

## INFORME DE IMPACTO NORMATIVO EN MATERIA DE INFANCIA, ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

### Introducción

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia ha realizado unas modificaciones normativas que afectan a la elaboración de las normas legales y reglamentarias, que a continuación se detallan:

En primer lugar, se añade el artículo 22 quinquies: *“Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia”*, a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, con el siguiente contenido: *“Las memorias de análisis del impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”*.

Además, se añade una Disposición Adicional décima *“Impacto de las normas en la familia”*, a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, donde se dice que: *“Las memorias del análisis del impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento incluirán el impacto de la normativa a la familia”*.

Considerando estas previsiones normativas, resulta oportuno la elaboración del siguiente informe.

### 1. IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA

Denominación concreta de la norma: Ley de Mediación de la Comunitat Valenciana

Origen de su elaboración: Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana.

El Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, atribuye a la Dirección General de Justicia las funciones en materia de relaciones con la justicia, infraestructuras judiciales, gestión y formación del personal, planificación de la Oficina Judicial, justicia gratuita, atención a víctimas de

delito, colegios profesionales, asociaciones, fundaciones, registros y notariado, uniones de hecho y mediación.

En este sentido, y de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 c) del Decreto 154/2015, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, *“la Dirección General de Justicia tiene atribuidas competencias para: implantar, desarrollar e impulsar en todos los ámbitos medidas encaminadas a la desjudicialización de conflictos así como mecanismos alternativos de resolución de los mismos”*.

No obstante lo anterior, mediante resolución de la Hble. Consellera de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas, de 24 de enero de 2017, se ha encomendado a la Dirección General de Reformas Democráticas, la elaboración del citado anteproyecto de ley y de la documentación complementaria, atendiendo a razones organizativas y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, y en el Decreto 154/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

## **2. JUSTIFICACIÓN DE LA NORMA**

La convivencia genera una serie de problemas y controversias que desde antiguo se han resuelto de muy diversas formas. En la actualidad estos conflictos han aumentado de forma exponencial su complejidad e implicaciones, como así lo han hecho las relaciones humanas, y es por ello necesaria una nueva perspectiva en su resolución.

Entre las formas tradicionales de resolución de conflictos podemos destacar los sistemas heterocompositivos cuya característica es que una persona individual o colegiada, e imparcial, resuelve el conflicto planteado entre las partes por medio de una resolución con efecto de cosa juzgada. Estos sistemas han convivido tradicionalmente con los autocompositivos, en los cuales son las propias partes contendientes las que de forma voluntaria van a alcanzar un acuerdo o “transacción” para resolver su conflicto.

La mediación constituye uno de los métodos autocompositivos por excelencia para la resolución de conflictos, pudiendo definirse como el procedimiento en el que dos o más partes en un conflicto o litigio que versen sobre materias de libre disposición, intentan alcanzar de manera voluntaria y por sí mismas, un acuerdo satisfactorio sobre la resolución de su controversia, con la asistencia de una persona mediadora profesional.

Por sus características, estos métodos suponen un importante refuerzo al acceso a la justicia, a través de la mediación basada en la libertad de la ciudadanía y en el derecho de disponer de una forma alternativa a la hora de abordar los conflictos, en igualdad de condiciones con la vía judicial y contribuyen al fomento de la cultura de la paz, del diálogo, de la participación, de la convivencia, de la justicia reparadora, de la escucha y del reconocimiento del otro, así como la regeneración de los lazos sociales; todos ellos son objetivos de una sociedad democrática.

Se pretende el acercamiento de posturas, conducir a las personas en conflicto hacia posibles soluciones y trata de remover obstáculos, con el objetivo de que ambas logren un acuerdo satisfactorio, bien para la solución del conflicto o para la gestión del mismo; buscando un efecto pacificador que rara vez consiguen las sentencias judiciales. La mediación en este sentido, juega por tanto también un papel pedagógico para aquellos que participan, también los menores, haciéndolos protagonistas en la resolución de todos aquellos conflictos en los que se ven inmersos. Empoderando a los mismos como partes, y permitiéndoles construir sus propias soluciones sobre su autonomía, libre decisión y voluntad, favoreciendo las posibles relaciones futuras.

### **3. ANÁLISIS DEL IMPACTO EN LA INFANCIA**

Respecto a la **incidencia** del anteproyecto en los **derechos concretos de la infancia** podemos señalar que el principio del interés superior de la persona menor de edad se ve reconocido en el procedimiento de mediación expresamente por la nueva normativa por el artículo 25 en su apartado h), donde se establece la obligación de las personas mediadores de *“procurar que en los acuerdos alcanzados se respete siempre el interés superior de las personas menores de edad”*

En la medida en que las personas menores de edad son partícipes de los procedimientos de mediación, tanto de forma indirecta como directos protagonistas, se está favoreciendo la evolución de las facultades del niño y de la niña tomando en consideración la capacidad de los mismos para ejercer sus derechos por cuenta propia conforme a lo estipulado por el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. En este sentido, también deberán ser tenidas en cuenta las capacidades del niño y de la niña para su participación en el proceso, con el objetivo de no situarlos en inferioridad de condiciones frente a la otra parte y poner en riesgo la plena efectividad de sus derechos.

*“La Mediación es un proceso con un ineludible interés público, y tratándose de menores sobretudo, supone una implicación del Estado más allá de la simple consideración de un conflicto entre partes privadas, lo cual, conlleva, necesariamente, la obligada intervención, en algunos casos, (...) de Instituciones de carácter público (por ej: el Ministerio Fiscal, las entidades públicas de protección de menores o las diferentes autoridades educativas). Por ello, los caracteres generales de la mediación no son transmisibles, sin más, a todo proyecto de acercamiento consensuado entre partes en conflicto cuando alguna de ellas es menor o, no siéndolo, el resultado de la misma le va a afectar de forma necesaria. Muchos de los adjetivos que sirven para definir aquella, no responden cuando se aplican a la segunda, o al menos, no encajan tan fácilmente, y ello es así porque la mediación que tiene de una u otra manera como destinatarios a menores, produce, de forma inmediata, su conexión con la asistencia social protectora de los mismos, con el interés público de la materia y con las limitaciones a la posibilidad de disposición sobre los sujetos y materias en conflicto, todo lo cual, repercute, necesariamente, en la formación y desarrollo de la mediación en sí misma”*<sup>1</sup>

En este sentido, el presente anteproyecto de ley señala la capacidad de la persona menor de edad para intervenir en los procedimientos de mediación en la medida en que según la normativa vigente tenga capacidad para disponer del objeto del conflicto (art. 19.2) y cuyas materias sean de libre disposición (art. 3); con lo que se considera que se ha tenido en cuenta las capacidades de la persona menor de edad para resolver el conflicto o gestionarlo de forma efectiva por este medio. La ley señala también, en este sentido, la garantía en todo momento de la

<sup>1</sup> José Díaz Cappa, fiscal de la Fiscalía de Illes Balears, MEDIACIÓN CON MENORES. Límites Jurídicos para su aplicación, disponible en: [http://weib.caib.es/IIIjornades\\_menors/documents/castellano/ponencia\\_cast\\_jdiazcappa.pdf](http://weib.caib.es/IIIjornades_menors/documents/castellano/ponencia_cast_jdiazcappa.pdf)

igualdad de las partes en conflicto, asegurándose el equilibrio de posiciones y el respeto mutuo sobre los puntos de vista expresados (art. 6).

Se favorece en la nueva ley el derecho a preservar la identidad de la persona menor de edad, la protección de la vida privada e intimidad personal y familiar, a través de la confidencialidad como principio esencial de la mediación, reconocido como tal por su artículo 8.

Con respecto al derecho del niño y de la niña a ser oídos y al de su libertad de expresión, podemos señalar que la mediación se considera como un marco favorecedor y más idóneo para el ejercicio del mismo frente al conflicto. Configurándose como un escenario más amable, menos rígido y tensionado que el judicial, para su ejercicio y desarrollo. Este derecho se conjuga necesariamente con el principio esencial de participación, contemplado por las Naciones Unidas como el derecho a ser consultados sobre las situaciones que les afectan y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta (artículos 12 y 13 de la Convención derechos del niño de las Naciones Unidas).

Pese al carácter personalismo de la mediación (artículo 10 del anteproyecto), las personas menores de edad constituyen una parte importante del conflicto en muchas ocasiones, como, por ejemplo, en determinados conflictos de familia. No hay ruptura total de las relaciones, ante divorcio o separación, para los cónyuges con descendencia; sino que se trata de una nueva situación sobre las que construir, reorganizar y reordenar sus vínculos.

La solución debe hacerse tratando de la forma más respetuosa posible el interés de los hijos e hijas menores, y sin menoscabar, ni obviar, los derechos ni deberes de ninguno de los progenitores para con ellos. Los niños y niñas como afectados directos de este conflicto deben tener un lugar en el procedimiento, puesto que también pueden tener un papel destacado y clave para el establecimiento de vías de dialogo, enfrentar los problemas de comunicación y relación, y en la búsqueda activa de soluciones y acuerdos. La persona menor de edad en relación directa con el conflicto y como receptora indirecta de los acuerdos de mediación no debe quedar completamente al margen del mismo, y su voz debe ser escuchada.

Para todo ello, la información de las partes (no solo sobre el conflicto y método de resolución, sino sobre sus derechos y deberes) constituye un paso esencial para la participación

en el procedimiento. El derecho a la información se favorece por el anteproyecto a través de su artículo 20 apartados b y d.

También respecto al derecho de los niños y niñas con discapacidad, el anteproyecto tiene impacto positivo. Pues la inclusión de la mediación gratuita que introduce el artículo 38 y que en todo caso comprenderán, como mínimo, los mismos requisitos establecidos para ser persona beneficiaria del derecho de asistencia jurídica gratuita.

Contemplando esta normativa, como beneficiarias directas, más allá de los recursos que cuenten para litigar, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato<sup>2</sup>.

En nuestro ámbito autonómico se amplió su atención en estos servicios a través de la creación de un servicio de orientación jurídica gratuita especializado y del turno de oficio, para estos colectivos con diversidad funcional a través de lo previsto en el Decreto 17/2017, de 10 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita.

La mediación constituye un apuesta por la cultura del diálogo y la paz. Supone como tal un proceso de formación y aprendizaje para el que la ejercita, en el que desarrollar la capacidad intelectual, moral y afectiva, desde edades tempranas, para la resolución pacífica de cualquier tipo de conflicto. Cumple esencialmente con el objetivo último del derecho a la educación tal y como lo contempla nuestra Norma fundamental en su artículo 27.2: *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*

La mediación contempla efectos muy beneficiosos también, por ejemplo, para la gestión de conflictos en el ámbito escolar. Implica re-evaluar las ideas sobre los otros (empezando por las personas menores de edad) desde el respeto, la comprensión mutua, la empatía y el compromiso para colaborar en la solución de problemas y, en definitiva, avanzar en la capacidad inclusiva de la institución escolar.

---

<sup>2</sup> Artículo 2 g) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

A su vez, la norma en tramitación tiene incidencia sobre algunas de las necesidades básicas de la persona menor de edad y la infancia. La mediación contribuye a mejorar la situación frente las necesidades de interacción con las personas adultas y con iguales, a la educación no formal de la persona menor de edad o a la protección ante riesgos psicológicos derivados del conflicto, favoreciendo en gran medida a reducirlos.

No se aprecia especial incidencia, de la normativa aquí analizada, sobre algún grupo de personas menores de edad en concreto o con necesidades y circunstancias especiales.

#### **Previsión de resultados que producirá la aprobación de la norma**

La nueva norma pretende regular la mediación desde una perspectiva integral, otorgando mayores garantías y seguridad institucional, no solo a los ya previstos, sino en los ámbitos todavía no específicamente regulados en nuestro contexto. Se les da una nueva cobertura a estos otros ámbitos de especial incidencia también sobre las personas menores de edad, y realizando una labor de impulso y fomento de este método alternativo de resolución de conflictos desde los poderes públicos.

Entre las principales consecuencias que puede acarrear la aprobación de la norma está la firme voluntad de la Generalitat Valenciana de apoyar la mediación como método alternativo de resolución de conflictos. Con efectos muy beneficiosos para las personas menores de edad y la familia desde la perspectiva de sus necesidades y su contribución al efectivo ejercicio de sus derechos. Considerando especialmente el principio de interés superior de la persona menor de edad y de los demás recogidos de la Convención sobre los Derechos del Niño de la Naciones Unidas.

#### **4. ANÁLISIS DE IMPACTO EN LA FAMILIA**

La ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, por la que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana recoge los principios informadores por parte de las administraciones públicas para la protección de la familia esta norma pretende abrir nuevos cauces para facilitar a sus miembros el desempeño de sus responsabilidades y el ejercicio de sus derechos.

La eficacia de la mediación familiar se vislumbra especialmente en los casos de crisis de convivencia, dejando en manos de la pareja la posibilidad de reconciliarse o acordar su separación o divorcio, limitándose la persona mediadora a poner en manos de las partes las técnicas y la información necesaria para alcanzar los acuerdos, evitando así que la pareja tenga que dejar necesariamente la solución de sus conflictos en manos del sistema judicial<sup>3</sup>.

Sin embargo la mediación en el ámbito familiar debe contemplarse como algo más que el conflicto entre cónyuges, pese a ser esta su manifestación más común. La concepción amplia del conflicto familiar en el que pueden existir más partes, se ve amparada ahora por este anteproyecto de ley, contemplándose como una norma para la regulación de la mediación de manera global.

La Ley 30/1981, de 7 de julio, modificadora del Código Civil en materia de matrimonio, nulidad, separación y divorcio, establece la posibilidad de concurrir a un litigio por la vía del procedimiento de común acuerdo, o con el consentimiento de uno de los esposos, de tal manera que los acuerdos siempre fuesen tomados por las propias partes, y no por una tercera persona ajena al conflicto.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la Recomendación de 21 de enero de 1998 R(98)1, fundamentada en los datos aportados por los distintos Estados sobre crecimiento del número de separaciones y divorcios, su coste social y económico, estableció la posibilidad de desarrollar vías de solución amistosa de los conflictos, no agresivas para ninguno de los integrantes de la unidad familiar y, especialmente, para las personas menores de edad.

Fueron las comunidades autónomas las primeras en establecer una primera regulación sobre la mediación, y concretamente la familiar como el primero de los ámbitos desarrollados. La Comunitat Valenciana lo hizo con la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar en el ámbito de la Comunitat Valenciana<sup>4</sup>.

Con la aprobación de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, se pretendió establecer a nivel estatal, una ordenación general de la mediación aplicable a los diversos asuntos civiles y mercantiles en el conjunto nacional, e incorporando al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo

---

3 Ley 7/2001, de 26 de noviembre, Reguladora de la Mediación Familiar en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

4 Desarrollada por el Decreto del Consell 41/2007 del 13 de abril.



de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Sin embargo, su regulación va más allá del contenido de esta norma de la Unión Europea, que se limita a establecer unas normas mínimas para fomentar la mediación en los litigios transfronterizos, en línea con la previsión de la disposición final tercera de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en la que se encomendaba al Gobierno la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley sobre mediación.

### **Previsión de resultados que producirá la aprobación de la norma**

El anteproyecto de ley de mediación de la Comunitat Valenciana, deroga la legislación autonómica de mediación familiar al asumir el objeto y contenido de la misma, al tratarse de una ley con vocación y sentido integral.

La nueva regulación contempla un marco más amplio que el estrictamente familiar, y con ello también un concepto de conflicto familiar más amplio y no solo aquel que contempla en conflicto entre cónyuges.

La mediación refuerza la capacidad de las partes para elegir la opción más beneficiosa en el conflicto familiar. Un ámbito en el que con frecuencia perviven lazos o vínculos, que no se eliminan por completo, favoreciendo el mantenimiento del equilibrio de las relaciones familiares internas, que a menudo no se rompen sino que cambian y deben gestionarse.

El anteproyecto supone, en este sentido, una decidida apuesta para la promoción y fomento en favor de la mediación como método de resolución de conflictos, pretendiendo otorgarle mayores garantías de los profesionales y el propio proceso.

Y sobre todo, la nueva ley proyecta para la mediación familiar, seguridad jurídica y confianza para su utilización y eficacia, otorgándole un nuevo impulso y refuerzo institucional.

## 5. CONCLUSIÓN. VALORACIÓN DEL IMPACTO EN LA INFANCIA Y LA FAMILIA

Se valora como **positivo** el impacto de la norma en la infancia, la adolescencia y la familia. Puesto que mejora la situación de partida y ayuda a disminuir deficiencias y obstáculos al pleno reconocimiento y para el desarrollo de los derechos de estos colectivos.

**Motivación y justificación:** la nueva Ley de mediación de la Comunitat Valenciana pretende impulsar y generalizar la implantación de la mediación como método alternativo de resolución de conflictos en nuestro ámbito autonómico. Regulándola de forma integral por este anteproyecto, se establecerá un nuevo marco jurídico de garantías y seguridad institucional para el procedimiento mejorando la calidad y fiabilidad del sistema, propiciando el aumento de la confianza por parte de la ciudadanía e incrementando sus probabilidades de éxito.

Los beneficios de la mediación para la infancia y la familia en los distintos ámbitos donde ésta se desarrolla y la especial incidencia de este procedimiento en diferentes derechos de la infancia han sido concretados y detallados en este informe.

Constituye también un importante avance la inclusión de la mediación gratuita para los mismos supuestos en que se es beneficiario de asistencia jurídica gratuita. Beneficiándose así, a las familias y las personas menores de edad sin recursos o con especiales circunstancias de vulnerabilidad. La posibilidad de optar por ambos métodos, tanto acudir al sistema judicial o a mediación, amplía sin lugar a dudas los derechos de estos colectivos más necesitados.

Por todo lo expuesto, el contenido del Anteproyecto de Ley, de mediación de la Comunitat Valenciana, incide positivamente en la protección de la familia y en los derechos de protección de la infancia y la adolescencia establecidos en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

València, 9 de mayo de 2017

**EL DIRECTOR GENERAL DE REFORMAS DEMOCRÁTICAS**

José García Añón