

**Dictamen núm. 15/2018, relativo al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.**

Según lo dispuesto en el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite lo siguiente:

## **DICTAMEN**

### **I. Antecedentes**

**Primero.** El día 17 de septiembre de 2018 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación relativa al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.

**Segundo.** El día 24 de septiembre se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

**Tercero.** El expediente tramitado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Memoria de la directora general de Menores y Familia en relación a la consulta pública previa sobre la propuesta de elaboración de un anteproyecto de Ley de

modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.

2. Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación mediante la cual se somete al trámite de información pública previa la propuesta de elaboración de un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.
3. Aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública previa.
4. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección general de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al proceso de consulta previa publicado en la página de participación ciudadana, en relación al trámite de consulta pública previa.
5. Diligencia emitida por la jefa de la Sección I del Servicio Jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación sobre las aportaciones recibidas durante el trámite de consulta pública previa.
6. Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación por la que se inicia el expediente relativo a la elaboración del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.
7. Borrador inicial del anteproyecto de Ley (versiones castellana y catalana).
8. Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación por la que se somete al trámite de información pública del anteproyecto de Ley mediante el cual se modifica la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.

9. Publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 86 de 12 de julio) de la Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación por la cual se somete al trámite de información pública del anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.
10. Certificado emitido por la secretaria del Consejo de Servicios Sociales mediante el cual se hace constar que este órgano ha informado favorablemente el anteproyecto de Ley en cuestión.
11. Solicitud del informe de impacto de género al Instituto Balear de la Mujer y justificante de su recepción.
12. Trámite de audiencia a las consejerías del Gobierno de las Islas Baleares, a los consejos insulares, a la Universitat de les Illes Balears y al resto de entidades interesadas, y justificantes de su recepción.
13. Alegaciones formuladas durante los trámites de audiencia e información pública.
14. Diligencia emitida por la jefa de la Sección I del Servicio Jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación sobre las aportaciones recibidas de manera telemática durante el trámite de audiencia.
15. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección general de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al trámite de audiencia e información pública a través del trámite de participación ciudadana.
16. Diligencia emitida por la jefa de la Sección I del Servicio Jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación, en virtud de la cual se hace constar que se ha cumplido con el trámite previsto en el artículo 14 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

17. Remisión a la Dirección general de Relaciones con el Parlamento del Gobierno de las Islas Baleares de una copia de la Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación mediante la cual se inicia el expediente relativo a la elaboración del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares, de acuerdo con la instrucción segunda de las Instrucciones sobre el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de día 28 de diciembre de 2004.
18. Certificado emitido por la secretaria del Consejo de Infancia y Familia de las Islas Baleares en relación a las alegaciones formuladas por esta entidad.
19. Remisión del informe de impacto de género.
20. Memoria de análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares.
21. Borrador del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares (versiones castellana y catalana).
22. Oficio de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación mediante el cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

**Cuarto.** De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Área Social elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 9 de octubre de 2018.

## II. Contenido del anteproyecto de ley

El anteproyecto de Ley tramitado por dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 19 artículos modificadores, y una parte final formada por una disposición transitoria y dos finales.

I. La exposición de motivos explica el marco normativo en el cual se inserta la propuesta y argumenta su necesidad. Así, por un lado, en el ámbito autonómico, se hace referencia a los artículos 30.16 y 30.27 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares que atribuyen a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia exclusiva en protección social de la familia y en derecho civil propio, respectivamente, a la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar, y al Decreto 66/2008, de 30 de mayo, por el cual se aprueba el reglamento de mediación familiar de las Islas Baleares; y por otro, en el ámbito estatal, se hace referencia a los artículos 39 y 148.1.20 de la Constitución española, que posibilita a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de asistencia social, a la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la cual se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, y a la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, modificada por la Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Finalmente, en cuanto al ámbito comunitario, se menciona la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008.

A continuación, se justifica la necesidad del anteproyecto de ley con el fin de eliminar las diferencias existentes entre la Ley 5/2012 y la Ley 14/2010 que generan inseguridad jurídica, y puesto que se trata de dos normas dictadas al amparo de

títulos competenciales diferentes pueden coexistir siempre que la norma autonómica no contradiga el estatal.

Finalmente, y de acuerdo con lo que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica como este Anteproyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

**II.** La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura, como se ha dicho, en 19 artículos modificadores. Estos artículos llevan a cabo la reforma de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre de mediación familiar, mediante la modificación puntual de parte de su articulado.

**III.** En cuanto a la parte final, como se ha señalado anteriormente, el anteproyecto tramitado dispone de una disposición transitoria y dos finales.

En relación a la disposición transitoria, se hace referencia al régimen transitorio de los procedimientos, precisando que esta Ley no será aplicable a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, los cuales se rigen por la normativa anterior.

En cuanto a las disposiciones finales del anteproyecto, la primera establece un mandato en el Gobierno de las Islas Baleares, el cual, a propuesta de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación, tiene que aprobar un Decreto que despliegue la organización y funcionamiento del servicio de mediación de las Islas Baleares en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, y la segunda, hace referencia a su efectiva entrada en vigor.

### III. Observaciones generales

**Primera.** El artículo 39 de la Constitución Española establece que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, y también la protección integral de los hijos. Más adelante, el artículo 148.20 posibilita a las comunidades autónomas asumir esta competencia.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares atribuye a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia exclusiva de la protección social de la familia (artículo 30.16) y la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio de las Islas Baleares, incluida la determinación de su sistema de fuentes, salvo las reglas relativas a la aplicación y la eficacia de las normas jurídicas, las relaciones jurídico civiles relativas a las formas de matrimonio, la ordenación de los registros y de los instrumentos públicos, las bases de las obligaciones contractuales, las normas para resolver los conflictos de leyes y la determinación de las fuentes del derecho de competencia estatal (artículo 30.27).

**Segunda.** La familia constituye el núcleo fundamental de desarrollo de las personas y es también el centro de problemáticas diversas, entre las cuales destacan los conflictos familiares. La mediación familiar se presenta como un instrumento que posibilita la conciliación de manera amistosa en los conflictos que puedan surgir en el seno de la familia para preservar su estabilidad.

Inicialmente, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares aprobó la Ley 18/2006, de 22 de noviembre, de mediación familiar. Esta norma optó por la figura del contrato de mediación y para dar a la mediación un carácter privado dado que esta no se consideraba un servicio público.

Posteriormente, se aprobó la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar, por la que se derogó la Ley 18/2006 con el fin de que la actividad de mediación familiar se desarrollara mediante la red pública de mediación, sin perjuicio de las iniciativas privadas que pudieran surgir y que tendrían que someter su actuación a las disposiciones de la Ley.

En cuanto al ámbito estatal, hay que referirse a la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, que fue dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, establecida en el artículo 149.1.6a y 8a de la Constitución. Esta Ley incorpora al derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, si bien expresa su exposición de motivos, su regulación va más allá del contenido de esta norma comunitaria, en tanto que conforma un régimen general aplicable a toda mediación que tenga lugar en España y pretenda tener un efecto jurídico vinculante, si bien circunscrita al ámbito de los asuntos civiles y mercantiles.

**Tercera.** Sobre la incidencia de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, en la legislación autonómica sobre mediación familiar, la incorporación a la normativa básica estatal de una regulación general sobre la mediación en asuntos civiles y mercantiles se llevó a cabo en un momento en el cual la mayor parte de las comunidades autónomas habían aprobado leyes reguladoras de la mediación familiar, y en este sentido, conviene destacar que la mediación familiar no se incluye entre las materias excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 5/2012, de acuerdo con su artículo 2.2.

Así, es cierto que los conflictos familiares constituyen un ámbito en el cual, el uso del recurso de la mediación resulta especialmente adecuado, pero también lo es el

hecho que la resolución judicial de la mayoría de conflictos familiares es competencia de la jurisdicción civil.

Es por eso que el hecho de que la mayor parte de leyes autonómicas sobre mediación familiar se aprobaran con anterioridad a la normativa básica estatal implica una cierta problemática, que necesariamente tiene que dar lugar a un procedimiento de adaptación de la normativa autonómica en aquellos ámbitos en los cuales esta resulte incompatible con lo dispuesto en la normativa básica estatal, tal y cómo se pretende con el anteproyecto de ley objeto de este dictamen.

**Cuarta.** Una de las novedades importantes que plantea el anteproyecto de ley sometido a dictamen es la que hace referencia a la formación necesaria de las personas mediadoras. Efectivamente, el artículo 22 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar, exige, para poder ejercer como mediador, un título universitario, mientras que de acuerdo con la normativa básica estatal es suficiente con un título de formación profesional superior. En cualquier caso, la titulación exigida para el ejercicio de la mediación de acuerdo con este anteproyecto de ley es la misma que la establecida en la Ley 5/2012.

La regulación de los registros de las personas e instituciones mediadoras constituye otro ámbito en el cual las leyes autonómicas determinan una regulación contradictoria con lo establecido en la normativa estatal. Así, la Ley 14/2010 establece la obligación por parte de las personas mediadoras de inscribirse en el Registro de mediadores del servicio de mediación familiar de las Islas Baleares, mientras que el Real decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el cual se desarrollan ciertos aspectos de la Ley 5/2012, determina el carácter voluntario de la inscripción. En este sentido, el anteproyecto de ley adapta la ley autonómica a la normativa básica estatal.

Por último, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 11.3 de la Ley 5/2012, el anteproyecto de ley añade la obligación de las personas mediadoras de suscribir un seguro que cubra la responsabilidad derivada de su actuación en los conflictos en los que intervienen, dado que la Ley 14/2010 no recogía esta obligación.

#### **IV. Consideraciones particulares**

**Primera.** En general, y en cuanto al procedimiento, el expediente se ha elaborado con corrección destacando, una amplia fase de audiencia con la participación de expertos en la materia y de los sectores destinatarios de la norma, y la posibilidad, mediante el trámite de información pública de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados, y se ha elaborado con mucho detalle una memoria sobre el análisis de impacto normativo del anteproyecto, de acuerdo con los artículos 13 y 42 de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de las Islas Baleares.

En este sentido, se justifica en el expediente el cumplimiento de los trámites de consulta pública previa y de participación ciudadana previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, así como también, la comunicación al resto de autoridades en los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad del mercado, dado que se trata de un proyecto normativo que puede afectar a la unidad de mercado.

Finalmente, se valora positivamente que se hayan considerado individualmente las alegaciones presentadas, y se hayan contestado incluyendo los motivos por los cuales se aceptaban o se rechazaban.

**Segunda.** En relación con la exposición de motivos, consideramos que, en general, cumple con su objeto, ya que delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

Sin embargo, en relación a la referencia que se hace a la Ley orgánica 1/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, de acuerdo con la reiterada doctrina del Consultivo de las Islas Baleares (para todos, Dictamen 58/2016), se tendría que hacer referencia directamente al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares del 2007 o, en su caso, aprobado mediante Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, puesto que la aprobación de esta ley orgánica, a pesar de que en su título se indique que reforma el Estatuto vigente hasta aquel momento, realmente supuso, teniendo en cuenta su contenido y la nueva distribución competencial, la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía.

Igualmente, recomendamos incorporar a la exposición de motivos una referencia a la conformidad del Consejo de Servicios Sociales de las Islas Baleares, dado que de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Islas Baleares, es el órgano consultivo y de participación social en materia de servicios sociales en el ámbito de las Islas Baleares y que, tal y como consta en el expediente, informó favorablemente el anteproyecto de ley.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

**Tercera.** En relación al contenido del anteproyecto de ley, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

- En primer lugar, consideramos que la modificación del artículo 8.3.b) de la Ley 14/2010, relativo al deber de confidencialidad de la persona mediadora, que propone el artículo quinto apartado segundo del anteproyecto de ley, tendría que incluir el supuesto que prevé el artículo 9.2.b) de la Ley 5/2012 estatal, el cual permite vulnerar la confidencialidad cuando, mediante resolución motivada, sea solicitada por los jueces de la orden jurisdiccional penal. Esta previsión también se podría hacer extensiva a la notificación de las actas de mediación.
- Más adelante, en cuanto al procedimiento de mediación, consideramos que se podría prever expresamente la participación de una pluralidad de mediadores, cuando la complejidad de la materia lo justifique o mediante acuerdo entre las partes.
- Finalmente, en relación a la modificación del artículo 13 de la Ley 14/2010, que propone el artículo octavo del anteproyecto de ley, relativo a la sesión constitutiva, cuando hace referencia al deber de la persona mediadora de informar, si se tercia, del coste económico del procedimiento, recomendamos añadir la previsión que, excepto pacto en contrario, este se dividirá en partes iguales, de acuerdo con lo que prevé el artículo 15 de la Ley 5/2012.

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar de las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general



Josep Valero González

Palma, 9 de octubre de 2018

Visto bueno

El presidente



Carles Manera Erbina