



**DICTAMEN 3/2017 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE
MODIFICA EL DECRETO 37/2012, DE 21 DE FEBRERO, POR EL QUE SE
APRUEBA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 1/2009, DE
27 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA MEDIACIÓN FAMILIAR EN LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2017

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decreto que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 20 de enero de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 20 de enero de 2017, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

II. Contenido

El proyecto de decreto a dictaminar tiene por objeto la modificación de determinados artículos del Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La norma tiene como marco competencial el artículo 61.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución. A su vez, en el artículo 17 se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia; y el artículo 150 determina que la Junta de Andalucía puede establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia.

En cuanto al marco normativo en el que se encuadra el proyecto de decreto, en el ámbito estatal hay que mencionar la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Mientras que en el ámbito autonómico, se encuentran la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, que regula la formación de las personas mediadoras, el Registro de Mediación Familiar de Andalucía, el procedimiento de mediación familiar, el Consejo Andaluz de Mediación Familiar y el régimen sancionador. A su vez, en desarrollo de lo establecido en el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, hay tres órdenes de 16 de mayo de 2013: una establece los contenidos mínimos de la formación específica de las personas mediadoras, otra regula las tarifas aplicables a los procedimientos de mediación gratuita y el sistema de turnos, y la última, aprueba los modelos de solicitud de inscripción básica, modificación, prórroga y cancelación en el Registro de Mediación Familiar de Andalucía, la designación de persona mediadora y de mediación familiar gratuita, y el documento de aceptación del proceso de mediación.

La modificación objeto del proyecto de decreto tiene su origen, principalmente, en la necesidad de adaptar el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, a los cambios introducidos en la normativa con motivo de la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, que propició que en Andalucía se aprobase la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que en su artículo 8 modificó la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la mediación familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía; y adecuarlo a la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Así, de la modificación de la Ley 1/2009, de 27 de febrero realizada por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, que, a su vez, está en la misma línea de lo establecido por la normativa estatal de mediación en asuntos civiles y mercantiles antes mencionada, hay que reseñar que, en relación con las personas mediadoras, amplía el abanico de titulaciones académicas válidas para ejercer la mediación a cualquier tipo de titulación oficial universitaria, título de licenciatura, diplomatura, grado, o de formación profesional superior; establece la obligación de la persona mediadora de suscribir un seguro o garantía equivalente para cubrir la responsabilidad civil derivada del procedimiento en el que intervenga; y elimina la obligatoriedad, para ejercer la mediación, de la inscripción en el Registro de Mediación Familiar de Andalucía, pudiendo solicitar su inscripción en el citado Registro a efectos de publicidad e información y, en su caso, a efectos de su adscripción al sistema de turnos para la mediación familiar.

El proyecto de decreto adapta su contenido a las modificaciones descritas, e introduce otras, entre las que cabe destacar que, en cuanto a la formación específica en mediación familiar exigida para la inscripción en el Registro, pasa de 300 horas lectivas a 100 horas para el supuesto de inscripción a efectos de publicidad e información, y 300 horas para el supuesto de inscripción a efectos de formar parte del sistema de turnos. Mientras que, la formación continua exigida, pasa de al menos 60 horas cada tres años, a un mínimo de 20 horas cada cinco años. Ambos tipos de formación podrán ser impartidas por universidades, colegios profesionales, entidades o centros públicos o privados, así como por entidades públicas y privadas extranjeras.

Por otra parte, realiza cambios en relación con el Registro de Mediación Familiar de Andalucía, como la ampliación de la vigencia de la inscripción de 3 a 5

años, la introducción de algunas variaciones en el procedimiento a seguir para la inscripción, prórroga y cancelación de la inscripción; o la actualización de las referencias normativas a la actual ley de procedimiento administrativo, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así mismo, reduce el plazo general para que la persona mediadora propuesta manifieste si puede o no iniciar el proceso de mediación familiar, pasando de 10 días hábiles a 5 días hábiles; modifica los requisitos económicos para la gratuidad de la mediación familiar e introduce una nueva disposición adicional respecto a la transcendencia y ejecutividad de los acuerdos de mediación.

El texto normativo consta de la parte expositiva y la parte dispositiva, que se divide, a su vez, en un artículo, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Su estructura es la siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. “MODIFICACIÓN DEL DECRETO 37/2012, DE 21 DE FEBRERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 1/2009, DE 27 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA MEDIACIÓN FAMILIAR EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA”

El artículo se divide en catorce puntos en cada uno de los cuales modifica, suprime o añade distintas disposiciones del Decreto 37/2012, de 21 de febrero.

Se estructura como sigue:

Uno. “Se modifica el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento”, que regula el ámbito subjetivo de aplicación.

Dos. “Se modifica el artículo 5 del Reglamento”, dedicado a las personas mediadoras.

Tres. “Se modifica el artículo 8 del Reglamento”, que versa sobre la organización y el funcionamiento del Registro de Mediación Familiar.

Cuatro. “Se modifica el artículo 10 del Reglamento”, que regula las solicitudes de inscripción.

Cinco. “Se modifica el artículo 11 del Reglamento”, sobre modificación y cancelación registral.

Seis. “Se modifica el artículo 12.3 del Reglamento”, dedicado a los procedimientos de inscripción, modificación y cancelación en el Registro de Mediación Familiar de Andalucía.

Siete. “Se modifica el artículo 13 del Reglamento”, que trata el sistema de turnos para la mediación familiar.

Ocho. “Se modifica el artículo 18 del Reglamento”, sobre los requisitos económicos para la gratuidad de la mediación familiar.

Nueve. “Se modifica el apartado segundo del artículo 20 del Reglamento”, que regula la designación de la persona mediadora y el reconocimiento del derecho a la mediación familiar gratuita.

Diez. “Se añade un apartado tercero en el artículo 21 del Reglamento”, que se dedica a la actuación de las personas mediadoras.

Once. “Se modifica el apartado cuarto del artículo 24 del Reglamento”, referido a la reunión inicial.

Doce. “Se suprime la letra k) del artículo 31 del Reglamento”, sobre las funciones del Consejo Andaluz de Mediación Familiar.

Trece. “Se modifica el artículo 32 del Reglamento”, sobre el régimen general de remisión a la normativa en materia sancionadora.

Catorce. “Se añade una nueva disposición adicional tercera al Decreto”, que recoge la trascendencia procesal de la mediación.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. Procedimiento de mediación familiar en curso.



DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Desarrollo y aplicación.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

El proyecto de decreto sometido a consideración por este Consejo, tiene por objeto la modificación del Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en nuestra Comunidad Autónoma.

En el ámbito competencial, el Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone, en su artículo 61.4, que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia que incluye, en todo caso, las medidas de protección social y su ejecución. También, señala el artículo 150 de nuestra norma estatutaria que “la Junta de Andalucía podrá establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia”.

Con la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se configura la mediación como un procedimiento de gestión de conflictos en el que las partes enfrentadas acuerdan voluntariamente que una tercera persona cualificada, imparcial y neutral, les ayude a alcanzar por sí mismas un acuerdo que les permita resolver el conflicto entre ambas, sin necesidad de someterlo a una autoridad judicial.

Dicha ley regula en su capítulo III el papel que se le otorga a la persona mediadora, los equipos de personas mediadoras y el Registro de Mediación Familiar de Andalucía.

En desarrollo de esta ley, se aprobó el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba su reglamento y que recoge tanto los requisitos que tienen que tener las personas mediadoras en relación, entre otros, con la formación específica y su experiencia en mediación familiar, como la organización y funcionamiento del Registro de Mediación Familiar de Andalucía, el procedimiento de inscripción y las causas de cancelación, el régimen de acceso y la publicidad de su contenido. Asimismo, entre otras cuestiones, se regulan las condiciones y los requisitos económicos para la gratuidad de la mediación familiar.

La entrada en vigor de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, introdujo las

modificaciones que establecía, a nivel estatal, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, en lo relativo a la simplificación de los regímenes de autorización, que en el caso de la mediación familiar en Andalucía era de carácter obligatorio el solicitar la inscripción en el Registro de Mediación Familiar de Andalucía, y dicha obligatoriedad contravenía lo recogido en las normas mencionadas. También, la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, provocó una modificación de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, pasando a tener el Registro un carácter declarativo y ampliándose a cualquier tipo de titulaciones oficiales universitarias las titulaciones requeridas para acceder al mismo.

Desde el Consejo Económico y Social valoramos de forma positiva este proyecto de decreto, ya que las modificaciones que se introducen clarifican determinados aspectos relativos al ámbito subjetivo de aplicación y a la formación de las personas mediadoras, así como adapta algunas cuestiones que atañen al Registro de Mediación Familiar de Andalucía, como ampliar a 5 años el periodo de vigencia de la inscripción en el Registro, y se rebaja el plazo que tiene la persona mediadora para comunicar si puede o no iniciar el proceso de mediación familiar, que se reduce de 10 a 5 días; o la adaptación a la nueva normativa sobre Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En cuanto al carácter meramente declarativo que pasa a tener la inscripción de las personas mediadoras en el Registro, este Consejo entiende que aun cuando no constituya un requisito preceptivo para el ejercicio de la actividad, su existencia y regulación aportan mayor seguridad jurídica y confianza a los administrados que demanden los servicios en materia de mediación familiar.

Asimismo, se procede a adecuar los requisitos económicos para la gratuidad de la mediación familiar cuando no se superen los umbrales establecidos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Deteniéndonos en este aspecto, este Consejo quiere señalar que el artículo 18, por confuso en su regulación y en la redacción de sus apartados, necesita en nuestra opinión una mayor coherencia interna, aclarando los requisitos de la mediación gratuita, tanto familiares como económicos, sin mención a términos o cuestiones difíciles de concretar.

Además, señalar que el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, establece en su artículo 17 una relación directa entre el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y el derecho a la gratuidad de la mediación familiar, supeditando ésta a la primera. Como es sabido, para reconocer el derecho a la justicia gratuita existen las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita que son las competentes para reconocer este derecho, por lo que deberíamos deducir que son estas Comisiones las que determinan, también, el derecho a la mediación gratuita. Esto puede contradecirse con la competencia establecida en el artículo 3, pero además genera dudas sobre el órgano competente en los casos recogidos en el artículo 18.3 del proyecto de decreto, que abre el derecho a la mediación gratuita a una serie de supuestos diferentes al derecho a la asistencia jurídica gratuita. Por ello, sería recomendable que se revise el texto del Decreto 37/2012, de 21 de febrero, y se aproveche para aclarar estas contradicciones.

Añadir que esta falta de concreción sobre el órgano competente para reconocer el derecho a la mediación genera incertidumbre sobre quién valorará “los signos externos que manifieste su real capacidad económica” (artículo 18.4), que es una referencia subjetiva y no cuantificable, que se recoge en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

En todo caso, consideramos que el legislador debería reflexionar sobre la conveniencia de separar los dos derechos y ampliar los márgenes de la capacidad económica para acceder a la mediación gratuita, en especial en los casos que afectan a menores.

Asimismo, y en aras de una mayor transparencia y funcionalidad, la no constitución del Consejo Andaluz de Mediación Familiar hasta la fecha, pone en evidencia lo recogido en el capítulo V del Decreto 37/2012, de 21 de febrero, y entendemos que en ningún caso puede ser la justificación para que se modifique un artículo eliminando una de las competencias que se le habían asignado, la de aprobar los planes de formación continua presentados por las entidades públicas y privadas.

Dicho esto, y en referencia a la aprobación de los planes de formación profesional por este tipo de órganos, entendemos que no es su ámbito de competencia y que existen otros cauces legales para ello, lo que no es óbice para que las administraciones puedan llevar a cabo consultas sobre ello a diferentes organizaciones, entidades u órganos consultivos.



Por último, hay que señalar que, aun siendo el texto sometido a consideración una adaptación de la norma reglamentaria a la legislación vigente, ello no le exime a la Consejería competente de proceder a su adecuada publicidad y trámite de alegaciones “stricto sensu”, no existiendo constancia, tampoco, a la fecha de elaboración de este dictamen, que su tramitación haya tenido reflejo en la sede electrónica de la Junta de Andalucía destinada a tal fin.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 5. Formación de las personas mediadoras

Apartado 2

Sería necesario aclarar, al menos en el preámbulo de la norma, la justificación de establecer dos niveles distintos de exigencia de formación específica según que la inscripción sea a efectos de publicidad e información, o para acceder al sistema de turnos.

Parece lógico que la formación requerida para considerar cualificada a la persona para el ejercicio de la mediación familiar a efectos de publicidad e información, sea también el requisito para el acceso al sistema de turnos, o bien, se establezca idéntica exigencia para la inscripción y para el acceso al sistema de turnos, si se considera que éste último es el nivel que garantiza la calidad y formación adecuada. Es por lo que se debería clarificar esta cuestión, dado que genera dudas en cuanto a su alcance y contenido.

Apartado 5

Desde este Consejo creemos que la norma debería incluir cuáles son las exigencias organizativas y funcionales respecto de los centros o entidades que van a impartir la formación conducente a la habilitación para ejercer la mediación familiar, así como la cualificación del profesorado que la imparta, o en todo caso hacer una mención expresa a la normativa vigente reguladora de dichos aspectos, cuestión que por otro lado el propio preámbulo menciona, al recoger entre otras, la Orden de 16 de mayo de 2013, por la que se establecen los contenidos mínimos de la formación específica de las personas mediadoras. Para ello, proponemos la siguiente modificación y la adición de un nuevo párrafo al final de este apartado, del siguiente tenor:

*“5. Las instituciones, entidades o centros deberán acogerse a los requisitos establecidos en el presente artículo, así como a lo dispuesto en la **normativa legal vigente** que regula tanto los contenidos mínimos de formación de las personas mediadoras, **como las exigencias organizativas, funcionales y de***

cualificación del profesorado aplicables a los centros o entidades recogidos en el apartado anterior”.

Artículo 8. Organización y funcionamiento del Registro de Mediación Familiar

Apartado 3

Habría que añadir expresamente que la inscripción de las personas mediadoras en el Registro de Mediación Familiar de Andalucía es gratuita, pues no se aclara en ningún punto de la ley ni del reglamento.

Apartados 3 y 4

Tal y como hemos mencionado para otros apartados de este dictamen, creemos que las modificaciones introducidas, en este caso en los apartados 3 y 4 de este artículo, no están suficientemente claras y pueden inducir a error en cuanto a los plazos para solicitar la prórroga de la inscripción en el Registro de Mediación Familiar de Andalucía.

Este Consejo no alcanza a comprender que en el proceso de cancelación de oficio, una vez transcurridos los 3 meses antes de la fecha de caducidad de la inscripción sin que el mediador o mediadora presente la solicitud, o bien si no ha reunido los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 5, y una vez producida la cancelación, se abra un nuevo plazo de un año para poder renovar. Entendemos que si se abre un nuevo plazo, en realidad lo que hace el legislador es ampliar el plazo para presentar las solicitudes de prórroga un año más.

Por ello, consideramos que se deben aclarar estos aspectos en una nueva redacción de estos dos apartados, ya que creemos que inducen a confusión en cuanto a los plazos y además no agilizan el proceso de renovación o inscripción en el Registro de Mediación Familiar de Andalucía.

Artículo 10. Solicitudes de inscripción

Apartado 4

Este apartado debería contemplar un plazo para la aprobación del modelo de inscripción del Registro de Mediación Familiar de Andalucía o bien incorporarlo directamente como anexo al proyecto de decreto para evitar dilaciones innecesarias en su aplicación una vez entre en vigor.

Artículo 18. Requisitos económicos para la gratuidad de la mediación familiar

Apartado 2

En relación a lo recogido en las letras b) y c), y atendiendo a la realidad sobre la diversidad familiar existente, el CES de Andalucía considera necesario introducir una mención acorde para ajustar los términos y definiciones que engloban las nuevas modalidades de unidad familiar, que puede ser del siguiente tenor:

Letras b) y c): *“La formada por el padre, la madre o ambos, **o personas con relaciones análogas de afectividad...**”*

Apartado 3

Las letras a) y b) requerirían de una mejor redacción y determinación, ya que en el enunciado de este apartado 3 se dice que *“se procederá al reconocimiento excepcional del derecho a la mediación familiar gratuita en los siguientes casos”*, y luego en la letra a) se indica que el órgano competente *“podrá conceder excepcionalmente”* ese reconocimiento. A nuestro entender es reiterativo y no deja claro si el reconocimiento excepcional se da siempre en estos casos, o a criterio del órgano competente. Además, en la letra b) se alude a *“las mismas condiciones económicas previstas en el apartado anterior”*, cuando en la a) no se relaciona lo económico sino la situación familiar de la persona, cuestión que a nuestro juicio necesita también aclaración.

Asimismo, en la letra b) y en aras de su actualización a la normativa vigente en materia de discapacidad, es necesario que se haga referencia al Real Decreto

Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y no a Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, tal y como hace el proyecto de decreto.

Apartado 4

En esta parte del artículo se establece que se tendrá en cuenta para determinar la insuficiencia de recursos económicos además de las rentas y otros bienes patrimoniales o circunstancias declaradas por la persona, otros signos externos o circunstancias como que la vivienda donde resida habitualmente no sea “suntuaria”, nos parece que son conceptos jurídicos indeterminados que pueden generar inseguridad jurídica y arbitrariedad en su aplicación.

Este Consejo propone eliminar todas esas alusiones y mejorar así la redacción de este apartado, quedando de la siguiente forma:

4. *“A los efectos de comprobar la insuficiencia de recursos se tendrá en cuenta ~~además de~~ las rentas y otros bienes patrimoniales o circunstancias que declare la persona solicitante, **sin perjuicio de que el órgano competente pueda acreditarlo por otros medios fundados en derecho. los signos externos que manifieste su real capacidad económica, negándose el derecho a la mediación gratuita si dichos signos revelan con evidencia que esta dispone de medios económicos que superan los límites de este Reglamento.***”

*La circunstancia de ser la persona solicitante propietaria de la vivienda en que resida habitualmente, no constituirá por sí misma obstáculo para el reconocimiento del derecho, **siempre que aquella no sea suntuaria**”.*



V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida de que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se modifica el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sevilla, 13 de febrero de 2017

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA

[Handwritten signature in blue ink]

Edo. Angel J. Gallego Morales

[Handwritten signature in blue ink]

Edo. Alicia de la Peña Aguilar