss.

LOZANO-HIGUERO PINTO, Manuel, «La buena fe procesal: consideraciones doctrinales y jurisdiccionales», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, pp. 41 ss.

LORCA NAVARRETE, Antonio M., «El elogio del eficientismo procesal del servicio privado de justicia en el anteproyecto de ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia», *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, núm. 2, 2021, pp. 162 ss.

MARCOS GONZÁLEZ, María, «La insuficiencia de la condena en costas del PLEP para el impulso de los MASC en España», en CALAZA LÓPEZ, Sonia/ORDEÑANA GEZURAGA, Ixusko/SIGÜENZA LÓPEZ, Julio (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 783 ss.

MARTÍNEZ DE LEÓN, Manuel, «Estándares de homologación constitucional de los medios adecuados de solución de controversias», en PÉREZ MARTELL, Rosa, (coord.), *Eficiencia procesal. Modernización de la Justicia*, J.M. Bosch, Barcelona, 2021, pp. 151 ss.

MARTÍNEZ DEL TORO, Susana, «¿Cómo se deberían regular mejor las costas judiciales en el proceso civil? Situación actual y propuestas de reforma», *Práctica de Tribunales*, núm. 146, 2020.

MARTÍNEZ DE SANTOS, Alberto, «Particularidades de la reforma de las costas en el Anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia», *Práctica de Tribunales*, núm. 154, 2022.

MARTÍNEZ DE SANTOS, Alberto, «La regulación de la tasación de costas en el Anteproyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia (arts. 244, 245, 245 bis y 245 LEC) y de la multa del art. 247 LEC», *Práctica de Tribunales*, núm. 151, 2021.

MARTÍNEZ ESCRIBANO, Alfonso, «Garantías constitucionales en el proceso civil», en RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo J. (coord.), *La aplicación jurisdiccional de la constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 153 ss.

MARTÍNEZ PALLARÉS, José I., «El debate sobre las costas procesales, desde la perspectiva ADR», *Práctica de Tribunales*, núm. 131, 2018.

MATTEUCCI, Giovanni, «MASC: Métodos alternativos o adecuados de solución de controversias. Spain and Italy», en PÉREZ MARTELL, Rosa, (coord.), *Eficiencia procesal. Modernización de la Justicia*, J.M. Bosch, Barcelona, 2021, pp. 125 ss.

MERELLES PÉREZ, Manuel, «La mediación como requisito previo de admisión de la demanda», *Diario La Ley*, núm. 8682, 2016.

MERELLES PEREZ, Manuel, «Sanción por mala fe procesal por no intentar la mediación», *Diario La Ley*, núm. 8490, 2015.

MILIONE, Ciro, «La función judicial en el marco del Estado social y autonómico español: ¿Poder o servicio público?», *Estudios de Deusto*, núm. 62-2, 2014, pp. 287 ss.

MONTERO LÓPEZ, Raúl, «Derecho de acceso a la jurisdicción y tasas judiciales. La justicia no es gratuita», en EZURMENDÍA ÁLVAREZ, Jesús (dir.), *Principios de Justicia Civil*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2021, pp. 327 ss.

MORENO GARCÍA, Lucía, «La inconstitucionalidad (parcial) del Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo», *Diario La Ley*, núm. 9956, 2021.

MUÑOZ SABATÉ, Lluís, «Dos clases de temeridad en orden al criterio sobre imposición de costas», *Revista jurídica de Catalunya*, Vol. 91, Núm. 4, 1992, pp. 1057 ss.

OLIVEROS ROSELLÓ, María, J., «Sobre el servicio público de justicia», *Diario La Ley*, núm. 9888, 2021.

ORDEÑANA GEZURAGA, Ixusko, «Tuvimos un sueño... y se convirtió en pesadilla o sobre la ordenación de las técnicas extrajudiciales en el ámbito privado mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia», *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 22, 2025.

OROMÍ I VALL-LLOVERA, Susanna, «La mediación de consumo como requisito de admisibilidad del proceso judicial según el Tribunal de Justicia de la UE. (Comentario de la Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 14 de junio de 2017, en el Asunto C-75/16 Livio Menini y Maria Antonia Rampanelli / Banco Popolare Società Cooperativa)», en JIMÉNEZ CONDE, Fernando (dir.) y FUENTES

SORIANO, Olga/GONZÁLEZ CANO, María Isabel, (coord.), *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales. I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 459 ss.

ORTELLS RAMOS, Manuel, *Introducción al derecho procesal*, Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 41 ss.

ORTUÑO MUÑOZ, Pascual, «Comentarios al Anteproyecto de Ley de Eficacia Procesal», *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 7, 2021.

PARLAMENTO EUROPEO, *Rebooting' the Mediation Directive: Assessing the Limited Impact of its Implementation and Proposing Measures to Increase the Number of Mediations in the EU*, Bruselas, 2014.

PEREA GONZÁLEZ, Alvaro, «Breve comentario al concepto de abuso del servicio público de justicia en el Anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal», *Diario La Ley*, núm. 9774, 2021.

PÉREZ DAUDÍ, Vicente, «La imposición de los ADR ope legis y el derecho a la tutela judicial efectiva», *InDret*, 2, 2019.

PÉREZ ESTRADA, Miren J., «La Justicia, ¿un servicio público?», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 57, 2022.

PÉREZ MARÍN, Antonio: «Acceso a la Jurisdicción ordinaria o civil a la luz de los valores y principios constitucionales», *Anales de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 5/2009-2014, pp. 381 ss.

PICÓ I JUNOY, Joan, «MASC y costas procesales en el futuro proceso civil: ¿La cuadratura del círculo?», *Diario La Ley*, núm. 9801, 2021.

PICÓ I JUNOY, Joan, «El principio de la buena fe procesal y su fundamento constitucional», *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 18, 2005, pp. 15 ss.

PICÓ I JUNOY, Joan, *El principio de la buena fe procesal*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2003.

REBOLLO ÁLVAREZ, José Luis, *Proceso civil, economía y mercado*, Atelier, Barcelona, 2024.

SAAVEDRA LÓPEZ, Modesto, «La administración de justicia, ¿servicio público o poder del estado?», *Jueces para la democracia*, núm. 65, 2009, pp. 24 ss.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, «El acceso a la jurisdicción como integrante del derecho a la tutela judicial efectiva», en *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1997, pp. 884 ss.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Raúl, «Tendencias actuales en el acceso a la justicia civil», *Iudicium. Revista de Derecho Procesal de la Asociación Iberoamericana de la Universidad de Salamanca*, núm. 4, 2018, pp. 23 ss.

SÁNCHEZ POS, M. Victoria, «Hacia un modelo de obligatoriedad mitigada de la mediación. Comentario breve al Anteproyecto de Ley de Impulso de la Mediación», en JIMÉNEZ CONDE, Fernando/BELLIDO PENADÉS, Rafael (dirs.) y LLOPIS NADAL, Patricia/DE LUIS GARCÍA, Elena, *Justicia: ¿Garantías versus eficiencia?*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 923-930.

SÁNCHEZ VALLE, M. del Rosario, «¿Mediación voluntaria o preceptiva?: Reflexiones a la luz del Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia», *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 103, 2022, pp. 30 ss.

SERRANO HOYO, Gregorio, «Consecuencias procesales derivadas de la no evitación del proceso a través de los MASC: En especial, en materia de costas y multas por abuso del servicio público de justicia», en CALAZA LÓPEZ, Sonia/ORDEÑANA GEZURAGA, Ixusko/SIGÜENZA LÓPEZ, Julio (dirs.), *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la jurisdicción civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 881 ss.

SIGÜENZA LÓPEZ, Julio, «Derecho de acceso a los tribunales y mediación obligatoria con carácter previo al ejercicio de acciones ante la jurisdicción. Normativa europea», en JIMÉNEZ CONDE, Fernando (dir.) y FUENTES SORIANO, Olga/GONZÁLEZ CANO, María Isabel, coords.), *Adaptación del derecho procesal español a la normativa europea y a su interpretación por los tribunales. I Congreso Internacional de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 533 ss.

SIMÓN, Luis M., «Abuso del proceso», *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 4, 2003, pp. 467 ss.

SOSA WAGNER, Francisco, «Poder Judicial, Jueces y servicio público», en *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 109, 2006, pp. 85 ss.

TAJADURA TEJADA, Javier, «Reflexiones en torno a la configuración de la justicia como servicio público», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 8-9, 2001-2002, pp. 177 ss.

TARUFFO, Michele, «El abuso del proceso», *Advocatus*, núm. 32, 2015, pp. 227 ss.

TIERNO BARRIOS, Selena, «Los medios alternativos de resolución de conflictos como vertiente del derecho de acceso a la justicia en una sociedad intercultural», en YURREBASO, Amaia (dir.) SEIXAS VICENTE, Isabel/CABEZAS VICENTE, Manuel (coords.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género IV interculturalidad y Derechos Humanos*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2021, pp. 137 ss.

VALLESPÍN PÉREZ, DAVID, *Mediación mercantil y eficiencia procesal*, Wolters Kluwert, Madrid, 2022.  
VÉLEZ TORO, Antonio, J., «La huida del proceso civil», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 53, 2021.