

D I C T A M E N E S

6/2006

**Sobre el Anteproyecto
de Ley de Mediación Familiar
de Aragón**



**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN**

Edita:

Consejo Económico y Social de Aragón

Imprime:

San Francisco Artes Gráficas
Cervantes, 36-38
50006 Zaragoza

ISSN: 1135-1578

D. L.: Z-1647/06

DICTAMEN 6/2006

Sobre el Anteproyecto de Ley de Mediación Familiar de Aragón

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 28 de junio de 2006, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de mayo de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la Directora General de Familia del Gobierno de Aragón por el que solicitaba que este Consejo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de mediación familiar de Aragón.

Con fecha 24 de mayo de 2006 dicho anteproyecto de Ley es tomado en consideración por parte de la Comisión Permanente, acordándose su tramitación por el procedimiento de urgencia, iniciándose así el procedimiento para la elaboración de informes y dictámenes, regulado en el Reglamento de 26 de junio de 1991, y acordándose su remisión a la Comisión Social y de Relaciones Laborales para la elaboración del texto del presente dictamen por ser la competente por razón de la materia.

Finalmente, la Comisión Social y de Relaciones Laborales reunida el 21 de junio de 2006, acuerda elevar a la Comisión Permanente para su aprobación el texto del presente dictamen.

Desde el Departamento de Servicios Sociales y Familia se considera la mediación en el ámbito familiar como una propuesta para la solución de conflictos cuestionando el hasta ahora modelo vigente de enfrentamiento, siendo una apuesta decidida por el diálogo y la toma de decisiones consensuadas por las partes, lo que vendrá a facilitar las posteriores relaciones paterno-filiales.

Con el presente anteproyecto de Ley el Gobierno de Aragón pretende reconocer el valor de la mediación, así como fomentar su uso y desarrollo mediante la aprobación de esta Ley.

II. CONTENIDO

El presente anteproyecto de Ley cuenta con una exposición de motivos, cinco Títulos con un total de veintisiete artículos, y tres disposiciones finales.

La Exposición de Motivos describe de una manera muy amplia los objetivos que llevan a proponer la presente regulación legal y que han sido reflejados en los antecedentes previos.

El Título I, sobre disposiciones generales, regula el objeto, concepto, ámbito y alcance de la mediación, así como el inicio del procedimiento y las personas legitimadas para ello.

El Título II se dedica a los fundamentos de la mediación familiar, incluyendo los principios generales, la figura del mediador familiar y sus derechos y deberes.

El Título III regula el desarrollo de la mediación, es decir, las distintas fases por las que se desarrolla el procedimiento hasta su finalización, incluyendo las consecuencias jurídicas de la mediación.

El Título IV sobre competencias en mediación establece los órganos competentes en la materia, el Registro de Mediadores y la existencia de un servicio Público de Mediación.

El último Título, el V, recoge el régimen sancionador con la tipificación de infracciones y sanciones y los órganos competentes en la materia.

Finalmente, las disposiciones finales recogen una referencia a los puntos de encuentro familiar, habilitan al Gobierno de Aragón para el desarrollo normativo y disponen el plazo de entrada en vigor de la norma.

III. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

EL CES de Aragón considera de gran importancia y actualidad la regulación de la mediación familiar, por lo que cualquier iniciativa en esta materia resulta positiva. Efectivamente, la mediación familiar se manifiesta como un recurso del que pueden disponer las familias para mejorar su capacidad de conciliación interna y que abra nuevas vías para la resolución de cualquier crisis familiar que evita la confrontación que supone la vía judicial, desde el respeto mutuo y con las características de voluntariedad, neutralidad, imparcialidad y confidencialidad.

La mediación es un recurso importante ante la situación que vive hoy la familia. Se ha producido un enorme cambio del modelo familiar, de manera que ya no puede hablarse propiamente de «familia» sino de «familias». Cambios jurídicos y socioculturales (igualdad jurídica entre sexos, legalización del divorcio, despenalización del aborto en diferentes supuestos, contexto de mayor permisividad y de mayor capacidad de planificación del propio futuro personal, etc.); cambios económicos (el más importante la incorporación de la mujer al empleo laboral), cambios demográficos (descenso de la natalidad, alargamiento de la esperanza de vida, retraso de la emancipación juvenil, etc.), han propiciado que el cambio en el modelo de familia haya sido muy profundo. Del viejo modelo de familia extensa, de base rural y con funciones económicas, se ha pasado al núcleo familiar como forma más extendida de la misma. Pero no hay un solo modelo de núcleo familiar: además del matrimonio con o sin hijos (el modelo quizás más extendido), están las familias monoparentales en un número hasta ahora inusitado; las familias reconstituidas o recompuestas; las parejas de hecho; matrimonios y parejas de hecho del mismo sexo; hogares unipersonales; la reagrupación familiar de los inmigrantes extranjeros, las familias mixtas, etc.

Por otro lado, el matrimonio ha dejado de ser la única forma de ser o vivir en pareja y los hijos han dejado de ser una exclusiva de los padres casados (el porcentaje de niños nacidos de madre no casada es del 19,4% en 2004 en Aragón, con tendencia a aumentar). El nuevo contexto familiar ha producido una multiplicación de los conflictos familiares: en 2004 en Ara-

gón, por cada 10 matrimonios contraídos se produjeron unas 4 rupturas (separaciones o divorcios). Por otra parte, alrededor de 6 de cada 10 separaciones o procesos de divorcio se hacen de forma consensuada, de mutuo acuerdo.

Sin embargo, la familia continúa siendo reconocida como una institución social básica en nuestro ordenamiento y funcionamiento social, sobre la que la sociedad hace recaer muchas responsabilidades, que producen a menudo frecuentes conflictos: el cuidado de los niños en una sociedad con deficientes posibilidades de conciliación de la vida laboral y familiar de la mujer, el desequilibrado reparto de las tareas domésticas y filiales entre sexos, el cuidado de las personas dependientes, etc.

Esta nueva realidad nos advierte de la importante función que en opinión del CES de Aragón puede cumplir la mediación familiar y de la labor que puede desarrollar extrajudicialmente ante procesos conflictivos en donde se produce, por lo general, un gran coste emocional, individual y familiar y en donde muy a menudo están presentes los hijos, cuyo interés debe ser preservado por encima de cualquier otra consideración.

Por ello la mediación familiar, entendida como cauce voluntario y consensuado en la resolución de conflictos familiares, constituye una interesante alternativa a los correspondientes procesos judiciales civiles. El juicio general, por lo tanto, del Anteproyecto de Ley es positivo, mucho más en la medida en que se configura como servicio social especializado, sin detrimento de la mediación como actividad colegial o privada.

El CES de Aragón considera que la mediación familiar no debería ser entendida solamente como mecanismo que surge para evitar un proceso judicial, sino también como técnica de asesoramiento de carácter preventivo si hay atisbos de planteamiento de un conflicto en el futuro. Se sugiere por tanto introducir el carácter preventivo en la mediación.

IV. OBSERVACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Con arreglo a las Directrices de Técnica Normativa aplicables se considera que la división de la parte dispositiva debería reali-

zarse en Capítulos en vez de en Títulos ya que no se debe pasar de una unidad de división a otra omitiendo alguna intermedia (excepto en el caso de las secciones).

Exposición de Motivos

En opinión del CES de Aragón, junto al reconocimiento explícito del papel de la familia como institución social básica de nuestro ordenamiento y de nuestra convivencia se debe incluir en el ámbito de aplicación todas las formas de convivencia existentes y que se consideran convivencia familiar.

Se propone una mejora en la redacción de manera que conforme una unidad con el articulado, siendo necesario efectuar una ordenación de los antecedentes normativos y legales en función de su ámbito (internacional, europeo, estatal, autonómico...), de la Administración u órgano del que emanan, de la fecha de publicación y del tipo de norma.

El CES de Aragón considera que en la prolija parte expositiva de la Exposición de Motivos, tras las referencias a la legislación estatal contenida en el Código Civil, se debería introducir cuando menos una mención a la regulación del Derecho de la Persona y de la Familia regulada en la Compilación de Derecho Civil de Aragón.

Conviene recordar además que en este momento está en tramitación en las Cortes de Aragón el proyecto de Ley de Derecho de la Persona que sustituirá a la regulación contenida actualmente en la Compilación.

Igualmente se considera que al ser una Exposición de Motivos muy extensa, en aras de facilitar su lectura se debería dividir en apartados, al comienzo de cada uno de los cuales se utilizarán números cardinales arábigos.

En el tercer párrafo del Preámbulo, se propone corregir la última frase para que quede así redactada: «...que la familia debe de solucionar y para los que puede no encontrarse preparada».

Es exagerado afirmar, como lo hace el Anteproyecto, que la función mediadora es «la forma más adecuada de conseguir la paz social», por lo que se aconseja su supresión.

En opinión del CES de Aragón carece de sentido la mención al Servicio Aragonés de Medición y Arbitraje ya que nada tiene que ver en sus funciones con la mediación familiar, por lo que se propone la supresión del párrafo correspondiente del Preámbulo.

Título I. Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto de la Ley

Con objeto de clarificar el objeto se propone sustituir la frase "... con el fin de intentar facilitar..." por "...a fin de procurar..."

Igualmente, debería quedar recogido claramente que el objetivo principal de la mediación familiar es procurar el acuerdo entre las partes.

Artículo 2. Concepto de mediación

El CES de Aragón considera que el profesional especializado en materia socio-familiar no está suficientemente tipificado, a no ser que se entienda que las licenciaturas requeridas en el art. 8 supongan *per se* tal especialización, lo que no es el caso.

Artículo 3. Ámbito de la mediación

Se propone una nueva redacción del Art. 3 c), quedando así: «Diferencias entre la persona adoptada y sus familias biológica y adoptiva.»

Se propone la supresión del apartado d) ya que la mediación familiar no debería intervenir en problemáticas referidas a la empresa familiar, salvo que se deriven de un conflicto de convivencia o ruptura de la pareja o matrimonio. Efectivamente, si bien este tema tiene un indudable componente familiar, el objetivo de la mediación se entiende que no deben ser los conflictos económicos sino familiares. Otra

cosa es que, por el conflicto familiar deban resolverse también aspectos económicos.

Artículo 5. Comienzo del procedimiento de mediación

Se propone la nueva redacción: «c) Después de haber finalizado éste, cuando se den circunstancias sobrevenidas.»

Artículo 6.- Personas legitimadas para iniciar el procedimiento

En consideración del CES de Aragón se debería definir mejor que se entiende en el artículo 6.1 por "personas afectadas" en alguno de los casos enumerados en el artículo 3.

Título II. Fundamentos de la Mediación Familiar

El CES de Aragón entiende que en este Título se debería introducir un artículo denominado "Supuestos de gratuidad en la mediación familiar" que explicitase aquellos supuestos en los que los aragoneses pueden ser beneficiarios de la mediación familiar gratuita, equiparable al acceso a la asistencia jurídica gratuita.

Artículo 7. Principios generales de la mediación

Por parte del CES de Aragón se propone eliminar en el apartado c) la definición del mediador como componedor, pudiendo utilizarse la siguiente redacción alternativa al apartado c) de este Artículo: "El mediador con los atributos de profesionalidad, imparcialidad, autonomía y neutralidad, facilita que sean las propias partes en conflicto las que lleguen a un acuerdo."

En el apartado f) se propone sustituir el inicio "Invade el procedimiento el carácter presencial,..." por la redacción alternativa: "En el procedimiento de mediación, de carácter fundamentalmente presencial, resulta obligado para las partes acudir personalmente a las sesiones."

Igualmente sería interesante que el texto se refiriera también a los principios de neutralidad e imparcialidad.

Artículo 8. Del mediador familiar.

El apartado 1 de este artículo exige al profesional de la mediación una titulación determinada así como experiencia profesional y formación complementaria y continuada. A juicio del CES de Aragón se debería determinar en mayor medida cuál es la experiencia y formación exigida.

En opinión del CES de Aragón el apartado 2 entra en abierta contradicción con el anterior al eximir de la titulación exigida en caso de que se acredite una experiencia y formación superior que por otro lado, tampoco se determina, por lo que se propone la redacción del Art. 8.2 siguiente: «En el caso de los mediadores que carezcan de la titulación de Derecho deberán contar en el ejercicio de sus funciones con el debido asesoramiento legal».

Artículo 9. Derechos de las personas mediadoras

El CES de Aragón propone el artículo se inicie de la siguiente manera, *"Los mediadores tendrán derecho a:"* ello para evitar entrar directamente en una enumeración.

Se considera que el derecho a figurar inscrito en el Registro General de Mediadores y en el Registro del Colegio Profesional correspondiente contenido en el apartado d) al ser más bien una obligación para el mediador, debería trasladarse al artículo siguiente.

Artículo 10. Deberes de las personas mediadoras

El CES de Aragón propone igualmente que el artículo se inicie de la siguiente manera, *"Los mediadores deberán:"* ello para evitar entrar directamente en una enumeración.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente se propone incluir aquí un nuevo apartado sobre la inscripción del mediador en los registros correspondientes.

Se propone una nueva redacción para el apartado c) de este artículo que quedaría de la siguiente manera: *"c) Mantener la confidencialidad necesaria sobre los contenidos e información tratados durante el procedimiento de mediación ex-*

cepto si son constitutivos de delito, cuando la información sea relativa a un procedimiento de mediación en curso requerida por un juez, o la información sea requerida por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones. Si en el transcurso del procedimiento de mediación familiar se manifestaran indicios de comportamientos o conductas que supongan una amenaza para la integridad física o psíquica de alguna de las personas afectadas por la mediación, los mismos se pondrán en conocimiento de la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal.”

Se propone añadir otro punto con la siguiente redacción: «No intervenir como mediador familiar cuando haya intervenido como profesional a favor o en contra de alguna de las partes, ni actuar posteriormente en caso de litigio entre las partes, ni aún en calidad de testigo.»

Se propone suprimir el Art. 10 h), y añadir en el 10 g): «o riesgo de la misma».

Título III. Desarrollo de la mediación

Artículo 11. Inicio de la función mediadora

Puesto que este artículo tiene un solo apartado se debería eliminar el número 1.

Artículo 12. Designación del mediador

El artículo 12 establece que el mediador será designado a propuesta bien del colegio profesional bien del Departamento competente en materia de familia pero no se indica cuando por uno o por otro, o si puede ser por cualquiera de ellos indistintamente.

Además, el apartado a) de este artículo dispone la designación “a través o con conocimiento del colegio profesional” pero tampoco regula en qué se diferencia el hacerlo de una forma y otra.

En resumen, en opinión del CES de Aragón la redacción de este artículo es poco clarificadora, debiendo precisarse en mayor medida el procedimiento de designación del mediador.

Artículo 13. Reunión inicial

Se propone una nueva redacción del Art. 13.1.: «Una vez instada la mediación por las partes, haberse designado el mediador familiar y haber aceptado éste la mediación, el mediador familiar deberá convocar a las partes en conflicto a la sesión inicial, en la cual, el mediador informará a las partes de sus derechos y deberes, así como de los derechos y deberes del mediador, de las características del procedimiento, su duración, de las personas que van a intervenir como consultores, en su caso de la compensación económica u honorarios que la misma devengue, así como los gastos en los que se incurra, debiéndose fijar además, las cuestiones que van a ser objeto de la mediación y la planificación de las sesiones que vayan a ser necesarias.

Artículo 16. Duración de la mediación

Dentro del apartado primero se propone la siguiente redacción a la parte final del mismo: “...Mediante petición razonada de la persona mediadora, se podrá acordar una prórroga de la misma por otros tres meses si durante este tiempo es presumible alcanzar un acuerdo.”

Artículo 17. Acta final de la mediación.

Se propone por el CES de Aragón la inclusión de un nuevo apartado que figuraría en segundo lugar con la siguiente redacción: “*Síntesis del conflicto inicial cuya resolución da pie al inicio del proceso de mediación.*”

Se sugiere igualmente la siguiente redacción alternativa para los actuales apartados c) y e):

“c) *Factores que han determinado la imposibilidad, en su caso, de no haberse alcanzado un acuerdo.*

e) *Otras observaciones y circunstancias que el mediador o las partes estimen convenientes.*”

Artículo 18. Consecuencias jurídicas de la mediación.

El apartado tercero del Anteproyecto de Ley dispone que se establecerán los mecanismos de actuación necesarios para

realizar un seguimiento eficaz del resultado y cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso de mediación. El CES de Aragón considera que esos mecanismos se deberían incluir aunque sólo sea sucintamente en el anteproyecto de Ley, remitiéndose al desarrollo reglamentario posterior.

Título IV. Competencias en materia de mediación

Artículo 19. Órganos competentes en materia de mediación.

En opinión del CES de Aragón sería más adecuado establecer en este artículo solamente dos apartados. En el apartado 1 se incluirían los actuales 1 y 3 y podría quedar redactado de la siguiente manera:

“1.- El Departamento responsable de la mediación será aquél que tenga atribuidas las competencias en materia de familia correspondiéndole las siguientes funciones:

a)...”

Se propone igualmente suprimir el apartado j) del artículo 19.3 actual que como función del Departamento o del Gobierno de Aragón el “conveniar y colaborar con entidades dedicadas a este fin”.

Parecería conveniente que entre las funciones del Gobierno de Aragón figurase la elaboración de un código deontológico.

Por lo que respecta a los Colegios Profesionales, en el apartado 2, se estima que se debería especificar a qué tipo de registro y control de los Colegios profesionales se refiere: a las denuncias o a mediaciones. Quizás debería concretarse con mayor precisión el ámbito de aplicación de la Ley en la mediación colegial.

Artículo 20 Registro de mediadores

Se propone la siguiente redacción para el apartado 1 de este artículo: *“En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Departamento del Gobierno de*

Aragón competente en materia de mediación familiar creará el Registro General de Mediadores Familiares de Aragón. Mediante Decreto se establecerá su sistema de gestión y funcionamiento.”

Título V. Régimen sancionador

Con carácter general el CES de Aragón considera necesario cambiar totalmente la redacción de los artículos que hacen referencia a infracciones, clasificación de infracciones y tipos de sanciones ya que consideramos que es preciso definir mejor los tipos de infracciones, es necesario relacionar el tipo de infracciones con conductas perfectamente definidas y no dejar la calificación de leve, grave, o muy grave en función del criterio de si comportan daños graves o muy graves en manos de la Administración que instruya el expediente ya que podría generar indefensión jurídica para el presunto infractor al quedar la catalogación de la infracción en el terreno de lo subjetivo.

Creemos que una buena alternativa sería partir de la catalogación de infracciones y sanciones que establecen otras normas autonómicas en materia de Mediación familiar como la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar de Castilla-León en su Título IV, la Ley 4/2001, de 31 de mayo, de Mediación Familiar de Galicia en su Título II, la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la Mediación Familiar, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, en su Título V, o la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Canarias, en su Título III.

Artículo 25. Clasificación de las infracciones

El CES de Aragón considera que este artículo debe redactarse nuevamente dada su indeterminación ya que la redacción actual del artículo no clarifica en modo alguno cuando la infracción se debe tipificar como leve, grave o muy grave.

En la clasificación de las infracciones hay una indeterminación en los conceptos de las mismas, lo que dificulta o imposibilita su aplicación. Es difícil interpretar qué se entiende

por perjuicios graves. Por otra parte, la redacción del punto 3 es de difícil comprensión con respecto a lo dicho en el punto 2 de este artículo.

Artículo 26. Tipos de sanciones

El apartado c) de este artículo al establecer la sanción por infracción muy grave dispone el mínimo pero no el máximo de la misma.

Artículo 27. Órganos sancionadores

Se propone introducir un nuevo apartado tercero con la siguiente redacción:

“3. La imposición de las sanciones reguladas en el presente Título se realizará conforme a los principios y previa instrucción del expediente establecido en las disposiciones legales aplicables.”

El CES de Aragón propone introducir dos nuevos artículos, uno sobre el Código Deontológico y otro sobre la prescripción de las infracciones y sanciones:

“Art. 28. Código Deontológico.

Los Mediadores Familiares deberán respetar el Código Deontológico del Colegio Profesional al cual pertenecieran y las de un Código Deontológico de Mediación Familiar que será elaborado por el Dpto. del Gobierno de Aragón competente después de un periodo de consultas con los Colegios Profesionales implicados.

Art. 29. De la prescripción de las infracciones y de las sanciones.

- 1. Las infracciones a las que se refiere el presente Título prescribirán al año si son leves, a los tres años si son graves y a los cinco años si son muy graves, desde el momento en que se hubieran cometido.*
- 2. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.*

El plazo de prescripción empezará a contar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impuso la sanción, o desde que se quebrantase el cumplimiento de la sanción si éste hubiera comenzado.”

Disposición Final Primera. Puntos de Encuentro Familiar

Se propone la supresión de esta Disposición, ya que los PEF deberían contar con una regulación normativa diferente de la Mediación Familiar.

V. CONCLUSIONES

Con carácter general, el CES de Aragón considera que la mediación familiar, entendida como cauce voluntario y consensuado en la resolución de conflictos familiares, constituye una interesante alternativa a los correspondientes procesos judiciales civiles.

Dicho anteproyecto es valorado de manera positiva. No obstante lo anterior, el texto del anteproyecto requiere de mejoras, las cuales se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y específicas.

Zaragoza, a 28 de junio de 2006

V.º B.º LA PRESIDENTA

Fdo: Ángela López Jiménez

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo: Miguel Ángel Gil Condón

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Avenida César Augusto, 30, Edificio Verdi, 1.º H

Teléfono 976 21 05 50 - Fax 976 21 58 44

50004 Zaragoza

Correo electrónico: cesa@aragon.es

<http://www.aragon.es>