

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

Pilar Domínguez Martínez

Profesora Titular Derecho civil

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: La Ley Orgánica 1/2025 introduce un cambio estructural en los litigios de consumo, imponiendo la reclamación extrajudicial o negociación previa como requisito obligatorio antes de demandar. Además, consagra un régimen sancionador que penaliza a empresarios que incumplan su deber de restitución en casos de cláusulas abusivas ya declaradas nulas. La reforma redefine el acceso a la justicia, promoviendo los "Medios Adecuados de Solución de Controversias" (MASC) y limitando el abuso del servicio público de justicia. También modifica la regulación de costas y honorarios, permitiendo su tasación cuando el consumidor haya reclamado previamente. Aunque busca reducir la litigiosidad y agilizar procesos, la norma plantea desafíos en su aplicación y posibles barreras para los consumidores más vulnerables.

* Este trabajo es parte del Proyecto de I+D+i PID2021-128913NB-I00, titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances", financiado/a por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ y "FEDER Una manera de hacer Europa" dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato, del Proyecto de Investigación SBPLY/23/180225/000242 "El reto de la sostenibilidad en la cadena de suministros y la defensa del consumidor final" cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del Programa Operativo de Castilla-La Mancha 20212027, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Carretero García y de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado "Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible", con Ref.: 2022-GRIN- 34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana.

Palabras clave: Resolución de conflictos Reclamación extrajudicial Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) Acceso a la justicia Régimen sancionador Litigios de consumo.

Title: THE NEW PARADIGM OF CONSUMER DISPUTE RESOLUTION How Organic Law 1/2025 imposes prior claims or negotiations before filing a lawsuit, establishes a penalizing regime for non-compliant businesses, and redefines access to justice in consumer litigation.

Abstract: Organic Law 1/2025 introduces a structural change in consumer litigation by imposing extrajudicial claims or prior negotiation as a mandatory requirement before filing a lawsuit. Additionally, it establishes a penalizing regime that penalizes businesses that fail to fulfill their restitution duty in cases of abusive clauses that have already been declared null. The reform redefines access to justice by promoting "Alternative Dispute Resolution" (ADR) methods and limiting the abuse of the public justice system. It also modifies the regulation of costs and fees, allowing their assessment when the consumer has previously filed a claim. Although it aims to reduce litigation and streamline processes, the law presents challenges in its application and potential barriers for the most vulnerable consumers.

Keywords: Conflict resolution, Extrajudicial claim, Alternative Dispute Resolution (ADR), Access to justice, Sanctioning regime, Consumer litigation.

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD. 2.1. Régimen General Procedibilidad. 2.2. Excepciones a la obligación de negociación previa. III. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN LOS LITIGIOS DE CONSUMO. 3.1. Modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). 3.2. Disposición adicional séptima sobre "Litigios en materia de consumo". IV. RÉGIMEN SANCIONADOR AL EMPRESARIO INCUMPLIDOR Y MODIFICACIONES POR LA LEY ORGÁNICA 1/2025 EN LA LEGISLACIÓN GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS (TRLGDCU): EXTENSIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR A OTRAS NULIDADES CONTRACTUALES EN MATERIA DE CONSUMO. 4.1. Modificación del artículo 19 TRLGDCU y nuevo régimen de intereses de demora. 4.2. Naturaleza jurídica de los intereses de demora en materia de consumo: ¿sancionadores o indemnizatorios? 4.3. Exclusión del régimen general de intereses en el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil. 4.4. Cómputo de los intereses de demora y diferencias con el artículo 20 LCS. 4.5. Exoneración en el régimen sancionador del artículo 19 TRLGDCU y su diferencia con el artículo 20 LCS. 4.6. Extensión del régimen sancionador a otras nulidades contractuales en. V. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LA CADUCIDAD EN LOS MASC: IMPACTO EN LOS INTERESES DE DEMORA DEL ARTÍCULO 19 TRLGDCU Y SU RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 20 LCS. 5.1. Contextualización. 5.2. Derecho comparado: Regulación en Francia y Alemania. 5.3. Propuestas de reforma para un equilibrio entre protección al consumidor y seguridad jurídica. VI. LA NUEVA REGULACIÓN DE COSTAS Y HONORARIOS EN LOS LITIGIOS

DE CONSUMO. 6.1. Modificación de las normas sobre costas y su relación con los MASC. 6.2. Tasación de honorarios de abogados y procuradores en litigios de consumo. 6.3. Abuso del sistema judicial y el interés casacional notorio en los litigios de consumo. VII. LOS MEDIOS ADECUADOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MASC) EN EL ÁMBITO DEL CONSUMO. 7.1. Introducción y marco normativo. 7.2. Naturaleza y tipos de MASC aplicables al consumo. 7.3. Obligación de acudir a los MASC: ventajas y controversias. 7.4. Ejecución, efectividad y problemas estructurales de los MASC. 7.5. Críticas y perspectivas de mejora en la regulación de los MASC. VIII. LOS MASC Y ACCESO A LAS FUENTES DE PRUEBA. 8.1. La relevancia del acceso a la prueba en litigios de consumo y las deficiencias de la LO 1/2025. 8.2. Desigualdad de acceso a la prueba y propuestas para mejorar su disponibilidad. IX. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN MATERIA DE CONSUMO: LA RECLAMACIÓN EXTRAJUDICIAL Y SU RELACIÓN CON LA PROCEDIBILIDAD. 9.1. La obligación de reclamación extrajudicial previa y su impacto en la procedibilidad. 9.2. La reclamación extrajudicial como requisito de procedibilidad y su vinculación con el régimen del seguro obligatorio. 9.3. La oferta vinculante y otras alternativas a la reclamación extrajudicial. 9.4. El papel de los organismos sectoriales y los servicios públicos de consumo en la nueva regulación. X. LOS MASC EN EL SECTOR ASEGURADOR Y LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE DE DEFENSA DEL CLIENTE FINANCIERO. 10.1. El impacto de la LO 1/2025 en el ámbito asegurador. 10.2. La reforma fiscal de las indemnizaciones en el IRPF. XI. DESAFÍOS Y CRÍTICAS A LA REGULACIÓN. XII. CONCLUSIONES. XIII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que entrará en vigor el 3 de abril de 2025¹, introduce un cambio sustancial en el sistema judicial español al establecer la necesidad de recurrir a mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos antes de acudir a la vía judicial en la mayoría de los casos. Esta reforma modifica aspectos clave de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), en particular los artículos 439.5 y 439 bis, así como de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU), en su artículo 19, con el fin de fomentar la resolución extrajudicial de litigios en materia de consumo².

¹ Ley Orgánica 1/2025, BOE nº. 3, 3 de enero de 2025, por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Se trata de una reforma en la línea de las modificaciones ya introducidas por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, y el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

² SÁNCHEZ GARCIA, J. Y PEIRÓN GARCÍA, S.: "Breves comentarios al requisito de procedibilidad y las reformas operadas por la LO 1/2025 en materia de consumidores". (<https://confilegal.com/20250108->

El eje central de esta transformación radica en la exigencia de intentar una solución negociada antes de la interposición de una demanda. En este sentido, el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2025 establece que, en el ámbito civil y mercantil, será obligatorio recurrir a un mecanismo adecuado de resolución de controversias previo al acceso a los tribunales. Esta exigencia se alinea con la tendencia de la Unión Europea a reforzar los medios alternativos de solución de conflictos, promoviendo procedimientos más ágiles y eficientes, con el objetivo de reducir la sobrecarga judicial y mejorar la protección de los consumidores.

En el ámbito del derecho de consumo, la reforma supone un cambio significativo en la tutela de los consumidores frente a prácticas abusivas, en particular en los contratos de préstamo y crédito hipotecario. Los nuevos artículos 439.5 y 439 bis LEC establecen un régimen específico para las reclamaciones de cantidades indebidamente cobradas a los consumidores, obligando a las entidades financieras y empresarios a facilitar soluciones extrajudiciales antes de litigar. Sin embargo, surge la cuestión de si este marco normativo quedará restringido exclusivamente a los créditos hipotecarios o si, por el contrario, será extensible a otros sectores con alta litigiosidad en materia de consumo. Asimismo, surgirán dudas en cuanto a la aplicación del concepto de consumidor, especialmente en casos donde la naturaleza jurídica del contratante o el destino del contrato no sean inequívocos, como ha señalado la jurisprudencia al reconocer la condición de consumidor a asociaciones sin ánimo de lucro que, aunque contraten para su actividad, no persiguen un fin empresarial³.

Por su parte, la reforma introduce modificaciones relevantes en materia de costas procesales. Se establece una excepción en el artículo 394.3 LEC, permitiendo que los honorarios de abogados y procuradores sean tasados sin limitación cuando el consumidor necesite asistencia profesional, incluso en aquellos litigios donde su intervención no sea preceptiva. Esta medida busca evitar que la barrera económica disuada a los consumidores de ejercer sus derechos.

Más allá del impulso a los mecanismos extrajudiciales, la norma consagra un régimen sancionador más severo contra los empresarios que incumplan su obligación de restitución de cantidades indebidamente percibidas. Se prevé la imposición de

[breves-comentarios-alrequisito-de-procedibilidad-y-las-reformas-operadas-por-la-lo-1-2025-en-materia-deconsumidores/](#)), enero 2025, p.1.

³ Sobre el concepto ampliado de consumidor, relevante es la STS (Sala 1ª) 1104/2024, de 16 de septiembre, que refuerza la interpretación amplia del concepto de consumidor, alineándose con la Directiva 93/13/CEE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En este caso, el TS establece que una asociación sin ánimo de lucro puede ser considerada consumidor, incluso cuando contrata un préstamo para mejorar sus instalaciones. El criterio fundamental que se aplica por el TS es que la entidad no tiene ánimo de lucro, lo que significa que la finalidad del préstamo no puede equipararse a una actividad empresarial o profesional. Este enfoque sigue la línea de otras resoluciones que interpretan el concepto de consumidor no solo en función de la naturaleza del sujeto contratante, sino también del propósito del contrato.

intereses de demora superiores al interés legal del dinero cuando el empresario no facilite una solución extrajudicial a un litigio basado en cláusulas ya declaradas abusivas por jurisprudencia firme o inscritas en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Este modelo, que guarda similitud con el régimen del artículo 20 de la Ley de Contrato de Seguro (LCS), pretende desincentivar estrategias dilatorias y fomentar una actitud más proactiva por parte de las empresas en la resolución de reclamaciones de los consumidores.

No obstante, si bien la reforma tiene como objetivo agilizar la resolución de conflictos y reducir la litigiosidad, cabe preguntarse si su implementación supondrá una barrera adicional para los consumidores más vulnerables. La obligatoriedad de recurrir a mecanismos extrajudiciales antes de interponer una demanda podría generar dificultades económicas y procesales, especialmente si estos procedimientos no garantizan un acceso efectivo, imparcial y eficiente. En este sentido, la experiencia en otros ámbitos demuestra que la falta de información, la asimetría entre las partes y la ausencia de mecanismos de control pueden convertir los MASC en un obstáculo en lugar de una vía de solución. La efectiva protección del consumidor dependerá, por tanto, de que estos mecanismos se implementen con garantías reales de accesibilidad, transparencia y eficacia, evitando que su uso se convierta en una simple formalidad previa al litigio judicial o, peor aún, en un factor de desincentivo para la defensa de los derechos de los consumidores.

La clave de esta reforma no reside únicamente en el refuerzo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sino en la consagración de un régimen sancionador que pretende desincentivar la litigación innecesaria. Sin embargo, la imposición de intereses de demora por la falta de una solución extrajudicial en litigios sobre cláusulas abusivas abre un debate sobre su eficacia y sus posibles efectos colaterales. La comparación con el régimen del artículo 20 LCS en el ámbito asegurador permite vislumbrar algunas líneas interpretativas, aunque las diferencias estructurales entre ambos sistemas podrían condicionar su efectividad. En este contexto, resulta fundamental analizar hasta qué punto estas medidas garantizan la restitución efectiva de cantidades indebidamente cobradas sin generar incentivos perversos para las partes en el proceso.

En este contexto, el presente trabajo analiza las implicaciones de la Ley Orgánica 1/2025 en la protección de los consumidores, su impacto en la configuración del derecho de acceso a la justicia y la posible evolución jurisprudencial de estas reformas, con especial atención a los desafíos y controversias que pueden derivarse de su aplicación práctica.

II. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

2.1. Régimen General Procedibilidad

En el ámbito del orden civil, será requisito previo, de forma general, intentar una solución alternativa de controversias antes de proceder judicialmente⁴. Esto incluye cualquier actividad negociadora establecida por la ley, ya sea realizada entre las partes o con la intervención de un tercero neutral. En particular, se considerará que se ha cumplido este requisito si se recurre previamente a mediación⁵, conciliación, o a la valoración de un experto independiente, si se presenta una oferta vinculante confidencial, o si se utiliza otro tipo de actividad negociadora reconocida por la normativa. Además, se entenderá que el requisito está cumplido cuando la negociación sea gestionada directamente por las partes, con el apoyo de sus abogados cuando sea necesario. Este concepto abarca desde la mediación y conciliación hasta la opinión neutral de un experto independiente o cualquier otra actividad negociadora tipificada en la norma.

La norma contempla diversas formas de negociación previa, desde la simple conversación directa entre las partes hasta mecanismos formales como la mediación, regulada por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles y la legislación autonómica aplicable. La conciliación también es una opción viable, pudiendo ser de carácter notarial, registral, tramitada por los Letrados de la Administración de Justicia o por los Jueces de Paz. Asimismo, se permite la conciliación privada, siempre que el conciliador cuente con conocimientos jurídicos o técnicos especializados. Esta última debe diferenciarse del informe del "experto independiente", que no está restringido a profesionales del derecho y cuya opinión no es vinculante. Si se opta por la conciliación, conviene tener presente las diversas vías que ofrece la Ley de la Jurisdicción Voluntaria 15/2015, de 2 de julio, ya sea en sede judicial, notarial o registral. Asimismo, es fundamental destacar el papel clave que la LO 1/2025 otorga a la abogacía en la resolución de conflictos. Además, los mecanismos disponibles no constituyen una lista cerrada, sino que permanecen abiertos a nuevas formas de solución⁶. Además, debe subrayarse como, en las reclamaciones de cantidad en los créditos, por ejemplo, en el ámbito de consumo en los contratos hipotecarios, el artículo 17 de la LO 1/2025 establece la oferta

⁴ El principio de voluntariedad en la mediación se verá atenuado, ya que antes de litigar, las partes deberán demostrar una mínima actividad negociadora. Sin embargo, esto no implicará la obligación de alcanzar un acuerdo, por lo que se habla de una "voluntariedad mitigada".

⁵ Vid. Disposición adicional duodécima LO 1/2025. Referencias a la mediación, según la cual "Todas las referencias que en la presente ley se realizan a la mediación han de entenderse referidas también a cualquier otro de los medios adecuados de solución de controversias previstos por la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia".

⁶ SÁNCHEZ, J.M: La oferta vinculante del artículo 17 de la LO 1/2025 y el contenido de la misma para cumplir con el requisito de procedibilidad", *Revista de Derecho vLex*, 2025, p. 3.

vinculante como un mecanismo idóneo para cumplir con el requisito de procedibilidad en reclamaciones de créditos dinerarios.

Otra de las novedades más relevantes es la obligatoriedad de la asistencia letrada en caso de ofertas vinculantes, salvo que el importe sea inferior a 2.000 euros o una norma sectorial disponga lo contrario. Asimismo, la interrupción del plazo de prescripción se producirá desde la fecha en la que conste el intento de comunicación de la solicitud de negociación, reanudándose en caso de no obtener respuesta en el plazo de treinta días naturales. Un aspecto clave de la reforma es la confidencialidad de estos procesos, prohibiéndose la utilización de la documentación generada en ellos en procedimientos judiciales posteriores, salvo acuerdo expreso de las partes. Además, la regulación prevé que la negativa injustificada a participar en un MASC pueda tener consecuencias en la imposición de costas procesales.

Estas medidas buscan consolidar un modelo de resolución extrajudicial de conflictos más eficiente, aunque su impacto real dependerá de la capacidad de los operadores jurídicos y de los consumidores para adaptarse a estas nuevas exigencias⁷.

2.2. Excepciones a la obligación de negociación previa

Quedan fuera de la obligación de recurrir a los MASC aquellos conflictos que involucren derechos que no pueden ser renunciados por las partes¹. Tampoco será necesario recurrir a un medio negociador previo como requisito para iniciar un proceso en casos relacionados con la tutela judicial de derechos fundamentales², en situaciones de protección sumaria de la tenencia o posesión, o en casos de demolición urgente de obras en ruina o que representen un riesgo de daños³; en la adopción de medidas previstas en el artículo 158 del Código Civil⁸; en solicitudes de autorización para internamiento involuntario por razones de trastorno psíquico según el artículo 763 de la LEC⁹; ni en ciertos procedimientos de protección de menores⁶. Asimismo, no se exigirá la actividad negociadora previa en los procedimientos de jurisdicción voluntaria⁷.

Además, se introduce la figura del abuso del servicio público de justicia como una excepción al principio general de la imposición de costas al vencido, de manera que se sancionará a aquellas partes que, sin justificación, se nieguen a recurrir a un medio adecuado de solución de controversias cuando sea obligatorio, complementando otras figuras como la temeridad⁸.

⁷ RAMÍREZ, L.: "La regulación de los nuevos medios de solución adecuada de controversias", *MBE Legal*, 2024, <https://mbelegal.com/regulacion-masc/>, p. 1.

⁸ Referido a las medidas urgentes en casos de riesgo para el bienestar de los hijos, como la guarda y custodia.

⁹ Sobre el internamiento involuntario de personas con trastornos psíquicos graves, requiriendo autorización judicial

III. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN LOS LITIGIOS DE CONSUMO

3.1. Modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC)

Por un lado, el artículo 439.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) incorpora la obligatoriedad de intentar una solución extrajudicial antes de acudir a la vía judicial en casos de reclamaciones de cantidades indebidas por la aplicación de cláusulas abusivas. Este precepto persigue dos objetivos fundamentales: en primer lugar, evitar una sobrecarga del sistema judicial con litigios que podrían resolverse de manera más eficiente mediante mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y, en segundo lugar, garantizar que los consumidores tengan acceso a una vía rápida y efectiva para la restitución de sus derechos vulnerados.

Concretamente, este precepto establece que, en las acciones de reclamación de cantidades indebidamente pagadas por consumidores debido a cláusulas abusivas en contratos de préstamo o crédito hipotecario, es obligatorio intentar una solución extrajudicial antes de acudir a la vía judicial. Este intento se considera cumplido si el consumidor presenta una reclamación previa ante la entidad financiera o acude a procedimientos de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, según lo dispuesto en la Ley 7/2017. Esta modificación justifica la derogación del Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, cuando entre en vigor el título II de la LO 1/2025, que regula los medios alternativos de solución de controversias y otras reformas procesales¹⁰.

En consonancia con lo anterior, el artículo 439 bis establece un procedimiento detallado para la reclamación extrajudicial, fijando un plazo de un mes para que la entidad financiera responda. En caso de silencio o de falta de acuerdo, el intento de solución extrajudicial se considera agotado, permitiendo al consumidor iniciar la vía judicial. Este procedimiento armoniza con los principios de eficiencia procesal y tutela efectiva, garantizando que los consumidores no vean obstaculizados sus derechos por dédalos burocráticos o por la falta de diligencia de las entidades financieras.

Debe advertirse que la reforma tiene un impacto significativo en la protección de los consumidores en términos generales, no limitándose únicamente a aquellos vinculados a créditos hipotecarios⁴. Aunque el artículo 439.5 LEC se refiere específicamente a la restitución de cantidades abonadas indebidamente en virtud de

¹⁰ Conforme a la Disposición derogatoria única de la LO 1/2025, "A la entrada en vigor de la presente ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente ley, excepto el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, que quedará derogado a la entrada en vigor del Título II de la presente ley."

cláusulas abusivas en contratos hipotecarios, el nuevo artículo 439 bis extiende el régimen de la reclamación previa a todos los contratos de préstamo o crédito concedidos en el ejercicio de una actividad profesional. Esto implica que la exigencia de un procedimiento extrajudicial previo afecta a un espectro más amplio de relaciones contractuales de consumo.

3.2. Disposición adicional séptima sobre “Litigios en materia de consumo”

También resulta relevante la Disposición adicional séptima sobre “Litigios en materia de consumo”, que, en consonancia con los artículos 439.5 y 439 bis LEC, establece que en los litigios donde los consumidores interpongan acciones individuales, se considerará cumplido el requisito de procedibilidad si han presentado una reclamación extrajudicial previa a la empresa o profesional con el que contrataron y no han recibido respuesta en el plazo legal o si esta no ha sido satisfactoria. No obstante, esto no impide que los consumidores puedan recurrir a cualquier medio adecuado de solución de controversias, ya sea específico del ámbito del consumo o de carácter general, conforme a lo previsto en la ley.

Lo más significativo es que el segundo párrafo dispone que este requisito también se considerará cumplido si la reclamación ha sido resuelta por organismos supervisores de servicios financieros, como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley 44/2002. Del mismo modo, será válido si el consumidor ha recurrido a procedimientos de resolución alternativa de litigios contemplados en la Ley 7/2017, que incorpora la Directiva 2013/11/UE, o a cualquier otro mecanismo establecido en la normativa sectorial aplicable. Estas reformas refuerzan la obligatoriedad de los MASC antes de iniciar procedimientos judiciales en materia de consumo, promoviendo la resolución de conflictos de manera más ágil y menos costosa. Sin embargo, es esencial que estos mecanismos sean accesibles, imparciales y efectivos para garantizar una protección adecuada de los derechos de los consumidores.

IV. RÉGIMEN SANCIONADOR AL EMPRESARIO INCUMPLIDOR Y MODIFICACIONES POR LA LEY ORGÁNICA 1/2025 EN LA LEGISLACIÓN GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS (TRLGDCU): EXTENSIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR A OTRAS NULIDADES CONTRACTUALES EN MATERIA DE CONSUMO

4.1. Modificación del artículo 19 TRLGDCU y nuevo régimen de intereses de demora

La Disposición final decimosexta de la Ley Orgánica 1/2025 introduce cambios en el artículo 19 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (TRLGDCU), estableciendo medidas más estrictas para proteger los

derechos de los consumidores en litigios contra empresarios por cláusulas abusivas, introduciendo sanciones indemnizatorias para empresarios que, contraviniendo la jurisprudencia, no cumplan con la acción restitutoria ejercida por el consumidor. Esta indemnización por mora consiste en el pago de un interés anual igual al del interés legal del dinero vigente, incrementado en un 50% durante los dos primeros años, y, transcurrido este plazo, el interés anual no podrá ser inferior al 20%. Como señala la Exposición de Motivos: La LO 1/2025 regula la imposición de intereses de demora a empresarios y entidades financieras en litigios iniciados por consumidores cuando estos se ven obligados a demandar pese a que existía una solución evidente y consensuada¹¹. Esto ocurre, por ejemplo, en casos de cláusulas abusivas ya resueltas judicialmente, donde las empresas fuerzan innecesariamente un nuevo proceso. Se aplica un sistema similar al de la Ley 50/1980, de Contrato de Seguro, imponiendo intereses de demora superiores al interés legal del dinero, con el fin de evitar abusos del servicio público de justicia y mejorar la sostenibilidad del sistema¹².

4.2. Naturaleza jurídica de los intereses de demora en materia de consumo: ¿sancionadores o indemnizatorios?

Se consagra que su imposición será de oficio, una cuestión que ha generado debate en el ámbito asegurador y no obstante el carácter sancionador tantas veces proclamado de los referidos intereses del art. 20 LCS y que ahora se reflejan en los previstos en el art. 19 TRLGDCU, debe advertirse, en la exposición de motivos de la LO 1/2025 se reconoce expresamente el carácter indemnizatorio de los intereses por mora del empresario. Sin embargo, al referirse a la "indemnización por mora del asegurador", el legislador, como ha sido dicho quizás de forma intencionada, máxime el debate doctrina y jurisprudencial de esta cuestión, se ha reafirmado el carácter indemnizatorio de los intereses del artículo 20 LCS y por ende los consagrados en el actual art. 19 TRLGDCU alejándose de su tradicional consideración sancionadora¹³.

4.3. Exclusión del régimen general de intereses en el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil

Por otro lado, de la misma manera que ocurre en los intereses del art. 20 LCS, la reforma excluye la aplicación de lo dispuesto en el artículo 1108 del Código Civil y en el artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, estableciendo un régimen propio de

¹¹ Concretamente se dice que: "se establece un sistema análogo al previsto en la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, respecto de la indemnización por mora del asegurador, con imposición de oficio de intereses de demora superiores al interés legal del dinero".

¹² Exposición de Motivos LO 1/2025.

¹³ LÓPEZ VALVERDE, M.: "Incorporación por analogía de los intereses del art. 20 de la LCS a la normativa de consumo y reconocimiento de su carácter indemnizatorio", *Responsabilidad Civil, Seguro y Tráfico, Sepín*, 20 enero 2025, p. 1.

indemnización por mora que impone sanciones económicas más severas a los empresarios que no cumplan con la devolución de cantidades declaradas abusivas.

Por tanto, el nuevo artículo refuerza el principio general de respeto a los intereses económicos y sociales de los consumidores, señalando que, en los procedimientos en los que los consumidores reclamen cantidades indebidamente cobradas, si la controversia se basa en una cláusula idéntica a otra ya declarada abusiva por el Tribunal Supremo, por sentencia firme inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación, o por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el juez impondrá de oficio al empresario una indemnización por mora. Asimismo, en el ámbito del contrato de seguro, el artículo 3 de la LCS establece que, tras la declaración de nulidad de una cláusula en las condiciones generales por el Tribunal Supremo, la administración pública competente exigirá a las aseguradoras su modificación en las pólizas¹⁴.

Al igual que los intereses previstos en el artículo 20 LCS, su aplicación se estructurará en dos tramos. En el primero, se impondrá un interés anual equivalente al interés legal del dinero vigente en el momento del devengo, aumentado en un 50%, computados día a día. En el segundo, una vez transcurridos dos años desde la condena a la restitución de las cantidades, el interés anual no podrá ser inferior al 20% anual.

El cómputo de intereses se iniciará en la fecha en que el consumidor haya abonado las cantidades a restituir y finalizará el día en que el empresario realice la devolución total. Sin embargo, no procederá esta indemnización si la falta de pago del empresario se debe a una causa justificada o ajena a su responsabilidad.

4.4. Cómputo de los intereses de demora y diferencias con el artículo 20 LCS

El régimen de intereses de demora regulado en el artículo 20 de la Ley de Contrato de Seguro y en el artículo 19 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios presenta diferencias sustanciales en cuanto a su fundamento, aplicación y momento de devengo. En el ámbito asegurador, la obligación de la aseguradora de pagar la indemnización nace del contrato de seguro y se activa en el momento en que ocurre el siniestro, generando una deuda exigible que, en caso de incumplimiento, acarrea el devengo de intereses de demora. En cambio, en el ámbito del consumo que recoge el nuevo art. 19, el empresario no está ante una obligación contractual previa de pago, sino ante la necesidad de restituir al consumidor una cantidad indebidamente cobrada en virtud de una cláusula declarada

¹⁴ LÓPEZ VALVERDE, M.: "Incorporación por analogía de los intereses del art. 20 de la LCS a la normativa de consumo y reconocimiento de su carácter indemnizatorio", *Responsabilidad Civil, Seguro y Tráfico, Sepín*, 20 enero 2025, p. 1. Señala que se considera que una cláusula tiene idéntica significación a otra cuando su contenido y efectos son equivalentes, aun cuando existan diferencias menores en su redacción.

nula, lo que sitúa la deuda dentro del ámbito del cobro de lo indebido, conforme a los artículos 1895 y siguientes del Código Civil.

La diferencia en el origen de la obligación tiene consecuencias directas en el momento en que comienzan a devengarse los intereses. En el artículo 20 de la Ley de Contrato de Seguro, los intereses se computan desde la fecha del siniestro, ya que es a partir de ese instante cuando la aseguradora debía haber satisfecho la indemnización pactada. En el caso del artículo 19 TRLGDCU, el devengo se inicia desde el momento en que el consumidor abonó la cantidad indebida y continúa hasta su restitución por parte del empresario. Mientras que en el seguro se sanciona el incumplimiento de una obligación de pago derivada de la ejecución de un contrato, en el consumo se busca corregir un desequilibrio patrimonial originado por la aplicación de una cláusula abusiva.

El incumplimiento de la aseguradora en el pago de la indemnización constituye un incumplimiento de una obligación derivada del contrato de seguro, pero no afecta a su validez. La aseguradora sigue obligada a cumplir con la indemnización acordada, aunque deba asumir intereses que buscan evitar retrasos injustificados. Por el contrario, en el ámbito del consumo, la restitución de lo indebidamente cobrado no responde a la ejecución de un contrato válido, sino a la supresión de los efectos de una cláusula ilegal, lo que en términos jurídicos se encuadra dentro de la figura del enriquecimiento injusto. La empresa no solo debe devolver el importe, sino que además soporta un interés de demora que impide que se beneficie del tiempo en que retuvo un capital que no le pertenecía.

Ambos regímenes comparten una función disuasoria, aunque con matices. En el caso del seguro, los intereses buscan evitar que las aseguradoras retrasen el pago de indemnizaciones a los asegurados y garantizar la seguridad contractual. La jurisprudencia ha oscilado entre considerar estos intereses como una sanción o como una indemnización por los perjuicios causados por el retraso en el pago. En cambio, en el consumo, los intereses están diseñados para prevenir estrategias dilatorias de los empresarios en la devolución de cantidades cobradas indebidamente y garantizar la efectividad de los derechos de los consumidores.

Sea como fuere, la diferencia en el punto de partida del devengo de los intereses tiene implicaciones relevantes. En el seguro, la indemnización nace del contrato y el interés sanciona su incumplimiento, mientras que en el consumo el interés surge como consecuencia de la nulidad de una cláusula y tiene como objetivo corregir la alteración patrimonial producida. Esta distinción refuerza la idea de que, si bien en ambos casos se penaliza la falta de diligencia en el cumplimiento de una obligación de pago, la naturaleza de dicha obligación es sustancialmente distinta. En el seguro, el pago de la indemnización responde a la cobertura de un riesgo materializado en el siniestro; en el consumo, la restitución del dinero responde a la eliminación de los efectos de una cláusula abusiva.

Por tanto, aunque el legislador ha establecido en ambos casos un sistema de intereses de demora con un claro componente disuasorio, los fundamentos que los justifican responden a lógicas jurídicas diferenciadas. El artículo 20 LCS busca asegurar el cumplimiento puntual de las indemnizaciones pactadas y evitar retrasos que perjudiquen a los asegurados. Por su parte, el artículo 19 TRLGDCU impide que los empresarios retengan indebidamente cantidades obtenidas mediante cláusulas nulas, consolidando la protección del consumidor y garantizando la restitución efectiva de sus derechos.

4.5. Exoneración en el régimen sancionador del artículo 19 TRLGDCU y su diferencia con el artículo 20 LCS

Por otro lado, en línea con lo previsto en el artículo 20.8 LCS, se contempla como causa de exoneración la existencia de una justificación legítima o una circunstancia ajena a la voluntad del empresario que impida la restitución debida a los consumidores y usuarios. Sin embargo, es previsible que esta cláusula genere controversias interpretativas, tal como ocurre actualmente con el artículo 20.8 de la Ley de Contrato de Seguro, cuyo contenido es prácticamente idéntico. La ambigüedad inherente a la expresión "causa justificada" abre la puerta a litigios sobre su alcance y aplicación, permitiendo que los empresarios aleguen diversos motivos para eximirse del pago de los intereses moratorios. Dado el precedente del sector asegurador, donde este tipo de disposiciones ha dado lugar a un intenso debate doctrinal y jurisprudencial, es razonable anticipar una evolución similar en el ámbito de la protección del consumidor, con una futura delimitación jurisprudencial que acote los supuestos en los que realmente cabe la exoneración.

Si bien la ausencia de dudas sobre la abusividad de determinadas cláusulas en contratos hipotecarios, ya declaradas nulas en sentencia o inscritas en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación, reducirá el margen de maniobra para justificar la falta de restitución y eximir al empresario del pago de estos intereses, la cuestión se vuelve más compleja cuando se trata de otros supuestos de nulidad contractual. En este punto, la jurisprudencia del sector asegurador ofrece un antecedente relevante: los tribunales han rechazado sistemáticamente que la mera existencia de un proceso judicial constituya una causa de exoneración, reafirmando la obligación de las entidades aseguradoras de cumplir con el pago de los intereses moratorios, aunque el litigio aún estuviera en curso. De mantenerse esta línea interpretativa, los empresarios difícilmente podrán escudarse en la existencia de litigios para evitar el pago de intereses en los casos en que se les exija la restitución de cantidades indebidas.

No obstante, la potencial expansión que referimos después del régimen sancionador a otros ámbitos de la contratación con consumidores, más allá de las cláusulas hipotecarias, podría reabrir el debate sobre las causas de exoneración. La falta de transparencia, la usura o la omisión de información precontractual son figuras que,

dependiendo de su complejidad probatoria y del contexto en el que se enmarquen, podrían dar lugar a una interpretación más flexible de la exoneración empresarial. En este sentido, si bien el legislador ha reforzado la protección del consumidor con este régimen de intereses de demora agravados, la aplicación efectiva de esta sanción dependerá en última instancia de cómo la jurisprudencia resuelva la tensión entre la tutela de los consumidores y la posibilidad de que los empresarios justifiquen su falta de pago en circunstancias específicas.

4.6. Extensión del régimen sancionador a otras nulidades contractuales en materia de consumo

Debe advertirse que, aunque el artículo 439.5 LEC se refiere específicamente a la restitución de cantidades abonadas indebidamente en virtud de cláusulas abusivas en contratos hipotecarios⁵, el nuevo artículo 439 bis extiende el régimen de la reclamación previa a todos los contratos de préstamo o crédito concedidos en el ejercicio de una actividad profesional⁶. Esto implica que la exigencia de un procedimiento extrajudicial previo afecta a un espectro más amplio de relaciones contractuales de consumo⁷.

Asimismo, la reforma del artículo 19 TRLGDCU refuerza la protección de los consumidores frente a cláusulas abusivas en cualquier tipo de contrato, no solo en los hipotecarios⁸. De esta manera, el régimen sancionador previsto para los empresarios que incumplan su obligación restitutoria alcanza también a contratos de seguros, telecomunicaciones, suministros, servicios financieros y otras relaciones de consumo donde puedan identificarse cláusulas abusivas⁹.

Por otro lado, es importante subrayar que el principio de indemnidad, reconocido en la STS 565/2024, de 25 de abril, en aplicación de la STJUE de 13 de julio de 2023, plantea un debate aún no resuelto sobre su alcance y aplicabilidad. Aunque inicialmente se ha asociado a la nulidad de cláusulas abusivas en contratos hipotecarios, existe una discusión doctrinal sobre si debe extenderse también al incumplimiento de medidas que afectan a los consumidores, tales como la falta de transparencia, la usura o la omisión de información precontractual.

Este principio impone a las entidades demandadas en litigios de consumo la obligación de adoptar una actitud proactiva, lo que implica contactar con los clientes y allanarse en juicio asumiendo las costas, sin exigir la reclamación extrajudicial previa del artículo 395 LEC.

En esta línea, la Disposición Adicional 16ª de la LO 1/2025, al modificar el artículo 19.1 TRLGDCU, refuerza el régimen sancionador, estableciendo la imposición de una indemnización por mora cuando un empresario no ofrece una solución extrajudicial en casos de cláusulas previamente declaradas nulas por el Tribunal Supremo, el Registro de Condiciones Generales de la Contratación o el TJUE. Esta indemnización

que consiste en un interés anual equivalente al interés legal del dinero incrementado en un 50%, con el propósito de desincentivar prácticas abusivas que obliguen a los consumidores a litigar innecesariamente.

La clave interpretativa radica en si esta sanción debe limitarse exclusivamente a la abusividad hipotecaria, conforme al artículo 3.3 de la Directiva 93/13/CEE y el artículo 82.1 LGDCU, o si debe extenderse a cualquier nulidad derivada de la infracción de normas de protección al consumidor, como la falta de transparencia, la usura o la omisión de información precontractual, no solo en los créditos hipotecarios, sino en cualquier contrato celebrado con un consumidor¹⁵.

Desde una perspectiva finalista y conforme al principio de efectividad del Derecho comunitario, este régimen sancionador debería extenderse a cualquier vulneración de derechos del consumidor declarada por el Tribunal Supremo en contratos de uso generalizado o con condiciones contractuales idénticas a las impugnadas en otros procesos. Restringir su aplicación exclusivamente a la abusividad hipotecaria limitaría su capacidad disuasoria y podría debilitar la efectividad de la protección del consumidor.

Es fundamental resaltar que el régimen de cláusulas abusivas en contratos con consumidores está armonizado a nivel europeo, lo que implica que su aplicación no debe restringirse únicamente a préstamos hipotecarios, sino extenderse a contratos bancarios, aseguradores, de telecomunicaciones, suministros y otros servicios financieros. En este sentido, la LO 1/2025 exige que cualquier consumidor disponga de mecanismos adecuados para hacer valer sus derechos sin recurrir de inmediato a la vía judicial.

Es crucial destacar que el régimen de cláusulas abusivas en contratos con consumidores se encuentra armonizado a nivel europeo¹⁶ y su aplicación no se restringe a préstamos hipotecarios. En este sentido, el nuevo marco normativo exige que cualquier consumidor, ya sea en el ámbito de servicios bancarios, aseguradores, telecomunicaciones u otros contratos de adhesión, cuente con mecanismos adecuados para hacer valer sus derechos sin necesidad de recurrir inmediatamente a la vía judicial. Además, en el caso de los seguros y servicios financieros, se da a entender que los procedimientos de reclamación ante organismos reguladores como el Banco de España, la CNMV o la DGSFP son suficientes para cumplir con el requisito de procedibilidad o si se requiere un procedimiento adicional.

¹⁵ Sobre esta cuestión, vid. GOMEZ LINACERO, A.: "Los MASC y su impacto procesal tras la LO 1/2025, de 2 de enero: preguntas y respuestas en clave práctica" Ponencia el 14 de enero de 2025, en la jornada organizada por el ICAB sobre "Aspectos prácticos procesales de la LO 1/2025, de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia".

¹⁶ Directiva 93/13/CEE del Consejo de la UE sobre cláusulas abusivas en contratos con consumidores.

Nos encontramos ante una medida que busca evitar que las empresas retrasen la devolución de cantidades ilegalmente cobradas y responde a una problemática recurrente en el ámbito del consumo: la resistencia sistemática de algunas entidades a ejecutar la restitución incluso cuando existen precedentes judiciales claros. Sería razonable interpretar que esta medida debe aplicarse a cualquier supuesto en el que un consumidor haya sido perjudicado por una cláusula contractual declarada nula, garantizando así un efecto disuasorio uniforme.

Por tanto, debe decirse que la reforma introducida por la LO 1/2025 refuerza el régimen sancionador frente a cualquier incumplimiento empresarial en materia de consumo, sin limitarse únicamente a los créditos hipotecarios. Esto supone un avance en la tutela judicial efectiva de los consumidores, al disuadir estrategias litigiosas dilatorias y fortalecer la eficacia de la jurisprudencia sobre nulidad contractual en el ámbito de consumo.

Como ha quedado expuesto, este sistema guarda similitudes con el artículo 20 LCS, que sanciona a las aseguradoras por retrasos en el pago de indemnizaciones. Podría decirse que el sistema es casi "literalmente" el mismo¹⁷. Ambos mecanismos buscan evitar dilaciones injustificadas, pero difieren en su aplicación y justificación del retraso. Esta medida, que refuerza la efectividad de la normativa en materia de consumo, tiene un paralelismo claro con el régimen de intereses de demora en el ámbito asegurador. En este último caso, se establece una penalización similar cuando las aseguradoras demoran el pago de indemnizaciones derivadas de contratos de seguro, lo que ha servido como mecanismo para disuadir prácticas dilatorias y proteger al asegurado.

Debe decirse que este sistema no solo tiene un impacto financiero relevante en los empresarios que incumplan con sus obligaciones, sino que también incentiva la utilización de los medios adecuados de solución de controversias, como la mediación o la conciliación. De este modo, la ley busca evitar litigios innecesarios, promoviendo soluciones extrajudiciales y sancionando a las empresas que, de manera injustificada, fuerzan la judicialización de reclamaciones cuya resolución debería ser evidente.

V. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LA CADUCIDAD EN LOS MASC: IMPACTO EN LOS INTERESES DE DEMORA DEL ARTÍCULO 19 TRLGDCU Y SU RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 20 LCS

5.1. Contextualización

La Ley Orgánica 1/2025 también introduce una novedad significativa en los procedimientos de consumo, específicamente en el ámbito de la resolución

¹⁷ LÓPEZ VALVERDE, M.: "Incorporación por analogía de los intereses del art. 20 de la LCS a la normativa de consumo y reconocimiento de su carácter indemnizatorio", *Responsabilidad Civil, Seguro y Tráfico, Sepín*, 20 enero 2025, p. 1.

alternativa de conflictos, al establecer que la solicitud de una de las partes para iniciar un proceso de negociación mediante un medio adecuado interrumpe la prescripción o suspende la caducidad de las acciones. Concretamente, el artículo 7, que regula la interrupción de la prescripción y la suspensión de la caducidad de las acciones durante la negociación previa. De forma que, cuando una de las partes solicita iniciar un proceso de negociación mediante un medio adecuado, dicha solicitud interrumpe la prescripción o suspende la caducidad de las acciones desde el momento en que se formaliza la solicitud ante la otra parte. Este mecanismo no requiere que haya una "reclamación extrajudicial" como se entiende en el artículo 1973 del Código Civil, lo que ofrece una mayor flexibilidad para las partes involucradas¹⁸.

La interrupción o suspensión de los plazos se prolongará hasta que se llegue a un acuerdo o hasta que se finalice el proceso de negociación sin acuerdo. Si no se mantiene la primera reunión o no se obtiene respuesta dentro de los 30 días naturales desde la fecha de recepción de la solicitud, el cómputo de los plazos se reiniciará o reanudará. Esto proporciona a las partes un margen para intentar resolver la controversia sin que los derechos se vean comprometidos por la prescripción o la caducidad.

El artículo 7 también regula cómo se deben manejar los plazos si intervienen terceros neutrales, como mediadores, conciliadores o expertos independientes. En estos casos, la interrupción de los plazos procesales se ajusta a las reglas específicas de cada tipo de intervención, que incluyen la Ley 5/2012 para la mediación o la Ley 15/2015 para la conciliación.

En relación con los intereses de demora regulados en el nuevo art. 19 TRLGDCU y en el art. 20 LCS, la ley de 2025 podría generar problemas al extender los plazos procesales debido a la negociación previa. Esto podría implicar un aumento en los intereses de demora, afectando tanto a consumidores como a aseguradoras. Es por ello por lo que entiendo que, para una mejor aplicación de esta medida, sería recomendable especificar en qué casos la suspensión de plazos debería aplicarse de manera automática y en cuáles debería estar sujeta a la conducta de las partes.

A pesar de que este régimen tiene un claro propósito disuasorio, su aplicación indiscriminada sin considerar los efectos de la suspensión de plazos en los MASC podría generar efectos adversos tanto para los consumidores como para las empresas.

¹⁸ CARRASCO PERERA, Á.: "Necesidad de un marco normativo claro para los MASC", Gómez-Acebo y Pombo, 2025, p.4. Según este autor, la ley no exige que exista una "reclamación extrajudicial" formal, lo que representa un avance en cuanto a la flexibilidad procesal. Sin embargo, Carrasco Perera subraya que la suspensión de los plazos puede generar inseguridad jurídica, especialmente cuando se dan largos períodos de tiempo sin resultados. Comparto esta crítica sobre la falta de mecanismos claros para la armonización de los plazos procesales con los intereses de demora, lo que puede aumentar los costes procesales y generar un impacto negativo en las aseguradoras y en cuanto al nuevo art. 19 TRLGDCU en las empresas.

En particular, si la negociación extrajudicial se prolonga sin que la empresa tenga un control efectivo sobre su desarrollo, podría derivar en una acumulación excesiva de intereses sin justificación, lo que incentivaría tácticas dilatorias en lugar de fomentar acuerdos efectivos.

En el ámbito asegurador, el artículo 20 LCS impone intereses de demora agravados cuando la aseguradora no abona la indemnización en el plazo estipulado, sin considerar si se han llevado a cabo negociaciones previas. Esta normativa responde a la especial naturaleza del contrato de seguro, en el que la aseguradora conoce desde el primer momento su obligación de pago y, por tanto, su dilación en el cumplimiento se presume intencionada. Sin embargo, existe una diferencia fundamental en el ámbito del consumo donde la restitución de cantidades cobradas indebidamente presenta diferencias sustanciales, ya que no implica una deuda preexistente, sino que deriva de la nulidad de una cláusula contractual. Extender sin matices la misma regla del artículo 20 LCS al artículo 19 TRLGDCU podría generar una aplicación desproporcionada de intereses, afectando a empresarios y aseguradoras que actúan de buena fe en la negociación previa.

5.2. Derecho comparado: Regulación en Francia y Alemania

Desde una perspectiva comparada, otros ordenamientos han introducido mecanismos para equilibrar la protección del consumidor con la seguridad jurídica del empresario.

Por ejemplo, en Francia, el Code de la Consommation establece que la suspensión de plazos en procedimientos de mediación interrumpe el devengo de intereses, salvo que la empresa rechace de manera injustificada la negociación¹⁹. Esta regulación permite evitar que la mera participación en un MASC genere una penalización excesiva si la empresa demuestra haber intentado llegar a un acuerdo de buena fe

Por su parte, en Alemania, la Ley de Resolución Alternativa de Disputas en Materia de Consumo (Verbraucherstreitbeilegungsgesetz, VSBG) permite que los intereses de demora se reduzcan si la empresa demuestra que participó activamente en el procedimiento de conciliación²⁰. Este modelo introduce una graduación en las sanciones, evitando que se impongan cargas excesivas en casos donde el empresario haya intentado resolver el conflicto

¹⁹ Code de la Consommation (Francia), artículo L. 612-4. Concretamente, se establece que la suspensión de plazos en procedimientos de mediación interrumpe el devengo de intereses, salvo que la empresa rechace de manera injustificada la negociación. Esta solución permite evitar que la mera participación en el MASC genere una penalización excesiva si la empresa demuestra que ha intentado llegar a un acuerdo de buena fe.

²⁰Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG), artículo 18 (Alemania).

Estos enfoques podrían ser adaptados al ordenamiento español para mejorar la proporcionalidad en la imposición de intereses de demora. En la práctica, esto podría traducirse en la introducción de mecanismos que permitan modular la aplicación de los intereses de demora en función de la conducta de las partes, estableciendo incentivos para aquellas empresas que participen de manera efectiva en la negociación y sanciones más severas para quienes dilaten el procedimiento de forma injustificada.

5.3. Propuestas de reforma para un equilibrio entre protección al consumidor y seguridad jurídica

Una propuesta de solución planteada en el ámbito asegurador podría ser, que la normativa incluyera disposiciones que interrumpiesen o suspendieran los efectos del artículo 20 LCS y el art. 19 TRLGDCU en aquellos casos en los que la negociación no prosperase. Esto aseguraría que ninguna de las partes se vea perjudicada por procesos excesivamente prolongados²¹.

Además, teniendo en cuenta la normativa expuesta en otros ordenamientos y en aras a evitar que la suspensión de plazos en los MASC genere distorsiones en el devengo de intereses de demora, se podría considerar una reforma del artículo 19 TRLGDCU que establezca reglas diferenciadas según la actitud del empresario o asegurador.

Si la empresa o aseguradora demuestra que ha participado de buena fe en la negociación extrajudicial, la suspensión de plazos en los MASC debería conllevar también la suspensión proporcional del devengo de intereses. En cambio, si la empresa rehúsa injustificadamente participar en los MASC o no ofrece una solución extrajudicial razonable, los intereses deberían mantenerse conforme a la regla general, para evitar dilaciones abusivas.

Además, podría establecerse un límite temporal máximo para la suspensión de la prescripción y caducidad en los MASC, por ejemplo, un plazo de seis meses, similar al modelo francés, para evitar una dilación excesiva de los procedimientos. En la práctica, esto permitiría que las partes negocien sin la presión inmediata de la prescripción, pero sin que se prolongue indefinidamente en perjuicio del consumidor o del empresario., impidiendo que las empresas alarguen indefinidamente el proceso en perjuicio del consumidor²².

²¹ GONZÁLEZ CARRASCO, MC.: "I propuesta de mejora del proyecto de ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia en orden a salvaguardar la posición de las aseguradoras de responsabilidad civil", *Mblegal*, 2023, p. 3.

²²Vid. Anteproyecto de reforma del Derecho de obligaciones y de la prescripción francés de 2005, en el que se había propuesto que la suspensión de la prescripción por imposibilidad de actuar solo fuera aplicable si dicha imposibilidad ocurría en los seis meses anteriores a la expiración del término de prescripción. Esta propuesta no fue finalmente acogida en el Código Civil francés vigente.

Sea como fuere, la interrupción de la prescripción y la suspensión de la caducidad en los MASC suponen una herramienta clave para garantizar la protección del consumidor sin que este vea limitados sus derechos por plazos procesales. Sin embargo, es esencial que este beneficio no se traduzca en un perjuicio automático para los empresarios o aseguradoras, especialmente si han actuado con diligencia en la negociación. Una interpretación flexible del artículo 19 TRLGDCU permitiría suspender los intereses cuando la negociación es efectiva, pero mantendría su función sancionadora cuando se evidencien tácticas dilatorias.

En definitiva, el pretendido equilibrio entre la eficiencia procesal y la seguridad jurídica en el ámbito asegurador y en el de consumo requiere de una mayor claridad en los mecanismos de negociación previa, especialmente en lo que respecta a la determinación de los plazos y la resolución de los conflictos.

VI. LA NUEVA REGULACIÓN DE COSTAS Y HONORARIOS EN LOS LITIGIOS DE CONSUMO

6.1. Modificación de las normas sobre costas y su relación con los MASC

Por otro lado, otra de las reformas clave que afecta principalmente a los litigios de consumo, y también relacionada con la participación en los MASC, va referida a la condena en costas. Estos cambios son especialmente relevantes en el ámbito de los contratos de consumo, tales como aquellos que incluyen cláusulas abusivas y cláusulas relacionadas con la usura, situaciones comunes en las relaciones contractuales entre consumidores y entidades financieras. Concretamente nos referimos a la modificación de los artículos 394 y 395 LEC, cuyo objetivo también es fomentar el uso de los MASC en lugar de acudir a la jurisdicción de manera automática. En primer lugar, el artículo 394.1 LEC ha sido modificado para incorporar un principio de sanción procesal en caso de rehusar un intento de resolución extrajudicial sin una justificación válida. Así, cuando la participación en un MASC sea legalmente preceptiva o haya sido acordada por el juez, no se emitirá un pronunciamiento de costas a favor de la parte que se haya negado a participar en dicho medio de solución de controversias, siempre que dicha negativa sea sin justa causa²³. Este cambio promueve la resolución negociada y previene el abuso del sistema judicial por parte de quienes, sin interés legítimo, recurren al litigio solo para obtener una condena en costas, como se verá después.

²³ Sobre esta cuestión, vid. CARRETERO MORALES, E.: "La actitud de las partes frente a los MASC y su posible incidencia en las costas procesales", *Medios adecuados de solución de controversias: eficiencia procesal de las personas físicas y jurídicas*, CALAZA LÓPEZ, S.; LÓPEZ YAGÜES, V.; ORDEÑANA GEZURAGA (dirs.), La Ley, Madrid, 2023, pp. 1101-1132.

Además, el artículo 394.2 LEC introduce un nuevo segundo párrafo, que establece la posibilidad de imponer costas en casos de estimación parcial de la demanda cuando una de las partes no haya participado en un MASC sin justificación, incluso si el juez o el letrado de la administración de justicia lo había acordado en el curso del proceso. Este enfoque introduce un criterio mixto: no solo se valorará el vencimiento objetivo, sino también si la parte ha actuado de manera razonable en relación con los MASC.

Aún más, se incorpora una valoración judicial de la participación en los MASC al decidir sobre las costas procesales. Así, se establece que, si una parte ha rechazado participar en un MASC sin justificación, podrá ser condenada al pago de las costas, lo cual se considera un abuso del servicio público de justicia.

6.2. Tasación de honorarios de abogados y procuradores en litigios de consumo

Siguiendo con el espíritu de incentivación de la resolución extrajudicial de conflictos y su influencia en la imposición de las costas, lo verdaderamente relevante es lo que establece artículo 394.3 LEC según el cual, cuando el consumidor haya intentado una reclamación extrajudicial a la empresa o profesional con el que contrató, y no haya obtenido una respuesta satisfactoria, los honorarios de abogados y procuradores que no son preceptivos en juicio se incluirán en la tasación de costas.

Esto debe ponerse en relación con el también modificado artículo 32.5 LEC que ha supuesto una importante modificación en la normativa relativa a la intervención de abogados y procuradores en los litigios. Pues bien, se establece una excepción relevante para los consumidores, ajustando las condiciones bajo las cuales los honorarios profesionales de los abogados y procuradores pueden ser tasados, sin la limitación establecida en el artículo 394.3 LEC para los casos de cuantía indeterminada. En lo esencial, el cambio pretende regular de manera más precisa las costas procesales en litigios donde el consumidor se ve obligado a recurrir a la asistencia profesional, incluso cuando no sea preceptiva.

En términos generales, el artículo 32.5 LEC establece que la intervención de un abogado o procurador es obligatoria únicamente en casos expresamente previstos por la ley. Sin embargo, la reforma introduce una excepción que tiene especial relevancia en el ámbito del consumo. Aunque no se exige la intervención profesional en los litigios de consumo, si el consumidor decide recurrir a estos profesionales tras haber realizado una reclamación extrajudicial previa, los honorarios derivados de esta intervención serán incluidos en la tasación de costas, sin que rija el límite tradicional que establece el artículo 394.3 LEC para las situaciones en las que la cuantía del asunto es indeterminada.

6.3. Abuso del sistema judicial y el interés casacional notorio en los litigios de consumo

En este contexto sin perjuicio de la noción del “abuso del servicio público de Justicia”, consagrado en la Ley O. 1/2025²⁴, vinculado a rehusar injustificadamente acudir a un MASC cuando fuese preceptivo, debe ponerse de manifiesto este comportamiento a la hora de ejercitar demandas en materia de consumo, especialmente cuando se busca manipular el sistema para obtener beneficios indebidos, como la condena en costas. Por ejemplo, puede manifestarse cuando se recurre al sistema judicial de manera injustificada, a pesar de que una solución consensuada hubiera sido posible y evidente. Esto es especialmente claro en los litigios sobre cláusulas abusivas previamente resueltas judicialmente, o cuando las demandas carecen de justificación²⁵.

En conexión con este punto, resulta significativa la previa reforma de la LEC con la incorporación del llamado “interés casacional notorio”²⁶ a través del RDL 5/2023, de 28 de junio²⁷, conforme al cual, las sentencias de la Sala 1ª del Tribunal Supremo tendrán fuerza vinculante para los tribunales de instancia. La STS (Sala 1ª) 6173/2024, de 20 de diciembre de 2024²⁸ destaca el abuso procesal de una demandante que buscaba obtener una condena en costas desmesurada por presentar acciones subsidiarias sin fundamento. La sentencia subraya la importancia de actuar de buena fe, aplicando el artículo 7.1 del Código Civil y el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y advierte sobre las implicaciones penales de la mala fe procesal. Todo ello revela la necesidad de recurrir a los MASC de manera responsable,

²⁴ En la Exposición de Motivos LO 1/2025 se define como “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”.

²⁵ CARRASCO PERERA, Á.: “Necesidad de un marco normativo claro para los MASC”, Gómez-Acebo y Pombo, 2025, p.5.

²⁶ Se modifican los artículos 477 y 487 de la LEC, introduciendo una nueva figura jurídica procesal: “el interés casacional notorio”, estableciendo el apartado 1 del artículo 487 que: “1. El recurso de casación se decidirá por sentencia, salvo que, habiendo ya doctrina jurisprudencial sobre la cuestión o cuestiones planteadas, la resolución impugnada se oponga a dicha doctrina, en cuyo caso el recurso podrá decidirse mediante auto que, casando la resolución recurrida, devolverá el asunto al tribunal de su procedencia para que dicte nueva resolución de acuerdo con la doctrina jurisprudencial”.

²⁷ BOE» nº. 154, de 29/06/2023.

²⁸ En este caso, el TS desestimó la demanda y aplicó el principio de abuso del proceso. Una demandante, tras cancelar un micropréstamo por usura, demandó a la entidad financiera por las mismas razones y solicitó un nuevo préstamo bajo condiciones similares. El TS destacó que la demanda tenía como único objetivo la condena en costas, lo que se interpretó como abuso de derecho.

evitando el abuso del sistema judicial, y subrayan la importancia de la buena fe en el ejercicio de derechos en litigios de consumo.

VII. LOS MEDIOS ADECUADOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MASC) EN EL ÁMBITO DEL CONSUMO

7.1. Introducción y marco normativo

Con esta reforma, se busca equilibrar la carga judicial y fomentar soluciones extrajudiciales en conflictos de consumo, estableciendo procedimientos claros y sanciones para asegurar el cumplimiento de los derechos de los consumidores.

Se introduce un cambio significativo en el acceso a la justicia civil en España con la incorporación de los artículos 439.5, el artículo 439 bis y el art 19 en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Este precepto impone la obligación de intentar resolver los conflictos mediante Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) antes de presentar una demanda judicial. Su finalidad principal es reducir la litigiosidad y fomentar soluciones extrajudiciales, siguiendo el modelo promovido por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁹, que regula la Resolución Alternativa de Litigios (RAL) en el ámbito del consumo. Puede decirse que esta Directiva 2013/11/UE sobre resolución alternativa de litigios en consumo y el Reglamento (UE) nº 524/2013³⁰ sobre resolución de litigios en línea constituyen el marco jurídico central que armoniza los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos en la Unión Europea, estableciendo las bases para su implementación en las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

Como se ha dicho, esta tendencia responde a una corriente europea que busca promover mecanismos de resolución alternativa de litigios, como lo establece la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Estos preceptos modificados forman parte de una reforma más amplia del sistema de justicia, cuyo eje central es la promoción de los “medios adecuados de solución de controversias” como requisito de procedibilidad de las demandas judiciales. Esto implica la necesidad de agotar procesos negociadores previos antes de acudir a los tribunales, alineándose con la tendencia europea de fomentar la resolución extrajudicial de conflictos.

²⁹ 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 y por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.

³⁰ Reglamento (UE) nº 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/CE/22/CE.

Desde una perspectiva más amplia sobre la evolución de los MASC en España, parte de la doctrina sostiene que estos mecanismos han sido adoptados en el ordenamiento español como un equivalente jurisdiccional ajeno al poder judicial del Estado, resaltando la importancia de la autonomía de la voluntad de las partes y la necesidad de la imparcialidad del tercero designado. Se han clasificado los MASC en sistemas "autocompositivos", donde las partes tienen el control del acuerdo, y sistemas "heterocompositivos", como el arbitraje, en los que un tercero impone la solución. Este análisis resulta clave para comprender la evolución del modelo español en la resolución alternativa de disputas³¹.

Sin embargo, esta obligación ha generado un intenso debate doctrinal sobre su impacto real en la protección del consumidor. Mientras algunos defienden que puede agilizar la resolución de disputas y mejorar el acceso a la justicia³², otros alertan sobre el riesgo de que se convierta en un obstáculo adicional para los consumidores, quienes podrían enfrentar barreras económicas y procesales en su intento de hacer valer sus derechos³³.

7.2. Naturaleza y tipos de MASC aplicables al consumo

Los MASC³⁴ comprenden mecanismos como la mediación, la conciliación y el arbitraje, ofreciendo una alternativa al proceso judicial tradicional³⁵. La Directiva 2013/11/UE estableció un marco común en la Unión Europea para garantizar que los consumidores dispongan de procedimientos eficaces, rápidos y accesibles para resolver sus disputas con empresarios sin necesidad de acudir a los tribunales.

³¹ VÁZQUEZ GÓMEZ-ESCALONILLA, L. (2016): "Consideraciones generales sobre los MASC en Derecho Español. General ADR considerations in Spanish Law", *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje*, nº 1, 2016, p. 7.

³² PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Los mecanismos alternativos de solución de controversias", *Almacén de Derecho*, 2025, p. 2.

³³ GUERRA PÉREZ, M.: "Impacto de la obligatoriedad de los MASC en el acceso a la justicia", *Almacén de Derecho*, 2025, p. 4.

³⁴ El artículo 14 LO 1/2025 se refiere a: una negociación directa entre las partes en conflicto o, en su caso, a través de los abogados o abogadas, así como a través de un proceso de derecho colaborativo; una mediación previa conforme a lo dispuesto en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Igualmente podría acudir a otras leyes autonómicas que establecen procedimientos de mediación; la conciliación ante notario regulada en la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862; la conciliación ante el registrador regulada en el título cuarto bis de la Ley Hipotecaria; la conciliación ante el letrado de la administración de Justicia regulado en la Ley 15/2015, de la Jurisdicción Voluntaria la conciliación ante el juez o jueza de paz regulado tanto en la Ley de Enjuiciamiento civil como en el título noveno de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria. Los arts.15 y 16 regulan la conciliación privada; el art. 17 la oferta vinculante confidencial; el artículo 18 la opinión de experto independiente, y, finalmente, el artículo 19 el proceso de derecho colaborativo.

³⁵ PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Los mecanismos alternativos de solución de controversias", *Almacén de Derecho*, 2025, p. 2.

En España, la transposición de esta Directiva se realizó mediante la Ley 7/2017, de 2 de noviembre³⁶, la cual reguló los procedimientos de resolución alternativa en materia de consumo. A pesar de este avance normativo, persisten dificultades en la aplicación efectiva de estos mecanismos, especialmente debido a la falta de obligatoriedad para las empresas y la ausencia de incentivos claros para su utilización³⁷.

Los MASC, en especial la mediación y conciliación, permiten resolver disputas de consumo sin recurrir a los tribunales. Son útiles en conflictos de alquiler de vivienda, facilitando acuerdos entre inquilinos y arrendadores; en reclamaciones bancarias y financieras, abordando cláusulas abusivas y comisiones indebidas; en telecomunicaciones e internet, agilizando la resolución de problemas de facturación y calidad del servicio; y en el sector turístico, gestionando cancelaciones de viajes y discrepancias en reservas³⁸.

7.3. Obligación de acudir a los MASC: ventajas y controversias

En el ámbito del consumo, los MASC, como se ha dicho, son mecanismos promovidos por la legislación europea y nacional con el objetivo de aliviar la carga de los tribunales y ofrecer soluciones rápidas y accesibles a los consumidores. Si bien, estos métodos permiten resolver disputas sin recurrir a la vía judicial, lo que ahorra tiempo y costos a las partes involucradas, sin embargo, la aplicación obligatoria de estos mecanismos ha generado controversias, ya que podrían representar una barrera adicional para el acceso a la justicia³⁹.

En efecto, la imposición obligatoria de los MASC puede tener un impacto considerable en los consumidores, especialmente en aquellos con menos recursos. Podría decirse que afecta al acceso a la justicia, a la justicia material y a la justicia alternativa. Por ejemplo, el hecho de que se requiera la intervención de terceros neutrales o profesionales del derecho antes de llegar a la instancia judicial supone un aumento en los costos, lo que podría representar un obstáculo para el acceso a la justicia, particularmente para las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Aún más, puede decirse que la justicia material es un aspecto clave, ya que imponer la mediación en casos sin posibilidad real de negociación, como incumplimientos contractuales tanto en el ámbito del consumo como en el contractual general, puede vulnerar el derecho de los ciudadanos a una resolución judicial efectiva. En efecto, como ha sido dicho, la mediación obligatoria puede ser un obstáculo sin garantías

³⁶ Ley 7/2017, BOE nº 266, 3 de noviembre de 2017.

³⁷ CARRASCO PERERA, Á.: "Medios adecuados de solución negociada", Gómez-Acebo y Pombo, 2025, p. 3; MENDOZA LOSANA, A.I.: "Actas del Curso de Verano sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias", Revista Cesco Derecho de Consumo, nº 14, Toledo, 2015, p. 50.

³⁸ SÁNCHEZ MORAGAS, F.X.: "Les persones consumidores i els MASC", 2021, pp. 3-5.

³⁹ JEREZ DELGADO, C.: "Los MASC en el ámbito del derecho de consumo", *Diario La Ley*, La Ley, nº 10620, diciembre 2024, pp. 3-5.

adecuadas, dificultando el acceso a la justicia para consumidores sin recursos, resultando ineficaz en casos de incumplimiento contractual, fraudes o abusos financieros, donde la parte incumplidora carece de incentivos para negociar⁴⁰.

En tercer lugar, la obligatoriedad de los MASC, como ha quedado dicho, puede generar riesgos de abuso procesal, incentivando su uso estratégico para obtener ventajas en litigios. Esto afectaría especialmente a las partes más vulnerables, como los consumidores frente a entidades con mayor poder de negociación, desviando a los MASC de su propósito original como mecanismos de justicia alternativa.

Resulta innegable la existencia de una evidente desigualdad entre las partes, ya que las grandes corporaciones cuentan con equipos legales que pueden influir en el proceso, mientras que los consumidores carecen de formación y recursos suficientes para negociar en igualdad de condiciones⁴¹. En efecto, uno de los problemas puestos de manifiesto, como es la desigualdad entre las partes, pues los consumidores, generalmente, carecen de recursos y conocimientos jurídicos para negociar en igualdad de condiciones con grandes empresas⁴².

De forma que la falta de equilibrio entre las partes puede derivar en acuerdos desfavorables para los consumidores menos informados⁴³. La obligatoriedad de los MASC puede perjudicar a los consumidores si los mediadores no garantizan una imparcialidad real, favoreciendo a las empresas con mayor poder de negociación, de forma que el reforzamiento de la neutralidad de los mediadores favorecería la función equitativa de estas medidas⁴⁴.

7.4. Ejecución, efectividad y problemas estructurales de los MASC

Otro punto crítico es la falta de vinculación en la ejecución de acuerdos. En efecto, como se ha dicho, la insuficiente regulación de los MASC en algunos sectores deja margen para el incumplimiento de acuerdos sin sanción efectiva⁴⁵. Uno de los problemas más graves en la implementación de los MASC en el consumo es la falta de mecanismos efectivos para garantizar la ejecución de los acuerdos alcanzados. En

⁴⁰ SÁNCHEZ MORAGAS, F.X.: "Les persones consumidores i els MASC", 2021, p. 6.

⁴¹ En este sentido, BARRAL VIÑALS, I.: "La resolución extrajudicial de conflictos con consumidores tras la Ley 7/2017 (LA LEY 17486/2017): La mediación de consumo y los otros ADRs", en BARRAL VIÑALS (dir.), VIOLA DEMESTRE/PÉREZ DAUDÍ (coords.), *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo: aproximación crítica y prospección de futuro*, Atelier, 2019, p. 23, enfatiza la necesidad de reforzar los mecanismos de asistencia al consumidor para garantizar un acceso más equitativo a la justicia.

⁴² PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Acceso a fuentes de prueba en litigios de consumo", *Almacén de Derecho*, 2025, p. 7.

⁴³ A este respecto, vid. JEREZ DELGADO, C.: "Los MASC en el ámbito del derecho de consumo", *Diario La Ley*, La Ley, nº 10620, diciembre 2024, p. 5.

⁴⁴ SÁNCHEZ MORAGAS, F.X.: "Les persones consumidores i els MASC", 2021, p. 10.

⁴⁵ JEREZ DELGADO, C.: "Los MASC en el ámbito del derecho de consumo", *Diario La Ley*, La Ley, nº 10620, diciembre 2024, p. 10.

muchos casos, los consumidores se enfrentan a la falta de cumplimiento de los acuerdos, lo que obliga a volver a la vía judicial, generando más costos y retrasos⁴⁶. Una solución en el ámbito de la mediación sería modificar el artículo 25 de la Ley 5/2012 para establecer procedimientos claros que permitan elevar los acuerdos de mediación a escritura pública y facilitar su ejecución en otros estados, garantizando su reconocimiento y cumplimiento a nivel nacional e internacional⁴⁷. Además, en algunos casos, los resultados de los MASC no tienen carácter vinculante, lo que implica que el consumidor podría verse obligado a recurrir nuevamente a la vía judicial si la empresa decide no cumplir con lo pactado. Este problema es especialmente grave en el arbitraje privado, donde la falta de transparencia y de mecanismos de supervisión puede comprometer la efectividad del sistema⁴⁸. Sea como fuere, sin un mecanismo claro para ejecutar los acuerdos, la mediación pierde efectividad para los consumidores, lo que, considerando la exigencia establecida por la LO 1/2025, puede suponer una traba más en el acceso a la justicia.

Asimismo, como ha sido dicho, los costos ocultos de estos procedimientos pueden desalentar a los consumidores a ejercer sus derechos, ya que, si bien en teoría los MASC son gratuitos o de bajo costo, pueden implicar gastos adicionales en asesoramiento legal o peritajes⁴⁹. También se ha señalado que, aunque estos métodos prometen soluciones rápidas, en la práctica algunos casos pueden prolongarse debido a la falta de colaboración de las partes o de los organismos encargados. Aunque en este punto, una opción para mitigar estos retrasos sería la aplicación de sistemas de resolución de litigios en línea⁵⁰, sin mecanismos adecuados de supervisión, la digitalización no garantiza per se mayor eficacia⁵¹.

⁴⁶SÁNCHEZ MORAGAS, F.X.: "Les persones consumidores i els MASC", 2021, p. 7.

⁴⁷ El artículo 25 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, regula la formalización del acuerdo de mediación como título ejecutivo. Establece que las partes pueden elevar a escritura pública el acuerdo alcanzado, presentándolo ante un notario junto con las actas de la sesión constitutiva y final del procedimiento, sin necesidad de la presencia del mediador. El notario debe verificar que se cumplen los requisitos legales y que el contenido del acuerdo no es contrario a Derecho. Para la ejecución del acuerdo en otro Estado, además de la elevación a escritura pública, es necesario cumplir con los requisitos que puedan exigir los convenios internacionales y las normas de la Unión Europea aplicables. Si el acuerdo se alcanzó tras el inicio de un proceso judicial, las partes pueden solicitar su homologación por el tribunal correspondiente.

⁴⁸ AGUIRRE FERNÁNDEZ, B.J.: "Designación de los árbitros: principios y mecanismos que garantizan su imparcialidad. Referencia al ejercicio de funciones arbitrales por registradores de la propiedad y notarios", *Revista Crítica de Derecho inmobiliario*, nº. 773, 2019, p. 1112

⁴⁹ PÉREZ DAUDÍ, V.: "La problemática de los ADR en materia de consumo y vivienda y la aplicación de las decisiones automatizadas", *Revista de la Asociación de profesores de Derecho procesal de las Universidades españolas*, Tirant lo Blanch, nº. 1, 2020, p. 102

⁵⁰ En este sentido, FUENTE NORIEGA, M.: "Resolución extrajudicial de conflictos en materia de consumo", en ALICIA DE LEÓN ARCE (dir.), *Derecho de los consumidores y usuarios*, 3ª ed., Tomo II, 2016, p. 2510.

⁵¹ JEREZ DELGADO, C.: "Los MASC en el ámbito del derecho de consumo", *Diario La Ley*, La Ley, nº 10620, diciembre 2024, p. 12.

La conciliación, aunque flexible, depende de la voluntad de las partes para llegar a un acuerdo, lo que, en el ámbito del consumo, puede terminar favoreciendo a las empresas que aprovechan el proceso para dilatar la resolución⁵², y, además, la ausencia de sanciones para la incomparecencia de una de las partes puede hacer que este mecanismo sea poco eficaz⁵³.

7.5. Críticas y perspectivas de mejora en la regulación de los MASC

Respecto a la Ley 1/2025, se han identificado varias críticas. La obligatoriedad de intentar resolver una disputa mediante MASC antes de acudir a la justicia ordinaria podría interpretarse como una restricción al derecho fundamental de acceso a la justicia⁵⁴, sin olvidar que estos mecanismos se basan en la *voluntariedad*, es decir, en el principio de libre elección de las partes durante todo el procedimiento, permitiéndose en todo momento resolver su conflicto ante la jurisdicción⁵⁵. En definitiva, la efectividad de la norma dependerá de la implementación de garantías adicionales para los consumidores⁵⁶, pues, aunque la ley establece un registro de entidades acreditadas, no queda claro cómo se garantizará la imparcialidad y calidad de estos procedimientos⁵⁷.

En definitiva, estos mecanismos de resolución de conflictos en consumo solo serán efectivos si garantiza un proceso equitativo y asegura el cumplimiento de los acuerdos alcanzados⁵⁸.

Por todo ello, si bien los MASC pueden representar una alternativa eficiente para la resolución de disputas, su aplicación obligatoria y la falta de garantías en ciertos

⁵² *Ibidem*, p. 8.

⁵³ GARCÍA MONTORO, L.: "La conciliación en la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 15, 2015, p. 103.

⁵⁴ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, N.: "Un paso adelante en la protección del consumidor en el comercio electrónico: la resolución de litigios en línea" *Revista doctrinal. Aranzadi Civil-Mercantil*, n.º. 1, 2018, p. 35.

⁵⁵ GARCÍA CUENCA, A.: "Los principios de transparencia, eficacia, equidad, libertad y legalidad en 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, y su incidencia en el sistema de arbitraje de consumo español", *Los nuevos instrumentos europeos en materia de conciliación, mediación y arbitraje de consumo. Su incidencia en España, Irlanda y el Reino Unido*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 72.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 14.

⁵⁷ VERDÚN PÉREZ, F.: "Análisis y síntesis de la jurisprudencia del TJUE interpretadora de la Directiva 93/13 (LA LEY 4573/1993) sobre cláusulas abusivas, con propuestas de lege ferenda a fin de elevar la protección del consumidor", *Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Colección Derecho Privado*, editorial BOE, 2024.

⁵⁸ SÁNCHEZ MORAGAS, F.X.: "Les persones consumidores i els MASC", 2021, p. 10. Según este autor, los MASC pueden mejorar la resolución de conflictos de consumo, pero su éxito dependerá de su aplicación. Para evitar que sean una barrera procesal, es clave restringir su obligatoriedad a casos negociables, garantizar la ejecución de acuerdos, asegurar asistencia jurídica gratuita y supervisar la imparcialidad de los mediadores.

procesos generan preocupaciones sobre su impacto en los derechos de los consumidores y en el acceso equitativo a la justicia⁵⁹. No hay duda que la correcta implementación de la Ley 1/2025 requiere un equilibrio entre eficiencia procesal y protección del consumidor⁶⁰.

El Estudio sobre Litigación en Consumo y Uso de MASC en la UE (2024)⁶¹ ha identificado varias tendencias clave y desafíos en la implementación de estos mecanismos en Europa. En primer lugar, el auge del comercio electrónico ha incrementado las disputas sobre productos defectuosos, entregas tardías o condiciones contractuales poco claras. Asimismo, las diferencias normativas entre los Estados miembros dificultan la resolución de disputas transfronterizas, lo que puede disuadir a los consumidores de presentar reclamaciones. Además, persisten problemas como la escasa concienciación sobre los MASC entre consumidores y comerciantes, la renuencia de algunas empresas a participar en estos procesos y los costes que pueden generar en ciertos casos.

Para mejorar la eficacia de los MASC, se han propuesto diversas estrategias. Entre ellas, se destacan la implementación de campañas de sensibilización para informar a los consumidores sobre sus derechos y opciones, la armonización normativa en la UE para facilitar la resolución de disputas internacionales, la introducción de incentivos para las empresas que utilicen estos mecanismos y la creación de plataformas digitales que agilicen el proceso. Asimismo, se recomienda la supervisión de los MASC para garantizar su transparencia y equidad.

Si bien los MASC pueden ser una herramienta útil para resolver conflictos de manera más ágil y económica, es fundamental que su diseño no suponga una carga adicional para los consumidores, sino que realmente facilite el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

Desde un punto de vista doctrinal, se ha señalado que la supervisión y control de los MASC es esencial para garantizar que estos mecanismos sean eficaces y no se conviertan en un mero trámite burocrático⁶². En este sentido, CARRASCO PERERA, destaca la necesidad de establecer un marco normativo más claro que garantice la efectividad de los acuerdos alcanzados⁶³. Asimismo, GUERRA PÉREZ, resalta que la

⁵⁹ PAZOS CASTRO, R.: "El control de las cláusulas abusivas en los contratos con consumidores", *Aranzadi Thomson-Reuters*, Pamplona, 2017, p. 16. Según este autor, un mayor control de las cláusulas de adhesión en estos mecanismos podría mitigar algunos de los riesgos asociados.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁶¹ Estudio sobre litigación en consumo y uso de MASC en la UE, 2024, pp. 10-21.

⁶² CARRASCO PERERA, Á.: "Necesidad de un marco normativo claro para los MASC", *Gómez-Acebo y Pombo*, 2025, p. 5.

⁶³ *Ibidem*, p. 9.

falta de mecanismos coercitivos para asegurar el cumplimiento de las decisiones derivadas de los MASC puede generar desconfianza en su utilidad⁶⁴.

VIII. LOS MASC Y ACCESO A LAS FUENTES DE PRUEBA

Garantizar el acceso equitativo a las fuentes de prueba en los litigios de consumo es un aspecto crucial para la efectividad de los MASC. La disponibilidad de información relevante puede determinar el éxito de una reclamación y evitar situaciones de desventaja para el consumidor⁶⁵. En muchos casos, los consumidores no cuentan con la información necesaria para acreditar sus reclamaciones, lo que los sitúa en una posición de inferioridad frente a las empresas⁶⁶. El acceso limitado a esta información obstaculiza la capacidad del consumidor para defender sus derechos de manera efectiva dentro de los MASC.

8.1. La relevancia del acceso a la prueba en litigios de consumo y las deficiencias de la LO 1/2025

El acceso a fuentes de prueba es clave en muchos litigios, especialmente en reclamaciones por cláusulas abusivas, sobreendeudamiento, productos financieros complejos y en el ámbito del seguro, lo que deja al consumidor en una posición de debilidad. Debe advertirse que el acceso a fuentes de prueba que no se menciona entre los procedimientos excepcionados de conciliación previa (art. 5.2 LO 1/2025)⁶⁷.

La LO 1/2025 no contempla mecanismos para que el consumidor pueda obtener información esencial antes de iniciar la mediación. La omisión del mecanismo de acceso a las fuentes de prueba sugiere que el legislador está más enfocado en establecer una vía alternativa para la resolución de controversias que en otorgarle un significado y una utilidad claros.

La falta de regulación sobre la obtención de pruebas en estos procedimientos genera incertidumbre, ya que los consumidores deben depender exclusivamente de la cooperación voluntaria de las empresas⁶⁸. Un aspecto especialmente problemático

⁶⁴ GUERRA PÉREZ, M.: "Desafíos en la aplicación de los MASC en consumo", *Almacén de Derecho*, 2025, p. 7.

⁶⁵ PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Los mecanismos alternativos de solución de controversias y el acceso a fuentes de prueba", *Almacén de Derecho*, 2025, p. 5.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 6.

⁶⁷ El acceso a las fuentes de prueba, regulado en el artículo 283 bis de la LEC, deriva de la transposición al ordenamiento jurídico español del artículo 5 de la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014. Esta transposición se llevó a cabo a través del Real Decreto-Ley 9/2017, de 26 de mayo, y establece ciertas normas que regulan las acciones por daños derivadas de infracciones del Derecho de la Competencia, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión Europea, en lo que se conoce como la "Directiva de daños".

⁶⁸ GUERRA PÉREZ, M.: "Deficiencias en el acceso a pruebas en procedimientos MASC", *Almacén de Derecho*, 2025, p. 8.

del artículo 439.5 LEC es su relación con la confidencialidad de la mediación y el acceso a fuentes de prueba. Según Carrasco Perera, la nueva normativa no contempla mecanismos adecuados para garantizar que el consumidor pueda acceder a información relevante antes de iniciar la mediación. Además, debe advertirse que toda la información obtenida en la mediación queda protegida por confidencialidad, lo que impide que el consumidor pueda utilizarla en un eventual juicio posterior. Esto supone un riesgo procesal considerable, ya que el consumidor podría verse obligado a negociar a ciegas, sin acceso a datos esenciales y sin la posibilidad de emplear pruebas relevantes en un litigio posterior⁶⁹.

8.2. Desigualdad de acceso a la prueba y propuestas para mejorar su disponibilidad

Sea como fuere, la asimetría informativa como una de las principales barreras para la efectividad de los MASC en el ámbito del consumo, pues las empresas a menudo tienen un control exclusivo sobre datos cruciales para la resolución de disputas, lo que pone en desventaja a los consumidores que carecen de medios para acceder a la documentación relevante, es por ello que la propuesta de mecanismos de acceso previo a la prueba, como ocurre en otros ordenamientos jurídicos, podría mejorar significativamente la equidad procesal y fomentar una participación más efectiva de los consumidores en los MASC⁷⁰.

En este sentido, se ha propuesto la implementación de normas que obliguen a las empresas a proporcionar la documentación relevante a los consumidores antes y durante el procedimiento⁷¹.

Otra propuesta planteada sería la incorporación de plataformas digitales de resolución de conflictos que integren sistemas de gestión documental, permitiendo a las partes acceder a la información necesaria sin necesidad de recurrir a la vía judicial⁷². Modelos como el sistema de Resolución de Disputas en Línea (ODR) promovido por la Unión Europea pueden ser un referente para garantizar la equidad en el acceso a la prueba dentro de los MASC⁷³.

Además, el fortalecimiento de la supervisión y control de los procedimientos es esencial para evitar sesgos o abusos en la resolución de disputas. La existencia de

⁶⁹ CARRASCO PERERA, Á.: "Necesidad de un marco normativo claro para los MASC", Gómez-Acebo y Pombo, 2025, pp.1-5.

⁷⁰ RAMÍREZ, L.: "La regulación de los nuevos medios de solución adecuada de controversias", *MBE Legal*, 2024, <https://mbelegal.com/regulacion-masc/>, p. 1.

⁷¹ *Ibidem*, p. 9.

⁷² MENDOZA LOSANA, A.I.: "La resolución electrónica de disputas como solución para el acceso equitativo a los MASC", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2015, p. 65.

⁷³ *Ibidem*, p. 66.

órganos de vigilancia que supervisen el desarrollo de los MASC y aseguren su imparcialidad contribuiría a reforzar la confianza en estos mecanismos.

IX. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN MATERIA DE CONSUMO: LA RECLAMACIÓN EXTRAJUDICIAL Y SU RELACIÓN CON LA PROCEDIBILIDAD

9.1. La obligación de reclamación extrajudicial previa y su impacto en la procedibilidad

El artículo 439 bis LEC establece que, salvo excepciones, las partes deben acudir a un MASC antes de interponer una demanda. Esto resuelve uno de los problemas sobre la falta de obligación para las Empresas, pues antes de la LO 1/2025 la normativa no obligaba a las empresas a someterse a estos mecanismos, lo que limita su eficacia en la práctica⁷⁴.

Por un lado, se establece la obligación de que los consumidores presenten una reclamación extrajudicial previa antes de acudir a la vía judicial. Dicha reclamación debe dirigirse a las entidades que concedieron estos préstamos de manera profesional, conforme a lo previsto en el artículo 439 bis LEC. Este mecanismo busca agilizar la resolución de conflictos y reducir la carga de los tribunales, promoviendo soluciones rápidas y menos costosas para ambas partes⁷⁵.

El artículo 439 bis LEC representa una apuesta por la modernización del acceso a la justicia, alineándose con las tendencias europeas en resolución alternativa de litigios. Sin embargo, su éxito dependerá de su correcta implementación y de la adopción de medidas que garanticen su eficacia en la protección de los consumidores. Si bien los MASC pueden ser una herramienta útil para resolver conflictos de manera más ágil y económica, es fundamental que su diseño no suponga una carga adicional para los consumidores, sino que realmente facilite el acceso a la justicia en condiciones de igualdad⁷⁶.

9.2. La reclamación extrajudicial como requisito de procedibilidad y su vinculación con el régimen del seguro obligatorio

Este nuevo marco legislativo se basa en la figura de la reclamación extrajudicial previa. La Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica 1/2025 establece que se considera cumplido el requisito de procedibilidad cuando el consumidor haya realizado una reclamación extrajudicial a la empresa o profesional con el que contrató,

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 6.

⁷⁵ GÓMEZ, A., "El impacto de las reclamaciones extrajudiciales en el sistema financiero", *Revista Española de Derecho del Consumo*, 2021, pp. 45-67.

⁷⁶ PASTOR MARTÍNEZ, E.: "El papel de las autoridades de supervisión en los MASC", *Almacén de Derecho*, 2025, pp. 10-14.

sin haber recibido una respuesta en el plazo determinado por la legislación especial aplicable, o cuando la respuesta obtenida no sea satisfactoria⁷⁷. Este aspecto es crucial, ya que marca el inicio formal del proceso judicial y, en consecuencia, habilita la intervención de abogados y procuradores en caso de que el consumidor así lo decida. Es importante destacar que este cumplimiento no impide que el consumidor pueda recurrir a otros medios de solución de controversias como la mediación o el arbitraje, lo que está expresamente previsto tanto en la legislación especial de consumo como en la normativa general contemplada en la Ley Orgánica 1/2025.

Como antecedente, el artículo 7.1 del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre⁷⁸ que establece la reclamación extrajudicial en el seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación como requisito previo para la admisibilidad de la demanda y que entendemos que además de cumplir con la exigencia de procedibilidad de la LO 1/2025, al tratarse de una reclamación directa entre las partes, no impediría que el perjudicado optara por otro mecanismo adicional y acudir a otro MASC. Además, podría decirse que la oferta motivada posterior de la aseguradora, aunque no confidencial, podría asimilarse a una oferta vinculante y servir para una eventual reducción de costas conforme al artículo 245 bis de la LEC⁷⁹.

⁷⁷ Para acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad, las partes deben demostrar documentalmente que han intentado una negociación previa a través de un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias. Si no interviene un tercero neutral, bastará con un documento firmado por ambas partes o con cualquier prueba de que la solicitud de negociación fue recibida por la otra parte. Si, en cambio, interviene un tercero neutral, este deberá expedir, a petición de cualquiera de las partes, un documento que deje constancia del intento de negociación, incluyendo la posible falta de comparecencia o la negativa de alguna de las partes a participar. La acreditación de este intento es un requisito indispensable, ya que, en su ausencia, la demanda no será admitida a trámite. Por su parte, se introduce un nuevo numeral 4.º al artículo 264, con la siguiente redacción: "4.º *El documento que acredite haberse intentado la actividad negociadora previa a la vía judicial cuando la ley exija dicho intento como requisito de procedibilidad, o declaración responsable de la parte de la imposibilidad de llevar a cabo la actividad negociadora previa a la vía judicial por desconocer el domicilio de la parte demandada o el medio por el que puede ser requerido*". Además, el párrafo segundo del apartado tercero del artículo 399, en consonancia con el artículo 264.4º, exige una nueva mención en la redacción de la demanda:

"3 [...] *Así mismo, 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*". Asimismo, se modifica el apartado 2 del artículo 403, que queda redactado con el siguiente contenido: "2. *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*".

⁷⁸ Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (BOE nº. 267, de 5 de noviembre de 2004).

⁷⁹ GOMEZ LINACERO, A.: "Los MASC y su impacto procesal tras la LO 1/2025, de 2 de enero: preguntas y respuestas en clave práctica" Ponencia el 14 de enero de 2025, en la jornada organizada por el ICAB sobre

De este modo, la reclamación extrajudicial no debe considerarse como una acción jurídica independiente, sino como una consecuencia lógica y preparatoria de la acción principal. En muchos casos, esta acción principal se relaciona con cuestiones que involucran abusividad, falta de transparencia, usura o similares, y, aunque la cuantía del asunto es inicialmente indeterminada, esa indeterminación no es absoluta. En efecto, dicha indeterminación se ajusta a un límite práctico de 24.000 euros en los casos de pretensiones inestimables de acuerdo con el artículo 394.3 LEC, cuyo propósito es evitar un incremento desmesurado de las costas procesales que no guarde proporción con la gravedad del litigio.

Además, en litigios individuales promovidos por consumidores o usuarios, se entiende que el requisito de procedibilidad se cumple si se ha realizado la reclamación extrajudicial sin obtener respuesta en el plazo establecido o si la respuesta no resulta satisfactoria.

9.3. La oferta vinculante y otras alternativas a la reclamación extrajudicial

Sea como fuere, en el ámbito de consumo en reclamaciones de cantidades en contratos hipotecarios y en reclamaciones de cantidad en general, el artículo 17 de la LO 1/2025 establece la oferta vinculante como un mecanismo idóneo para cumplir con el requisito de procedibilidad en reclamaciones de créditos dinerarios⁸⁰. No basta con un simple requerimiento de pago; la oferta debe representar una propuesta real de solución a la controversia⁸¹. Su confidencialidad está garantizada, y su envío debe acreditarse fehacientemente⁸². La jurisprudencia ha subrayado la necesidad de que

"Aspectos prácticos procesales de la LO 1/2025, de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia", PP. 33-34.

⁸⁰ Vid. SÁNCHEZ GARCÍA, J.M.: La oferta vinculante del artículo 17 de la LO 1/2025 y el contenido de la misma para cumplir con el requisito de procedibilidad", *Revista de Derecho vLex*, nº 248, 2025, p.15. Según este autor, la oferta vinculante no puede limitarse a una simple reclamación de deuda, sino que debe incluir una propuesta real para resolver la controversia. Esto implica ofrecer una reducción o un aplazamiento de pago, permitiendo a la otra parte valorarla y, en su caso, aceptarla, con carácter vinculante para el oferente. De esta forma, si en una reclamación de crédito dinerario la oferta vinculante se ha limitado a un mero requerimiento de pago, cabría plantearse si el demandado puede impugnar su validez en el proceso judicial, aportándola en su contestación o solicitando al Tribunal que el demandante la presente, alegando el incumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 17 de la LO 1/2025. Esto sería posible si se considera que el requisito de procedibilidad es una cuestión de orden público, permitiendo al tribunal verificar su cumplimiento conforme al artículo 9.2.d de la LO 1/2025.

⁸¹ A este respecto SÁNCHEZ GARCÍA se refiere a la doctrina jurisprudencial que consolida que el intento de acuerdo debe ser real y efectivo. Así lo recoge la STS (Sala 1ª) 13 de marzo de 2019, que, en el contexto del acuerdo extrajudicial de pagos, señala que no basta con una simple exigencia de pago para cumplir con el requisito de negociación previa. Asimismo, la STS (Sala 1ª) 11 de noviembre de 2020 reitera que las transacciones extrajudiciales generan un vínculo obligacional con efectos de cosa juzgada, destacando su naturaleza contractual y la exigencia de cumplimiento entre las partes (SÁNCHEZ GARCÍA, J.M.: La oferta vinculante, pp. 10 y ss.).

⁸² La oferta vinculante debe comunicarse de manera fehaciente, utilizando medios como burofax, requerimiento notarial o mensajería electrónica certificada. La STS (Sala 1ª) 14 de septiembre de 2022 valida las comunicaciones electrónicas certificadas si garantizan la identidad del destinatario. Además, la

La negociación previa sea efectiva y de buena fe, estableciendo que la falta de cumplimiento adecuado podría derivar en la inadmisión de la demanda o incluso en la nulidad de actuaciones. La reforma introducida por el RDL 5/2023 refuerza la uniformidad en la interpretación judicial, dotando de carácter vinculante a la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en sus sentencias. Esto evitará la proliferación de criterios contradictorios entre distintos órganos jurisdiccionales y garantizará mayor seguridad jurídica en la aplicación del artículo 17 de la LO 1/2025.

Lo realmente novedoso es que también se permite recurrir a mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), como los previstos en la legislación especial de consumo o la Ley Orgánica aplicable, así como presentar reclamaciones ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, según lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre. Asimismo, se considera válida la utilización de procedimientos alternativos de resolución de litigios establecidos en la Ley 7/2017, que incorpora la Directiva 2013/11/UE, o cualquier normativa sectorial que desarrolle dicha ley⁸³.

STS (Sala 1ª) 22 junio 2022 establece que el destinatario no puede obstruir intencionadamente su recepción. Si esto ocurre, el oferente podrá alegar la imposibilidad de cumplir con la negociación previa, conforme a los artículos 264.4 y 399.3-2 de la LEC. Del mismo modo, la STS del Pleno de la Sala 1ª de 17 de septiembre de 2010 establece que el criterio de recepción debe interpretarse conforme al principio de autorresponsabilidad, es decir, atendiendo a la razonable posibilidad de que el destinatario conozca la aceptación de la comunicación. Al permitirse realizar una declaración responsable de la parte de la imposibilidad de llevar a cabo la actividad negociadora previa a la vía judicial por desconocer el domicilio de la parte demandada o el medio por el que puede ser requerido. (SÁNCHEZ GARCÍA, J.M.: La oferta vinculante, p. 12). Por su parte, presupuesta la doctrina jurisprudencial más reciente, según la cual, la fehaciencia de la recepción del requerimiento previo de pago no exige una prueba directa, sino que puede establecerse mediante presunciones o diversos medios probatorios, bastando la existencia de una constancia razonable de su recepción, evaluado según las circunstancias del caso (recogida en las SSTS 959/2022 y 960/2022, de 21 de diciembre, así como las SSTS 672/2020, 854/2021, 81/2022, 436/2022, 660/2022 y 604/2022). (vid. GOMEZ LINACERO, A.: "Los MASC y su impacto procesal tras la LO 1/2025, de 2 de enero: preguntas y respuestas en clave práctica", 2025, p. 15).

El artículo 10 de la LOMESPJ permite cumplir con este requisito mediante dos vías: a través de un medio que pruebe directamente la comunicación y su recepción, como el burofax, o mediante otros medios telemáticos o físicos, como correo electrónico, SMS o notificación certificada, cuya validez puede presumirse según la doctrina del Tribunal Supremo.

⁸³Vid. CASTILLEJO MANZANARES, R.: "La reclamación extrajudicial previa en los casos de acciones individuales promovidas por consumidores o usuarios frente a empresas o profesionales con los que hubieren contratado, siendo suficientes a estos efectos las resoluciones de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios financieros ante el banco de España, la comisión nacional del mercado de valores y la dirección general de seguros y fondos de pensiones", *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la Jurisdicción civil*, CALAZA LÓPEZ, S.; ORDEÑANA GEZURAGA; SIGÜENZA LÓPEZ, J. (dirs.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 719-742.

9.4. El papel de los organismos sectoriales y los servicios públicos de consumo en la nueva regulación

En este punto, en el marco de los Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) en sectores específicos, en el ámbito del consumo, resulta relevante mencionar la figura de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) en relación con los servicios prestados por aerolíneas. Desde 2023, los consumidores que se vean afectados por situaciones relacionadas con el transporte aéreo tienen la posibilidad de acudir a la AESA, dependiente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos⁸⁴.

Este procedimiento se presenta como una solución extrajudicial al conflicto, en línea con las reformas impulsadas por la Ley Orgánica 1/2025, que fomenta el uso de MASC para resolver disputas de consumo antes de recurrir a la vía judicial. A través de este mecanismo, los consumidores pueden presentar una solicitud formal, la cual es tramitada gratuitamente por la AESA, que se encargará de dictar una resolución vinculante para la aerolínea en cuestión.

En caso de que la aerolínea no responda en un plazo de un mes, la resolución dictada por la AESA puede ser ejecutada judicialmente, lo que otorga al consumidor una herramienta de cumplimiento efectivo de sus derechos.

Además, en el sector asegurador, el Proyecto de Ley de 19 de marzo de 2024 por la que se creará la Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero establecerá un nuevo canal de protección administrativa para consumidores de servicios financieros. Como se verá después, esta autoridad podrá emitir resoluciones vinculantes en conflictos entre entidades financieras y sus clientes, complementando al Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP).

Los servicios públicos de consumo, en especial las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs), han desempeñado históricamente un papel esencial en la protección de los derechos de los consumidores. Su labor principal ha sido informar y asesorar, proporcionando a los ciudadanos orientación sobre sus derechos y las vías de resolución de conflictos disponibles. Además, han facilitado el acceso a mecanismos de mediación y arbitraje de consumo⁸⁵, ayudando a evitar litigios prolongados y costosos.

⁸⁴ La Orden TMA/469/2023, de 17 de abril, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 10 de mayo de 2023, acredita a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) como entidad de resolución alternativa de litigios para los usuarios del transporte aéreo.

⁸⁵ A este respecto, vid. Real Decreto 713/2024, de 23 de julio, que moderniza el Sistema Arbitral de Consumo, sustituyendo al RD 231/2008. La norma reorganiza el sistema con la creación de nuevos órganos, redefine el convenio arbitral y las adhesiones, regula la mediación previa y la designación de árbitros, y

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, su relevancia se ha visto significativamente reforzada. Esta nueva normativa establece que el requisito de procedibilidad para acudir a los tribunales se considerará cumplido con la simple presentación de una solicitud o consulta ante estos organismos, lo que otorga a las OMICs un papel central en el sistema de resolución de conflictos de consumo. Esta disposición supone un avance en la consolidación de los MASC como una vía efectiva de solución de controversias, pues permite que los consumidores accedan a estos procedimientos sin necesidad de asumir cargas adicionales o dilaciones innecesarias.

Además de su función de asesoramiento, las OMICs también desempeñan una labor crucial en la supervisión del cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los procesos de mediación. En caso de incumplimiento, orientan a los consumidores sobre los pasos a seguir, garantizando que los compromisos asumidos en estos procesos no queden en una mera declaración de intenciones.

Como ha señalado SÁNCHEZ MORAGAS, "los servicios públicos de consumo deben ser los garantes del acceso efectivo de los consumidores a los MASC"⁸⁶. Gracias a la nueva regulación, las OMICs dejan de ser meros puntos de información para convertirse en piezas clave dentro del engranaje de la resolución extrajudicial de conflictos, fortaleciendo su capacidad para proteger a los consumidores y asegurando que los MASC sean una vía accesible y equitativa.

X. LOS MASC EN EL SECTOR ASEGURADOR Y LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE DE DEFENSA DEL CLIENTE FINANCIERO

10.1. El impacto de la LO 1/2025 en el ámbito asegurador

La necesidad de intentar resolver los conflictos mediante negociación antes de acudir a la vía judicial requerida por la LO 1/2025. Esta obligación tiene especial impacto en el ámbito asegurador, un sector en el que la litigiosidad es frecuente debido a la existencia de coberturas de daños propios, reclamaciones de responsabilidad civil y conflictos en la defensa jurídica⁸⁷.

La modificación del artículo 119 de la Ley 20/2015 (LOSSEAR) estableció un nuevo canal de protección administrativa, sumando la Autoridad Independiente como un recurso con resoluciones vinculantes para casos específicos, en contraposición al servicio actual de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP), cuyas resoluciones no son vinculantes.

refuerza la protección de datos según el RGPD. Su objetivo es hacer el arbitraje más eficiente, transparente y acorde a las nuevas realidades económicas y sociales.

⁸⁶ SÁNCHEZ MORAGAS, F.X.: "Les persones consumidores i els MASC", 2021, p. 5.

⁸⁷ Vid. GARCÍA, C.: "Los MASC en seguros al amparo de la LO 1/2025", *Revista Española de Derecho de Seguros*, 2025, p. 1

10.2. La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero

Es por ello por lo que un aspecto clave en la consolidación de los MASC en el ámbito asegurador es la futura Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, cuya creación está prevista en el Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de ministros el 19 de marzo de 2024.

Desde un punto de vista normativo, la creación de esta Autoridad se fundamenta en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, que transpone la Directiva 2013/11/UE sobre resolución alternativa de litigios en consumo, así como en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que regula los sistemas de reclamación en el ámbito financiero.

A pesar de los avances, existen críticas sobre la eficacia de la Autoridad. Por un lado, algunos consideran que su financiación por las entidades reguladas podría afectar a su imparcialidad. Asimismo, se ha cuestionado el límite de 50.000 euros para reclamaciones vinculantes, dejando fuera casos de mayor cuantía. Además, la obligatoriedad de acudir a este organismo antes de iniciar acciones judiciales podría generar dilaciones en la resolución de controversias.

En definitiva, la Ley Orgánica 1/2025 y la futura Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero consolidan el papel de los MASC en el sector asegurador y financiero. No obstante, la efectividad de estos mecanismos dependerá de su correcta implementación y de su capacidad para garantizar la protección real de los consumidores⁸⁸.

10.3. La reforma fiscal de las indemnizaciones en el IRPF

Además, debe advertirse que la citada LO 1/introduce una modificación trascendental en el tratamiento fiscal de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad civil, ampliando el alcance de la exención prevista en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Esta reforma, que afecta a la Ley 35/2006, de 28 de noviembre⁸⁹, responde a la necesidad de equiparar el tratamiento fiscal de las

⁸⁸ Sobre esta cuestión, vid. NADAR GÓMEZ, I.: "Reflexiones sobre lo que podía haber sido y sobre lo que debería ser en materia de resolución extrajudicial de las reclamaciones del cliente financiero por una autoridad independiente", *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la Jurisdicción civil*, CALAZA LÓPEZ, S.; ORDEÑANA GEZURAGA; SIGÜENZA LÓPEZ, J. (dirs.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 743-782.

⁸⁹ Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE nº. 285, de 29 de noviembre de 2006).

indemnizaciones obtenidas en sede judicial con aquellas que resultan de un proceso de resolución extrajudicial de conflictos.

Hasta ahora, la exención en el IRPF se aplicaba únicamente a indemnizaciones por daños personales cuando estas eran fijadas judicialmente o dentro de los límites establecidos por la normativa. Con la nueva regulación, se reconoce la exención fiscal también a aquellas indemnizaciones abonadas por la aseguradora del responsable del daño, siempre que sean resultado de un acuerdo alcanzado mediante mediación o cualquier otro Medio Adecuado de Solución de Controversias (MASC) legalmente previsto.

Este cambio no es menor, ya que supone un avance en la consolidación de los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos. Sin embargo, la aplicación de la exención está sujeta a requisitos estrictos que buscan garantizar la legitimidad de los acuerdos y evitar fraudes o abusos en la aplicación de esta medida fiscal. Para beneficiarse de la exención, es imprescindible que el acuerdo haya contado con la participación de un tercero neutral, lo que excluye los pactos alcanzados exclusivamente entre las partes sin mediación imparcial. Además, el acuerdo debe haberse formalizado mediante escritura pública, reforzando su seguridad jurídica y facilitando su posterior cumplimiento y ejecución⁹⁰.

Asimismo, se establece un límite cuantitativo para la exención, en línea con el sistema de valoración de daños recogido en el baremo de accidentes de circulación. En concreto, solo estarán exentas las indemnizaciones que no superen los importes establecidos en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre (TRLRCSVM). Cualquier indemnización que supere dicho umbral deberá tributar conforme a las reglas generales del IRPF, lo que impide que se utilicen los MASC como un mecanismo para obtener beneficios fiscales indebidos.

Desde una perspectiva más amplia, esta reforma refuerza el atractivo de los métodos alternativos de resolución de conflictos al otorgarles un reconocimiento equiparable al de los procedimientos judiciales en términos fiscales. De este modo, se incentiva la desjudicialización de disputas en el ámbito asegurador y de la responsabilidad civil, promoviendo soluciones más ágiles y eficientes para las partes involucradas.

No obstante, es posible plantear algunas reflexiones críticas sobre esta modificación. Por un lado, si bien la exigencia de formalización notarial otorga seguridad jurídica al acuerdo, también puede encarecer el proceso y generar nuevas barreras de acceso a los MASC, especialmente para los consumidores con menor capacidad económica. Por otro lado, al vincular la exención fiscal a la intervención de un tercero neutral, se

⁹⁰ Vid. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, V.: "Impacto de la Ley Orgánica 1/2025 en el sector asegurador", *Bird&Bird*, 23 enero 2025, p. 2.

podría desincentivar la negociación directa entre las partes, aun cuando esta resulte viable y efectiva.

En cualquier caso, la reforma debe interpretarse en el contexto de un cambio de paradigma en el acceso a la justicia y en la resolución de conflictos. La Ley Orgánica 1/2025 no solo refuerza el uso de los MASC, sino que también busca garantizar que quienes opten por estos mecanismos no se vean perjudicados en términos fiscales en comparación con quienes recurren a la vía judicial. Como venimos diciendo, la clave de su efectividad radicará en su correcta implementación y en la capacidad de los operadores jurídicos y económicos para adaptarse a este nuevo marco normativo.

XI. DESAFÍOS Y CRÍTICAS A LA REGULACIÓN

A pesar de sus aparentes beneficios, estas disposiciones han generado críticas debido a ciertas desventajas para los consumidores. En primer lugar, el requisito de la reclamación extrajudicial obligatoria puede representar una carga adicional para los afectados, prolongando el proceso de recuperación de cantidades indebidamente cobradas⁹¹. En algunos casos, las entidades financieras pueden utilizar esta obligación como una estrategia para dilatar los tiempos de respuesta o disuadir a los consumidores de continuar con su reclamación.

Por otro lado, si bien los mecanismos alternativos de resolución de conflictos buscan agilizar la solución de disputas, también se ha dicho que su eficacia puede ser limitada, ya que dependen de la disposición de las empresas a cumplir voluntariamente con las resoluciones emitidas en estos procedimientos⁹². Además, la existencia de múltiples organismos para canalizar las reclamaciones puede generar confusión entre los consumidores sobre cuál es la vía más efectiva para su caso específico.

Sobre las dificultades de supervisión, es decir, la falta de un sistema de control que garantizara la ejecución de los acuerdos alcanzados y que requería implementar mecanismos de control para garantizar que los acuerdos alcanzados en los MASC fueran ejecutables y no perjudicaran al consumidor⁹³, tras la reforma van a requerir que la necesidad de supervisión vaya más aún referida al cumplimiento del requisito de la procedibilidad y justificación de acuerdo o intento de acuerdo previo.

Amén de la referida obligatoriedad de la procedibilidad y en aras a lograr un acuerdo que evitase el procedimiento judicial y las consecuencias sancionadoras para los empresarios, desde el ámbito del empresario, aconsejables serán también los incentivos para la participación Empresarial, es decir, establecer beneficios para las

⁹¹ PÉREZ, J., & MARTÍNEZ, L.: "Barreras en la reclamación extrajudicial de los consumidores", *Revista de Derecho Bancario*, 2022, pp. 112-130.

⁹² LÓPEZ, R.: "Eficiencia y límites de los MASC en el sector financiero", *Anuario de Derecho del Consumo*, 2023, pp. 77-95.

⁹³ Regulación estatal de los MASC en Alemania y Francia, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2024.

empresas que utilicen estos mecanismos, como reducciones en tasas administrativas o fiscales⁹⁴.

Por su parte, desde el lado del consumidor, la asistencia jurídica gratuita para los consumidores en los MASC buscaría garantizar apoyo legal sin costo cuando fuera obligatorio o lo dispusiera el juez, asegurando el acceso a la justicia y evitando desigualdades en la negociación⁹⁵.

Asimismo, otra propuesta ha sido excluir de la obligatoriedad de los MASC en los conflictos de mayor complejidad, y en aquellos casos en los que el consumidor pueda estar en una situación de especial vulnerabilidad⁹⁶.

Por su parte, entendemos que es necesario garantizar la práctica de la tasación de costas en los litigios donde el consumidor haya realizado una reclamación extrajudicial previa, si bien existen dudas sobre su aplicación automática. El artículo 394.3 LEC establece que las costas dependen de la cuantía del proceso, lo que plantea cómo se debe determinar la cuantía real en estos casos. La sentencia del juez, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo⁹⁷, definirá si aplica el límite de 24.000 euros estipulado en el artículo 394.3 LEC.

También se cuestiona la aplicación automática del requisito de procedibilidad. La posición de las partes en la fase extrajudicial puede ser valorada por el juez en la sentencia, conforme al artículo 439 bis LEC, para decidir si se deben imponer las costas. Además, la reforma distingue entre reclamaciones de devolución de cantidades y otras situaciones, en las que será el juez quien decida sobre las costas, teniendo en cuenta las circunstancias del proceso.

En cuanto a la respuesta no satisfactoria, esta no debe servir como base para la tasación de costas, salvo que sea realmente insuficiente para justificar el proceso judicial. Además, la reclamación extrajudicial también se aplica cuando el consumidor es demandado o se opone a un requerimiento de pago en un proceso monitorio, como se menciona en el Preámbulo de la ley. En este caso, los honorarios de los profesionales serán considerados en la tasación de costas, siempre que el consumidor tenga legitimación activa, pero en una sentencia desestimatoria no se aplicará la inclusión automática de los honorarios de abogado y procurador.

La necesidad de garantizar una protección real y efectiva a los consumidores puede verse beneficiada por la consagración en la nueva normativa de sanciones disuasorias

⁹⁴ GUERRA PÉREZ, M.: "Los MASC como obstáculo procesal para los consumidores", Almacén de Derecho, 2025, p. 8.

⁹⁵ Estudio sobre litigación en consumo y uso de MASC en la UE, 2024.

⁹⁶ CARRASCO PERERA, Á.: "Propuestas de mejora en los MASC", Gómez-Acebo y Pombo, 2025, p. 10.

⁹⁷ STS (Sala 1.ª) 1213/2023, 23 de julio de 2023.

para las empresas que incumplan los plazos o rechacen arbitrariamente las devoluciones⁹⁸.

Sea como fuere, si bien la legislación vigente busca mejorar la protección de los consumidores a través de procedimientos extrajudiciales y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, equilibrando la protección del consumidor y la eficiencia procesal, aún persisten dificultades sobre la aplicación de estas medidas.

Es crucial que las autoridades competentes supervisen el cumplimiento de estas disposiciones y establezcan medidas para evitar que los consumidores enfrenten obstáculos adicionales en la defensa de sus derechos.

Para evitar que el requisito de procedibilidad se reduzca a un mero trámite y garantizar el cumplimiento de sus objetivos, fomentar la negociación entre las partes y aliviar la carga de los tribunales, su obligatoriedad por sí sola no resulta suficiente. Como se menciona en la Exposición de Motivos, los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea han adoptado enfoques diversos. Mientras que algunos incentivan el uso de la mediación mediante beneficios fiscales o estímulos económicos, otros imponen sanciones en caso de rechazo injustificado a estos mecanismos alternativos de resolución de conflictos⁹⁹.

El legislador español ha optado mayoritariamente por la segunda opción, estableciendo en el apartado 4 del artículo 7 que, si tras una negociación previa sin acuerdo se inicia un proceso judicial con el mismo objeto, los tribunales deberán evaluar la actitud de las partes en la búsqueda de una solución consensuada. En este sentido, se considerará si ha existido abuso del sistema judicial al momento de resolver sobre las costas procesales y su tasación, así como en la imposición de multas o sanciones previstas en la LEC.

Este enfoque busca desincentivar litigios innecesarios y promover soluciones negociadas, aunque algunos expertos advierten que la imposición de sanciones podría desincentivar el acceso a la justicia en ciertos casos donde la negociación extrajudicial no sea viable¹⁰⁰.

El artículo 439 bis LEC representa un intento de modernizar el acceso a la justicia en el ámbito del consumo, alineándose con las tendencias europeas en materia de

⁹⁸ RODRÍGUEZ, M., & SÁNCHEZ, D., "El marco normativo de protección al consumidor: desafíos actuales", *Revista de Estudios Jurídicos*, 2023, pp. 150-168.

⁹⁹ GARCÍA LÓPEZ, P.: "Mediación y derecho comparado en la Unión Europea", *Revista de Legislación y Justicia*, 2022, pp. 35-50.

¹⁰⁰ FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J.: "El impacto de la mediación obligatoria en el derecho procesal español", *Análisis Jurídico*, 2023, pp. 87-103.

resolución alternativa de litigios¹⁰¹. Sin embargo, su aplicación efectiva dependerá de su correcta implementación y de la adopción de medidas que garanticen la equidad en los procedimientos¹⁰². Los MASC pueden ser una herramienta eficaz para la resolución de disputas en materia de consumo, pero deben acompañarse de garantías que eviten que se conviertan en una barrera adicional para la protección de los derechos de los consumidores.

XII. CONCLUSIONES

En vista de los desafíos expuestos, resulta imprescindible evaluar si la reforma logra realmente equilibrar la protección del consumidor con la eficiencia procesal. Si bien el objetivo de reducir la litigiosidad y fomentar la negociación previa es loable, su implementación plantea dudas sobre su efectividad y sus posibles efectos adversos. La obligatoriedad de la reclamación extrajudicial, el funcionamiento real de los MASC y la falta de mecanismos de supervisión efectiva pueden comprometer el acceso a la justicia en ciertos casos.

Es fundamental que las autoridades supervisen el cumplimiento de estas disposiciones y adopten medidas correctivas cuando sea necesario. No basta con establecer obligaciones formales si no existen incentivos reales para que las empresas actúen de buena fe ni sanciones adecuadas para quienes obstaculicen el proceso. Para que la reforma tenga éxito, deben considerarse varios aspectos clave:

1. La reclamación extrajudicial obligatoria puede convertirse en una barrera si no se establecen garantías contra retrasos injustificados. Es esencial que existan sanciones para aquellas empresas que dilaten indebidamente los plazos de respuesta o eviten activamente la negociación.
2. La eficacia de los MASC dependerá de que los acuerdos alcanzados sean vinculantes y de su correcta supervisión. Sin un sistema de control adecuado, estos mecanismos pueden volverse inoperantes y generar frustración en los consumidores.
3. La existencia de múltiples organismos de resolución de disputas puede generar confusión en los consumidores. Es necesario clarificar qué vía resulta más efectiva en cada caso y evitar una dispersión normativa que complique aún más el proceso.
4. La asistencia jurídica gratuita en los MASC debería garantizarse en casos donde su obligatoriedad pueda generar desigualdad entre consumidores y grandes empresas. Sin apoyo legal, muchos afectados pueden verse en desventaja al negociar sus reclamaciones.
5. Excluir de la obligatoriedad de los MASC los casos de especial complejidad o en los que el consumidor se encuentre en situación de vulnerabilidad es una

¹⁰¹ PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Lecciones sobre la aplicación de los MASC en el contexto del consumo", Almacén de Derecho, 2025, p. 10.

¹⁰² Análisis del impacto de la Directiva 2013/11/UE en España, DOUE L 165, 18 de junio de 2013.

- medida necesaria para evitar que estos mecanismos se conviertan en un obstáculo en lugar de una solución.
6. La tasación de costas cuando el consumidor ha realizado una reclamación extrajudicial previa es un avance, pero su aplicación debe garantizarse de manera uniforme para evitar interpretaciones judiciales dispares.
 7. La valoración judicial del comportamiento de las partes en la fase extrajudicial es clave para evitar el abuso del sistema. Sin criterios claros sobre cómo aplicar este control, se corre el riesgo de generar decisiones arbitrarias o desproporcionadas.
 8. La reforma apuesta por sancionar el rechazo injustificado a la negociación previa como forma de desincentivar litigios innecesarios. Sin embargo, debe evitarse que este modelo termine desincentivando el acceso a la justicia en casos donde la mediación no sea viable.

Para que la reforma tenga un impacto real y no se reduzca a una estrategia meramente procesalista, los MASC deben ser un mecanismo funcional, accesible y justo, no solo un requisito formal para demandar. La falta de un sistema claro de ejecución de acuerdos y la coexistencia de múltiples vías de resolución pueden generar burocratización y desigualdad en el acceso a la justicia. Si no se establecen mecanismos efectivos de control y cumplimiento, la mediación puede convertirse en un trámite vacío que, lejos de agilizar la resolución de conflictos, termine favoreciendo a la parte con más poder.

En definitiva, la clave del éxito de esta normativa no radica únicamente en reducir litigios, sino en garantizar que la resolución anticipada de conflictos sea una alternativa real y efectiva, protegiendo de manera efectiva los derechos del consumidor.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE FERNÁNDEZ, B.J.: "Designación de los árbitros: principios y mecanismos que garantizan su imparcialidad. Referencia al ejercicio de funciones arbitrales por registradores de la propiedad y notarios", *Revista Crítica de Derecho inmobiliario*, nº. 773, 2019.

BARRAL VIÑALS, I.: "La resolución extrajudicial de conflictos con consumidores tras la Ley 7/2017 (LA LEY 17486/2017): La mediación de consumo y los otros ADRs", en BARRAL VIÑALS (dir.), VIOLA DEMESTRE/PÉREZ DAUDÍ (coords.), *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo: aproximación crítica y prospección de futuro*, Atelier, 2019.

CASTILLEJO MANZANARES, R.: "La reclamación extrajudicial previa en los casos de acciones individuales promovidas por consumidores o usuarios frente a empresas o profesionales con los que hubieren contratado, siendo suficientes a estos efectos las

resoluciones de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios financieros ante el banco de España, la comisión nacional del mercado de valores y la dirección general de seguros y fondos de pensiones”, *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los CDR (Complementary Dispute Resolution) en la Jurisdicción civil*, CALAZA LÓPEZ, S.; ORDEÑANA GEZURAGA; SIGÜENZA LÓPEZ, J. (dirs.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023.

CARRASCO PERERA, Á.: "Necesidad de un marco normativo claro para los MASC", Gómez-Acebo y Pombo, 2025.

CARRETERO MORALES, E.: "La actitud de las partes frente a los MASC y su posible incidencia en las costas procesales", *Medios adecuados de solución de controversias: eficiencia procesal de las personas físicas y jurídicas*, CALAZA LÓPEZ, S.; LÓPEZ YAGÜES, V.; ORDEÑANA GEZURAGA (dirs.), La Ley, Madrid, 2023, pp. 1101-1132.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J.: "El impacto de la mediación obligatoria en el derecho procesal español", *Análisis Jurídico*, 2023, pp. 87-103.

FUENTE NORIEGA, M.: "Resolución extrajudicial de conflictos en materia de consumo", en ALICIA DE LEÓN ARCE (dir.), *Derecho de los consumidores y usuarios*, 3ª ed., Tomo II, 2016.

GARCÍA, C.: "Los MASC en seguros al amparo de la LO 1/2025", *Revista Española de Derecho de Seguros*, 2025.

GARCÍA CUENCA, A.: "Los principios de transparencia, eficacia, equidad, libertad y legalidad en 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, y su incidencia en el sistema de arbitraje de consumo español", *Los nuevos instrumentos europeos en materia de conciliación, mediación y arbitraje de consumo. Su incidencia en España, Irlanda y el Reino Unido*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

GARCÍA LÓPEZ, P.: "Mediación y derecho comparado en la Unión Europea", *Revista de Legislación y Justicia*, 2022, pp. 35-50.

GARCÍA MONTORO, L.: "La conciliación en la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 15, 2015.

GÓMEZ, A., "El impacto de las reclamaciones extrajudiciales en el sistema financiero", *Revista Española de Derecho del Consumo*, 2021.

GOMEZ LINACERO, A.: "Los MASC y su impacto procesal tras la LO 1/2025, de 2 de enero: preguntas y respuestas en clave práctica" Ponencia el 14 de enero de 2025,

en la jornada organizada por el ICAB sobre "Aspectos prácticos procesales de la LO 1/2025, de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia".

GONZÁLEZ CARRASCO, MC.: "I propuesta de mejora del proyecto de ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia en orden a salvaguardar la posición de las aseguradoras de responsabilidad civil", *Mblegal*, 2023.

GUERRA PÉREZ, M.: "Impacto de la obligatoriedad de los MASC en el acceso a la justicia", *Almacén de Derecho*, 2025.

GUERRA PÉREZ, M.: "Desafíos en la aplicación de los MASC en consumo", *Almacén de Derecho*, 2025.

GUERRA PÉREZ, M.: "Deficiencias en el acceso a pruebas en procedimientos MASC", *Almacén de Derecho*, 2025.

GUERRA PÉREZ, M.: "Los MASC como obstáculo procesal para los consumidores", *Almacén de Derecho*, 2025.

JEREZ DELGADO, C.: "Los MASC en el ámbito del derecho de consumo", *Diario La Ley*, *La Ley*, nº 10620, diciembre 2024.

LÓPEZ, R.: "*Eficiencia y límites de los MASC en el sector financiero*", *Anuario de Derecho del Consumo*, 2023, pp. 77-95.

LÓPEZ VALVERDE, M.: "Incorporación por analogía de los intereses del art. 20 de la LCS a la normativa de consumo y reconocimiento de su carácter indemnizatorio", *Responsabilidad Civil, Seguro y Tráfico, Sepín*, 20 enero 2025.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, V.: "Impacto de la Ley Orgánica 1/2025 en el sector asegurador", *Bird & Bird*, 23 enero 2025.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, N.: "Un paso adelante en la protección del consumidor en el comercio electrónico: la resolución de litigios en línea" *Revista doctrinal. Aranzadi Civil-Mercantil*, nº. 1, 2018.

MENDOZA LOSANA, A.I.: "Actas del Curso de Verano sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias", *Revista Cesco Derecho de Consumo*, nº 14, Toledo, 2015.

NADAR GÓMEZ, I.: "Reflexiones sobre lo que podía haber sido y sobre lo que debería ser en materia de resolución extrajudicial de las reclamaciones del cliente financiero por una autoridad independiente", *De los ADR (Alternative Dispute Resolution) a los*

CDR (Complementary Dispute Resolution) en la Jurisdicción civil, CALAZA LÓPEZ, S.; ORDEÑANA GEZURAGA; SIGÜENZA LÓPEZ, J. (dirs.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023.

PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Los mecanismos alternativos de solución de controversias", Almacén de Derecho, 2025.

PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Acceso a fuentes de prueba en litigios de consumo", Almacén de Derecho, 2025.

PASTOR MARTÍNEZ, E.: "Lecciones sobre la aplicación de los MASC en el contexto del consumo", Almacén de Derecho, 2025.

PAZOS CASTRO, R.: "El control de las cláusulas abusivas en los contratos con consumidores", *Aranzadi Thomson-Reuters*, Pamplona, 2017.

PÉREZ DAUDÍ, V.: "La problemática de los ADR en materia de consumo y vivienda y la aplicación de las decisiones automatizadas", *Revista de la Asociación de profesores de Derecho procesal de las Universidades españolas*, Tirant lo Blanch, nº. 1, 2020.

PÉREZ, J., & MARTÍNEZ, L.: "Barreras en la reclamación extrajudicial de los consumidores", *Revista de Derecho Bancario*, 2022, pp. 112-130.

RAMÍREZ, L.: "La regulación de los nuevos medios de solución adecuada de controversias", *MBE Legal*, 2024, <https://mbelegal.com/regulacion-masc/>.

RODRÍGUEZ, M., & SÁNCHEZ, D., "El marco normativo de protección al consumidor: desafíos actuales", *Revista de Estudios Jurídicos*, 2023, pp. 150-168.

SÁNCHEZ GARCIA, J. Y PEIRÓN GARCÍA, S.: "Breves comentarios al requisito de procedibilidad y las reformas operadas por la LO 1/2025 en materia de consumidores". (<https://confi legal.com/20250108-breves-comentarios-alrequisito-de-procedibilidad-y-las-reformas-operadas-por-la-lo-1-2025-en-materia-deconsumidores/>), enero 2025.

SÁNCHEZ GARCÍA, J.M.: La oferta vinculante del artículo 17 de la LO 1/2025 y el contenido de la misma para cumplir con el requisito de procedibilidad", *Revista de Derecho vLex*, nº 248, 2025.

SÁNCHEZ MORAGAS, F.X.: "Les persones consumidores i els MASC", 2021.

VÁZQUEZ GÓMEZ-ESCALONILLA, L. (2016): "Consideraciones generales sobre los MASC en Derecho Español. General ADR considerations in Spanish Law", *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje*, nº 1, 201.

VERDÚN PÉREZ, F.: "Análisis y síntesis de la jurisprudencia del TJUE interpretadora de la Directiva 93/13 (LA LEY 4573/1993) sobre cláusulas abusivas, con propuestas de lege ferenda a fin de elevar la protección del consumidor", *Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Colección Derecho Privado, editorial BOE, 2024.*