En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra del Informe de la Ponencia para analizar y estudiar la mediación y otras técnicas y mecanismos de resolución de conflictos para desarrollar e impulsar un modelo de resolución de conflictos acorde a las necesidades de la ciudadanía navarra, aprobado por la Comisión de Políticas Migratorias y Justicia con fecha 18 de noviembre de 2022.

Pamplona, 18 de noviembre de 2022

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

INFORME DE PONENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El día 30 de septiembre de 2021 se presentó una propuesta suscrita por los portavoces de todos los grupos parlamentarios solicitando la creación de una ponencia parlamentaria para analizar y estudiar la mediación y otras técnicas y mecanismos de resolución de conflictos, para desarrollar e impulsar un modelo de mediación acorde a las necesidades de la ciudadanía de Navarra.

La Comisión de Políticas Migratorias y Justicia del Parlamento de Navarra acordó el 13 de octubre la creación de la Ponencia, siendo publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 122 de 18 de octubre de 2021.

2. La Ponencia se constituyó el día 3 de noviembre de 2021, con la presencia de los siguientes Parlamentarios Forales designados por sus respectivos Grupos Parlamentarios y Agrupaciones de Parlamentarios Forales de la Cámara: Ilmos. Sres. y Sras. D. Jorge Esparza Garrido, D.ª Virginia Magdaleno Alegría, D.ª Blanca Regúlez Álvarez, D.ª Aranzazu Izurdiaga Osinaga, D.ª Ainhoa Aznárez Igarza y D.ª Maria Luisa De Simón Caballero, asignándose a la misma, como Letrada de la Cámara a D.ª Nekane Iriarte Amigot.

En dicha sesión constitutiva fue elegida Presidenta de la Ponencia la Ilma. Sra. D.ª Aranzazu Izurdiaga Osinaga y se aprobaron sus normas de funcionamiento interno, publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 128 de 10 de noviembre de 2021.

Durante el funcionamiento de la ponencia, el Letrado D. Ignacio Ordoki Guarch sustituyó a D.ª Nekane Iriarte Amigot.

3. Desde su inicio, la Ponencia ha tratado de analizar desde diferentes ámbitos el objeto de su estudio, recabando la colaboración de la dirección General de Justicia, del Servicio de Trabajo de la dirección General de Política de Empresas, Proyección Internacional y Trabajo, la Sección de convivencia y coeducación del Departamento de Educación, el Servicio de mediación familiar de Derechos Sociales, y otras instituciones Públicas como el Defensor del Pueblo.

Asimismo, la Ponencia acordó un calendario de sesiones en el que se ha procurado la comparecencia de todas y todos los actores sociales involucrados: personas expertas en mediación y otras técnicas de resolución de conflictos (tanto del ámbito internacional, nacional y foral); representantes de los diferentes Colegios de Abogados de Navarra y de los Colegios Profesionales de Trabajo Social, Psicología y Economista; representantes de la Universidad Pública de Navarra, de la Universidad de Navarra y de Instituciones mediadoras; representantes de la Judicatura en el ámbito penal, civil y administrativo; representantes del Ministerio Fiscal y del equipo Psicotécnico del Juzgado de Menores; los sindicatos UGT, CCOO, LAB y ELA; empresarios y otras asociaciones y colectivos implicados en la mediación y otros mecanismos de resolución de conflictos como Cruz Roja. Se adjunta anexo nº 1 con la relación de personas intervinientes en la Ponencia.

Por todo ello, debemos agradecer a todos los agentes implicados su participación en las 30 sesiones de esta Ponencia, así como la remisión de una abundante y valiosa documentación que queda incorporada al expediente administrativo de la misma.

4. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.2 del Reglamento de la Cámara, la Ponencia da cuenta a la Mesa del Parlamento de la finalización de su trabajo, a fin de que esta proceda a convocar la Comisión de Justicia y Políticas migratorias para la continuación del debate, si procede.

II. INFORME

**I. Competencia.**

Las competencias de Navarra en materia de mediación varían en función de que se trate de ámbitos que sean competencia exclusiva de la Comunidad Foral, de desarrollo o de ejecución de la legislación básica del Estado.

En materia civil, dado que se trata de una competencia histórica y exclusiva de Navarra reconocida por la Constitución (D.A 1ª y artículo 149.1.6 y 8 CE y el artículo 48.1 y 2 LORAFNA), tiene margen de actuación para regular la mediación, sin perjuicio del derecho procesal civil, que es competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1 6º CE), al igual que legislación procesal en los ámbitos mercantil, laboral, penal y administrativo. En definitiva, Navarra tiene competencia en materia sustantiva pero no en materia procesal que es competencia exclusiva del Estado.

**II. Contexto.**

Desde finales del siglo XX, la sociedad navarra ha sufrido una extraordinaria transformación consecuencia de los vertiginosos cambios que se han sucedido y muy especialmente a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, que han tenido su reflejo en el crecimiento y diversificación de las relaciones personales y jurídicas con un incremento del número y complejidad de los conflictos que son consustanciales a toda interacción humana.

En los próximos años, Navarra deberá hacer frente a grandes cambios y transformaciones, que nos conducirán a un nuevo escenario socioeconómico muy distinto al anterior. Un escenario en el que surgirán nuevas necesidades y conflictos, que van a precisar de nuevas respuestas, que garanticen una adecuada solución de los conflictos que se generan en la sociedad.

La excesiva judicialización de las relaciones humanas ha provocado que el sistema judicial genere respuestas cada vez más lentas y no siempre acordes con los verdaderos intereses de las partes puesto que, con frecuencia, las diferencias existentes acostumbran a tener componentes no jurídicos y eminentemente personales que difícilmente pueden ser solventadas con el sistema de Justicia tradicional.

La ponencia, tras escuchar la opinión de expertos de los diferentes ámbitos y estudiar la abundante documentación aportada, ha reflexionado sobre la necesidad de fomentar, impulsar e implementar el uso de métodos adecuados para resolver los conflictos y necesidades de las persona físicas y jurídicas en nuestro territorio.

Como han señalado varios ponentes, a una sociedad abierta y plural como la del presente siglo, corresponde un sistema de justicia de ese mismo carácter, un sistema plural, y no de cauce único –como el que ofrece la Jurisdicción, a través del proceso judicial– sino en el que convergen múltiples vías a través de las que canalizar una respuesta consensuada al conflicto. Se ha de dar forma a un modelo en el que las vías de acceso a la Justicia se simplifiquen y amplíen.

En definitiva, esta es la línea que ha seguido la evolución de las Alternative Dispute Resolutions, identificadas con las clásicas siglas ADR. Algunas, como la técnica de la mediación, han sido incorporadas al Ordenamiento Jurídico, otras están en vías de hacerlo y otras no tienen aún su espacio en los textos normativos y operan en la práctica, siendo desigual su implantación, como pueden ser los círculos y conferencias.

De todas estas técnicas, la mediación es la que ha experimentado un mayor desarrollo. Navarra ha sido pionera en la implantación de la mediación penal, que desde el año 2018 se ha convertido en un servicio público. Y en el ámbito civil, donde existe una gran tradición del Pacto tal y como se refleja en la ley 7 del Fuero Nuevo, que establece la preeminencia del paramiento. Libertad civil, pacto y discrecionalidad judicial son los principios informadores propios del derecho navarro que han guiado la regulación de las relaciones privadas y que ha impregnado también otros ámbitos.

Si bien podemos afirmar que en Navarra la mediación está implantada, a lo largo de la ponencia se ha constatado que la implantación y el desarrollo ha sido muy desigual en todo el territorio y en los diferentes ámbitos, lo que nos lleva a concluir que la mediación en Navarra no ha desplegado todo su potencial.

Así, en el ámbito penal, hay que avanzar de manera decidida de la mediación penal a la justicia restaurativa, incluyendo otras técnicas en las que intervienen un mayor número de participantes como los círculos y conferencias. Asimismo, hay que explorar nuevos ámbitos de trabajo como la mediación en el ámbito administrativo donde está muy poco desarrollada, o en el ámbito educativo y comunitario.

A la vista de todo lo expuesto la Ponencia ha concluido con una serie de consideración algunas generales y otras destinadas a cada ámbito analizado.

**III. La mediación en los diferentes ámbitos.**

a) Marco general.

La mediación es, junto con el arbitraje, el instrumento que mayor desarrollo normativo ha tenido; en particular, cuenta con el respaldo de una legislación de carácter comunitario, siendo la más relevante la Directiva 2008/52/CE, y su trasposición en la Ley 5/2012 de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Esta norma recoge un régimen general aplicable a toda la mediación que tenga lugar en los ámbitos civil y mercantil, de cara a la resolución de conflictos de derecho privado.

La ley concibe la mediación como un método adecuado de gestión y resolución de conflictos entre dos o más sujetos que, en condiciones de igualdad, intentan, con ayuda de un tercero ajeno a la controversia, imparcial y neutral, encontrar una solución consensuada a las diferencias y confrontación que la origina. De lograrse el acuerdo y ser total, pone fin al conflicto planteado evitando el proceso judicial –que puede no llegar siquiera a iniciarse– o haciendo concluir el ya iniciado.

Si el acuerdo al que llegan resulta parcial, el proceso judicial habrá de abrirse o, en su caso, continuar, para resolver las cuestiones o extremos no cubiertos por la solución consensuada.

En cualquier caso, aunque pueda ser lo ideal, la consecución del acuerdo no es siempre el resultado del procedimiento de mediación, ni su consecución el fin único. Su desarrollo, aun cuando no concluya en acuerdo, puede lograr el acercamiento de posturas y rebajar la tensión existente entre las partes y, particularmente, la restauración o mejora de la comunicación entre estas. En definitiva, permite la “pacificación del conflicto” y, en su caso, una mejor resolución a través del proceso judicial al que pueda verse abocado.

A diferencia de la negociación u otros métodos de autocomposición de controversias, la mediación se caracteriza por la intervención de un tercero, situado «inter partes», formado en técnicas y habilidades específicas de las que hace uso para, a través de un procedimiento estructurado, aunque flexible, ayudar a las partes a encontrar una solución al conflicto que sea satisfactoria para ambas, en la medida en que cubra o responda a sus necesidades e intereses.

La persona mediadora es una pieza esencial del procedimiento de mediación; un profesional con formación especializada que, entre otros cometidos, ha de facilitar una comunicación constructiva entre las partes, con la que favorecer los componentes del proceso negociador. De ahí la importancia de garantizar la formación, especialización y calidad de las personas mediadoras que ejerzan en el ámbito de nuestra Comunidad Foral y de todos los operadores que intervienen en el proceso de mediación, incluida la mediación intrajudicial.

b) Ámbito Penal.

La excesiva judicialización de las relaciones humanas ha provocado que el sistema judicial genere respuestas cada vez más lentas y no siempre acordes con los verdaderos intereses de las partes puesto que, con frecuencia, las diferencias existentes acostumbran a tener componentes no jurídicos y eminentemente personales que difícilmente pueden ser solventadas con el sistema de Justicia tradicional.

El sistema penal actual, basado en la justicia punitiva, de orientación retributiva y preventiva, se revela insuficiente. Por ello, se habla de la crisis del sistema penal de justicia, puesto que no cumple adecuadamente sus funciones y de ahí que haya surgido la necesidad de buscar nuevas fórmulas.

Los operadores jurídicos -jueces, abogados, fiscales y L.A.J.– han advertido que, en innumerables ocasiones, el proceso judicial agudiza aún más los conflictos sociales y las consecuencias derivadas de la comisión de un delito. Esto se manifiesta, especialmente, en el ámbito de la aplicación de las penas privativas de libertad y sus consecuencias negativas, puesto que en un buen número de casos no satisfacen las necesidades de la víctima ni tampoco se consiguen unos efectos resocializadores efectivos. Muy al contrario, la aplicación en determinados supuestos de este tipo de penas favorece la criminalización, el etiquetamiento y la estigmatización del infractor, condicionando con ello sus expectativas de futuro al facilitar su introducción en circuitos delictivos de los que no logra salir.

Ante esta insatisfacción y la innegable decepción surgida tras el evidente fracaso de los métodos resocializadores en la ejecución de las penas privativas de libertad, se ha abierto un profundo debate entre los operadores jurídicos y los poderes públicos sobre el uso de métodos adecuados para resolver los conflictos con fines distintos a los que se orienta la justicia punitiva tradicional.

Y, en este sentido, la justicia restaurativa supone un cambio fundamental en la manera de enfocar y de responder a los actos delictivos. Se trata de una nueva visión de la justicia penal que va más allá de los fines retributivos que afectan al delincuente, para atender a todos y cada uno de los sujetos involucrados en el hecho punible. Un modelo cuya respuesta a la infracción penal no es únicamente la averiguación del culpable y la imposición de una pena, sino que dará entrada a la satisfacción de las necesidades de la víctima concreta sin menoscabo de las finalidades del derecho penal, permitiendo así el diálogo personal directo o indirecto entre los protagonistas del hecho delictivo frente a la burocratización y deshumanización que impera en el proceso penal clásico; otorgando un papel fundamental a la víctima.

Uno de los máximos exponentes de la Justicia restaurativa es la Mediación Penal. Se trata de una técnica implantada en Navarra desde el año 2006, a través de un proyecto pionero impulsado por el Juzgado de Instrucción nº 3, que fue consolidado en el año 2008, mediante la implantación del Servicio de Mediación Penal en los Juzgados de Pamplona mediante la firma del convenio entre la Dirección General de Justicia del Gobierno de Navarra y La Asociación para la Mediación y Pacificación de Conflictos de Navarra (ANAME). El servicio se prestó en su inicio para los Juzgados de Instrucción nº 1, 2 y 3 y Juzgados de lo Penal nº 1, 2 y 3 de Pamplona y, a la vista de los buenos resultados obtenidos, se ha ido extendiendo al resto de Juzgados y Partidos Judiciales para convertirse, desde el año 2018 en un servicio público.

En el año 2021 se ha creado el Servicio de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa de Navarra (SEPJURNA) dentro de la dirección General de Justicia, quedando ya plenamente atribuida la competencia del Gobierno de Navarra en el impulso y la coordinación de la justicia restaurativa en todas las fases del proceso penal, incluyendo la ejecución.

Si bien podemos concluir que el servicio de mediación penal y justicia restaurativa está garantizado en todos los partidos judiciales, en las sesiones de la Ponencia ha quedado de manifiesto que existe una implementación muy desigual en los diferentes Partidos y órganos judiciales. Así, se ha constatado que la mediación penal es una alternativa consolidada en los Juzgados de Instrucción de Pamplona/Iruña, Aoiz/Agoitz y Estella-Lizarra, en menor medida en Tafalla, mientras que en el ámbito judicial de Tudela queda mucho camino por recorrer. Así mismo se ha constatado que la mayoría de los expedientes que se someten a mediación se corresponden con hechos constitutivos de delitos leves, siendo muy pocos los expedientes incoados por delitos graves que se derivan a mediación.

Por tanto, es necesario impulsar y fomentar la mediación en todo el territorio con criterios de uniformidad e impulsar otras técnicas que permitan ampliar la participación de la sociedad en los procesos y, de este modo, atender a las consecuencias colectivas de los delitos, incluidos los delitos graves. Se trata de implantar nuevas técnicas, como las conferencias o reuniones restaurativas, en las que participa la comunidad de allegados de las personas infractoras y dañadas, y los círculos restaurativos que han de contar con la participación de representantes de la comunidad. Aunque estas son las técnicas más conocidas, existen otras muchas que deben ser impulsadas desde el Gobierno de Navarra.

c) Ámbito civil, civil-familia y mercantil.

Navarra tiene una larga experiencia en mediación en el ámbito familiar, siendo una práctica muy consolidada en nuestro territorio foral, tanto en el ámbito intrajudicial como en el extrajudicial.

Así, en el ámbito intrajudicial, en el año 2021 los juzgados de familia de Pamplona y Aoiz derivaron 114 casos. Mientras que el crecimiento de la mediación Familiar extrajudicial ha sido constante a lo largo de su andadura. En el año 2002, cuando el servicio inicio su actividad, atendió 27 expediente frente a los 301 expedientes del año 2019 y los 231 del año 2021.

La jurisdicción civil y, en especial, los procesos de familia están siendo objeto de grandes cambios en los últimos años, tanto legislativos como jurisprudenciales. La intervención desde los juzgados es cada vez más exigente, y el establecimiento de recursos de ayuda a las familias en crisis, resulta imprescindible para que los jueces puedan cumplir con su deber constitucional de tutela efectiva. A la administración pública corresponde garantizar que estos recursos cumplan con los criterios de calidad y especialización.

Navarra no es ajena a todo ello, y la reciente modificación del Fuero Nuevo, ha adaptado nuestra normativa civil a los nuevos modelos familiares y a las nuevas necesidades de las familias. Esta nueva regulación tiende claramente a fomentar el pacto de parentalidad entre los progenitores como primera opción para regular las relaciones familiares y evitar la litigiosidad. Y subsidiariamente, ofrece una amplia discrecionalidad judicial para, desde el principio fundamental «favor filii», adoptar en cada caso concreto las medidas que, en defecto de pacto, superen las lagunas o taxatividades del texto civil común, tan claramente evidenciadas en los últimos tiempos por la amplia variedad de situaciones y circunstancias específicas concurrentes.

Las limitaciones del sistema adversarial en el ámbito de la Jurisdicción de Familia han quedado patentes en las sesiones de la Ponencia. Y es que, como han manifestado los profesionales que han comparecido, si el sistema judicial se limita a escuchar a las partes y pronunciarse sobre sus pretensiones, puede llegar a fomentar la percepción negativa que los progenitores tengan entre sí, en situaciones de alta conflictividad. En ellas, los sentimientos de vergüenza, ira y hostilidad se ven exacerbados cuando uno de los progenitores o tutores, de manera personal o a través de su representación letrada o de testigos, expone de forma pública las características y comportamientos negativos del otro, y con frecuencia ampliados y agrandados. Esa hostilidad transfiere hostilidad, ira y tensión en las interacciones entre progenitores e hijos, de manera que el conflicto se va incrementando, los comportamientos nocivos creciendo y la situación personal de todos los miembros de la familia, empeorando.

Tal y como expuso la Magistrada D.ª Margarita Pérez-Salazar ‘el proceso judicial es una foto, pero el divorcio o la separación son un proceso largo que pasa por distintas fases y es mucho más complejo que el judicial. Por ello el proceso judicial no arregla la separación o el divorcio. La sentencia no supone el fin del litigio. Vivir separados o divorciados, más aún con menores supone el abordar cada día nuevas cuestiones que muchas veces acaban en los tribunales en conflictos de ejecución de sentencia’

Por todo ello, es necesario incluir la mediación y el pacto en el abordaje de los procedimientos de ruptura de pareja, teniendo en cuenta el estado psicoemocional en el que puedan encontrarse sus miembros y, especialmente, los hijos e hijas menores implicados, por el fuerte impacto que estas situaciones tienen en su vida.

Junto al Fuero Nuevo, otra normativa de referencia en Navarra es la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre Mujeres y Hombres, ya que si la perspectiva de género debe estar presente de forma transversal en todas las políticas públicas, resulta particularmente relevante en el ámbito familiar. Y es que difícilmente cabe hablar de solución de conflictos entre los miembros de una pareja, sin tener en cuenta el carácter estructural de la desigualdad de género, que se encuentra enraizada y es fruto de estereotipos y roles de género, que siguen siendo marcados, diferenciales y con diferente consideración social, manteniendo unas relaciones desiguales de poder. En este sentido, es imprescindible incorporar a la mediación y demás técnicas de resolución de conflictos en el ámbito familiar la perspectiva de género, debiendo la administración pública garantizar los recursos necesarios para ello.

Si bien en el ámbito familiar se constata que la mediación es una práctica consolidada, no podemos afirmar lo mismo respecto de esta técnica u otras formas de resolución de conflictos en la jurisdicción civil y mercantil. El Gobierno de Navarra, en el año 2016, a la vista de los resultados obtenidos en la jurisdicción penal, decidió trasladar esta experiencia a la jurisdicción civil y mercantil, mediante la suscripción de un Convenio de colaboración con los Colegios de Abogados de Pamplona, Tudela y Estella y con la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Navarra. Por su parte, desde el año 2018, está incluido en el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. Los resultados no están siendo demasiado satisfactorios. En el ejercicio 2017 se derivaron al Servicio de Mediación Intrajudicial 36 asuntos de naturaleza civil y, en el año 2019, se derivaron 26, de los que 14 se cerraron sin que se llegase a celebrar mediación.

Respecto al partido judicial de Pamplona, hay que destacar que los Juzgados de Primera Instancia han pasado de 18 derivaciones en 2017, a 2 en 2018, 3 en 2019 y una única derivación en 2020. Otros partidos judiciales, como por ejemplo Tafalla, no han derivado asuntos de la jurisdicción civil.

En el ámbito civil-mercantil su uso también es muy escaso, ejemplo de ello es que en el año 2020 se derivaron 6 asuntos.

A la vista de estos datos, es necesario analizar y reflexionar sobre los motivos por los que no termina de asentarse la mediación en el ámbito civil y mercantil. Es un ámbito (el de los conflictos privados) donde la mediación puede resultar una herramienta muy eficaz para resolver conflictos de naturaleza privada disponible. A pesar de todas las ventajas y beneficios que presenta, sigue habiendo muchas resistencias tanto entre la ciudadanía en general como entre los operadores jurídicos. Por tanto, en este ámbito, es necesario promover y fomentar la cultura de la mediación y de otras técnicas de resolución de conflictos entre la ciudadanía en general, en las pymes y en los operadores jurídicos.

Fruto de esta preocupación, el Gobierno del Estado ha presentado un anteproyecto de ley para desarrollar e impulsar este instrumento de autocomposición de conflictos. Entre las novedades fundamentales que presenta esta norma destacan las siguientes: 1) la mediación extrajudicial deja de tener un carácter exclusivamente voluntario para pasar a ser un “presupuesto procesal” de determinados procesos; 2) obliga a las partes a intentar la mediación antes de interponer la demanda en determinados procesos (familia, sucesiones, propiedad horizontal…-); y 3) si no se acude al citado intento la consecuencia es que no habrá pronunciamiento de costas a favor de la parte que no hubiese acudido, sin causa que lo justifique.

Así mismo prevé que la mediación –intrajudicial– también puede ser derivada por el órgano judicial, mediante providencia en las que se advertirá a las partes de las consecuencias en relación con las costas.

Esta Ponencia comparte la necesidad de promover e impulsar el uso de estas técnicas, pero creemos que la imposición de la mediación como una carga procesal con la consecuencia en la imposición de costas, desnaturaliza una institución como la mediación, que tiene como uno de sus principios básicos fundamentales la voluntariedad de las partes, y corre el riesgo de convertirse en un mero trámite procesal sin contenido real.

d) Contencioso-administrativo.

A lo largo de la Ponencia se ha constatado que la mediación y otras técnicas restaurativas apenas ha tenido desarrollo en el ámbito administrativo ni en el contencioso-administrativo.

En el ámbito intrajudicial, la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa no contempla de forma expresa la posibilidad de acudir a vías alternativa de heterocomposición para la solución de las controversias, si bien no lo prohíbe. En algunas CCAAs, como Cataluña, se han desarrollo experiencias de mediación en este ámbito con resultado muy positivo.

D. Javier Fuertes López, Magistrado del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona-Iruñea, se mostró partidario de impulsar la mediación en el ámbito contencioso-administrativo. Durante su exposición explicó que la mediación en el ámbito contencioso-administrativo es posible al amparo de lo establecido en los artículos 86 y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), salvo aquellos supuestos en que afecte directamente a los derechos fundamentales de las personas, sea contrario al orden público y/o perjudique intereses de terceros.

Incidió en las ventajas que la mediación y otros mecanismos de resolución de conflictos tienen para el ciudadano y para la administración: 1) humaniza a la administración, por la proximidad con el ciudadano y valoración del procedimiento (audiencia del interesado, cercanía de la Administración, trato directo); 2) tiene menor coste en tiempo y dinero; 3) es más satisfactorio; y 4) conlleva un menor desgaste, mayor seguridad en el procedimiento y en el resultado. De conformidad con lo expuesto, abogó por reservar la vía judicial para aquellos casos en los que no exista otra alternativa (ultima ratio).

En el ámbito administrativo, hay que destacar la modificación legislativa aprobada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios para ampliar las competencias del Defensor del pueblo e incluir la mediación entre sus funciones. Como expuso el asesor encargado del servicio de mediación del Defensor del Pueblo, el Sr. Font, de marzo a diciembre de 2021, se tramitaron 11 expedientes de mediación y, de enero a mayo de 2022, 9 expedientes. De los datos que facilitó a la ponencia, debemos destacan dos cuestiones: por un lado, que 13 expedientes fueron incoados a solicitud de ciudadanos o colectivo de ciudadanos, lo que pone de manifiesto el grado de aceptación de la mediación entre la ciudadanía; y, por otro, resulta llamativo que de las 16 invitaciones cursadas para mediar, fueron aceptadas la mitad, las otras ocho fueron rechazadas, dos por parte de Ayuntamientos, dos por Mancomunidades y cuatro por parte del Gobierno de Navarra, lo que ponen de manifiesto las reticencias de la Administración.

Un ámbito donde la mediación y otras prácticas restaurativas ha tenido mayor desarrollo ha sido el ámbito educativo. Son muchas las iniciativas positivas promovidas desde el sistema educativo para hacer frente a las múltiples amenazas que dificultan una convivencia social pacífica, respetuosa con la dignidad de las personas, con el bien común y con los derechos humano. Es importante que el respeto a la dignidad de todo ser humano y el valor de la palabra como medio y forma de exponer y defender las propias ideas, sean tenidos en cuenta para prevenir y resolver conflictos de forma pacífica en el ámbito de la comunidad educativa.

A pesar del valor de estas iniciativas, se ha constado la necesidad de reforzar la formación de los profesionales que intervienen en estas prácticas e incrementar las horas dedicadas a la convivencia en los centros educativos, así como la necesidad de dotar de espacios adecuados.

e) Ámbito laboral.

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, supuso una profundización en las técnicas de resolución extrajudicial de conflictos laborales, hasta el punto que, el Titulo V de su libro I, se titula ‘ De la evitación del proceso’, y en él se regulan la conciliación y mediación previa, los laudos arbitrales y el agotamiento de la vía administrativa previa a la judicial laboral, como mecanismos que tratan que el conflicto laboral sea solventado en un estado pre procesal, evitando así que la controversia en cuestión acceda a los Juzgados y Tribunales del orden social.

El conflicto es inherente al sistema de relaciones laborales, donde las partes (social y empresarial), tienen necesariamente intereses contrapuestos. En este ámbito, la mediación tiene muchas potencialidades para resolver y hacer frente a las desavenencias laborales. La excesiva judicialización de los conflictos laborales ha generado un retraso importante en la resolución de los conflictos que se someten a la vía judicial que resulta un riesgo de cara a incrementar los niveles de tensión, que se evitaría con otra vía más ágil.

La vía judicial es principalmente jurídica y en el procedimiento laboral, a pesar de ser un procedimiento flexible, no se tiene en cuenta las connotaciones sindicales, sociales y económicas del conflicto ya que no se garantiza la participación de sindicatos ni asociaciones empresariales. Mientras que los procesos extrajudiciales permiten otro tipo de intervención de las partes, más ágil y rápida.

En Navarra existen dos órganos con competencia en materia de resolución extrajudicial de conflictos: el Servicio de Trabajo del Gobierno de Navarra y el Tribunal Laboral de Navarra. Ambos órganos tienen idénticas competencias en materia de resolución autónoma de conflictos, que en el ámbito laboral tiene carácter obligatorio previo a la interposición de la demanda. Ambos recursos son financiados íntegramente con presupuesto público.

El Tribunal Laboral surge de un Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos Extrajudiciales de Solución de Conflictos Laborales de la Comunidad Foral de Navarra suscrito entre la Confederación de Empresarios de Navarra y las Centrales Sindicales UGT Y CCOO. Fue suscrito el 11 de enero de 1996, al amparo de lo establecido en el artículo 83.3 del Estatuto de los Trabajadores.

En el caso del Servicio de Trabajo, la mediación la ejercen letrados del Gobierno de Navarra que se limitan a levantar acta del resultado del acto (con avenencia o sin avenencia).

En el ámbito de la mediación intrajudicial, en 2015 el Tribunal Laboral suscribió un acuerdo con el TSJN para que puedan derivar a mediación. La realidad es que se derivan muy pocos procedimientos ya que no han llegado a una docena desde esa fecha.

III. CONCLUSIONES

**I. Divulgación de la mediación y otras prácticas restaurativas.**

El Gobierno de Navarra y las administraciones públicas deben promover la resolución pacífica de conflictos, impulsando y fomentando la mediación y otras prácticas restaurativas en todos los ámbitos, incluido el ámbito judicial. Deben realizar especial hincapié en aquellos ámbitos donde la mediación y otros mecanismos de resolución de conflictos están menos implementados, como puede ser el ámbito civil, contencioso-administrativo y laboral. Para ello, consideramos imprescindible dar a conocer la mediación y otras técnicas restaurativas, con acciones como las siguientes:

– Realizar campañas de difusión y divulgación de la mediación y otras prácticas restaurativas en todo el territorio, en instituciones educativas y administrativas, que propicien un cambio social a la hora de afrontar los conflictos, pasando de un método confrontativo a un método colaborativo de solución.

– Crear una red de puntos de información a la ciudadanía sobre la mediación y otras prácticas restaurativas, y sus ventajas y beneficios.

**II. Acceso a la mediación y otras prácticas restaurativas.**

La ponencia considera necesaria la implantación de servicios públicos de mediación y otras prácticas restaurativas para garantizar el acceso de todas las personas y generar confianza en la ciudadanía. Para ello proponemos:

– Garantizar la prestación de los servicios de mediación y demás practicas restaurativas en todo el territorio foral, prestando especial atención a las zonas rurales.

– Garantizar que las practicas restaurativas se puedan llevar a cabo en las lenguas oficiales de la Comunidad Foral conforme a la normativa foral vigente.

– Garantizar el acceso a la mediación y demás practicas restaurativas en el ámbito extrajudicial e intrajudicial para personas sin recursos, mediante la asistencia jurídica gratuita.

– Garantizar el acceso a interprete.

– Garantizar medios físicos, materiales y económicos adecuados para la práctica de la mediación y demás practicas restaurativas.

**III. Calidad en los Servicios de Mediación y Justicia Restaurativa.**

Corresponde a la administración pública garantizar que la mediación y otras prácticas restaurativas sean de calidad, ya que de ello va a depender su eficiencia y su consolidación.

La persona mediadora o facilitadora es una pieza esencial en las técnicas de justicia restaurativas y, en gran medida, el éxito de la intervención depende de la formación y especialización de las personas que intervienen en el proceso. Para asegurar que la mediación y otras intervenciones sean de calidad proponemos regular la mediación con carácter general, superando el tradicional ámbito civil-familiar para recoger una regulación que afecta a todas las personas mediadoras y facilitadoras que ejerzan en Navarra, con independencia del ámbito de actuación que intervenga. Dicha regulación deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos:

– Establecer criterios de formación específica y continuada, garantizando la especialización.

– Garantizar una formación específica en materia de igualdad de género.

– Regular medidas para garantizar que en los procesos de mediación y demás practicas restaurativas se cumplan los principios rectores de voluntariedad, confidencialidad, igualdad de las partes, imparcialidad y neutralidad de la persona mediadora.

– Regular la comediación.

– Regular un Código deontológico de buenas prácticas.

– Establecer un régimen sancionador para los incumplimientos de los deberes impuestos en la mediación y otras prácticas restaurativas, tanto para entidades mediadoras, como para personas mediadoras.

– Establecer un Registro público de personas y Entidades mediadoras.

– Regular el sello de calidad en mediación.

– Establecer mecanismos de evaluación adecuados para garantizar la calidad del servicio, a través de un órgano público o de un órgano independiente con supervisión pública.

**IV. Ámbito judicial.**

Las ventajas y beneficios de la mediación intrajudicial son evidentes y han sido expresamente reconocidos a nivel europeo e internacional. Por un lado, por razones prácticas y de eficiencia y, por otro, por la capacidad de la mediación de producir un resultado –el acuerdo– percibido y sentido como justo por todas las partes. Por todo ello, consideramos necesario consolidar la mediación intrajudicial e impulsar otras prácticas restaurativas. Para ello proponemos:

– Promover e impulsar la mediación intrajudicial entre Jueces, Magistrados y Letrados de la Administración de Justicia incentivando la derivación a mediación, especialmente en aquellos ámbitos donde todavía no está implementada.

– Garantizar una formación adecuada y continua a todos los operadores jurídicos en técnicas de mediación y justicia restaurativa.

– Garantizar una formación específica en materia de igualdad de género a todos los operadores jurídicos y, en general, a todos los recursos judiciales como, equipos psicosociales, puntos de encuentro, servicios de mediación…

– Establecer los protocolos donde se establezcan criterios claros de derivación.

– Garantizar los medios personales y materiales adecuados para el correcto desarrollo de la mediación y otras técnicas, por ejemplo, creando estructuras de derivación y gestión.

– Incorporar la mediación en el ámbito disciplinario penitenciario.

**V. Ámbito civil-familia.**

Navarra ha ido incorporando distintos recursos de ayuda en los procesos de ruptura que han mejorado el servicio que desde la administración pública se presta a las familias. Apostamos por continuar ampliando estos servicios y garantizando la especialización y calidad de estos. Para ello proponemos:

– Regular los puntos de encuentro familiar para garantizar la calidad del servicio.

– Revisar la Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de Atención y Protección de Niños, Niñas, y Adolescentes y Promoción de sus Familias, Derechos e Igualdad, al objeto de Incluir la mediación y otras prácticas restaurativas entre las actuaciones de apoyo a la familia.

– Contemplar la mediación en la regulación del acogimiento y la adopción.

– Regular la figura del órgano mediador para elaborar el Plan de Acogimiento, el Plan de Individualizado de protección y el Plan de reintegración familiar.

**VI. Ámbito administrativo.**

La mediación conecta con el principio de buena Administración que se exige a todas las instituciones públicas, que se encuentra reconocido como un derecho fundamental en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que posibilita dar cumplimiento a los objetivos de transparencia, buen gobierno, eficiencia, mejor gestión de los recursos públicos, mejor atención y respuesta a la ciudadanía.

Dentro de este ámbito, la mediación y otras técnicas restaurativas resultan especialmente interesantes en el entorno escolar, como procedimientos alternativos para resolver los conflictos entre los miembros de la comunidad y como medio de promoción de gestión de conflictos.

Otro ámbito importante de actuación es el de las empresas públicas que pueden y deben impulsar la mediación y otras técnicas adecuadas de resolución de conflictos en el ámbito empresarial, mediante la introducción de cláusulas de sometimiento de resolución de controversias a mediación y otros métodos adecuados. Para ello proponemos:

– Promover e impulsar la mediación en el ámbito de la administración de la Comunidad Foral de Navarra y el sector público institucional.

– Identificar en cada órgano administrativo la figura de responsable de gestión y derivación a mediación. Esta persona deberá contar con formación específica en materia de mediación y practicas restaurativas y experiencia en conflictos con las administraciones públicas.

– Delimitar, mediante protocolos, las cuestiones susceptibles de ser objeto de mediación y la persona que debe intervenir en el proceso de mediación en representación de la administración.

– Establecer mecanismos para garantizar el cumplimiento del acuerdo alcanzado en mediación.

– Incluir cláusulas contractuales y acuerdos de sometimiento a mediación de las controversias en todos los contratos realizados por la administración de la Comunidad Foral de Navarra y el sector público institucional.

– Promover el papel de los métodos alternativos de resolución de conflictos en el procedimiento sancionador a través de medidas alternativas a las sanciones económicas.

– Dotar de medios y recursos suficientes a la administración para lograr una autentica implementación de los MASC.

En el ámbito educativo proponemos reforzar el tratamiento de los contenidos relativos a la buena convivencia en los centros escolares desde el punto de vista curricular y organizativo mediante la implementación de las siguientes medidas:

– Potenciar la Educación en y para la convivencia, incluyendo en las programaciones didácticas de cada centro el tratamiento de contenidos relativos a la educación para la igualdad, la paz, la no violencia y la resolución pacífica de conflictos. Su finalidad será la de preparar al alumnado para el ejercicio de una ciudadanía responsable, pacífica, respetuosa con las personas en tanto a sus singularidades valorando a cada uno/a por el que es y quieres ser.

– Promover modelos de concreción de la ayuda entre iguales como paradigma de interpretación de la realidad e intervención en materia de promoción de la convivencia pacífica y democrática en los contextos educativos.

– Dotar de recursos humanos y organizativos necesarios y suficientes para intervenir en los procesos de acompañamiento y resolución de conflictos para erradicar la violencia y el maltrato en las relaciones interpersonales, además de coordinar las acciones educativas de los planes y proyectos para la educación en la convivencia.

– Revisar, mejorar y actualizar la normativa de la Comunidad Foral de Navarra relativa la convivencia en los centros escolares adaptándola a las circunstancias y necesidades actuales. En particular al revisión y mejora del Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de Derechos y Deberes del Alumnado y de la Convivencia en los Centros Educativos No Universitarios públicos y privados concertados de la comunidad foral de Navarra.

**VII. Ámbito laboral.**

La Ponencia no ha alcanzado un acuerdo en el ámbito laboral.

**VIII. Ámbito fiscal.**

Instar al Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Economía y Hacienda, para que en el plazo de tres meses realice un estudio sobre la posibilidad de introducir incentivos y/o beneficios económicos y fiscales a la mediación y otras prácticas restaurativas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

ANEXO I

Personas que han participado en la Ponencia:

– �Rafael Sainz de las Rozas, Director General de Justicia del Gobierno de Navarra y Jorge Ollero Perán, Director del Servicio de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa del Gobierno de Navarra.

– �Tim Chapman, Presidente del Foro Europeo de Justicia Restaurativa e Ian Marder, Profesor de la Universidad de Maynooth y Asesor del Consejo de Europa en la recomendación 8 (2018) de justicia restaurativa.

– �Carmen Guil Román, Magistrada de la Sección 3.ª de la Audiencia Provincial de Barcelona y presidenta del GEMME.

– �Gema Varona Martínez, Doctora investigadora permanente en el Instituto Vasco de Criminología.

– �Miguel Martínez de Lecea y Belén Iribarren Goñi, representantes del Ilustre Colegio de Abogados de Pamplona-Iruña.

– �Aitor Tapia, representante del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla.

– �Bernardo Lacarra y Rogelio Andueza, representantes del Ilustre Colegio de Abogados de Estella-Lizarra.

– �Luis Miguel Arribas y Belén Echave, Decano y Vicedecana del Ilustre Colegio de Abogados de Tudela.

– �Rosa Ramos Torío, Decana del Colegio de Psicología de Navarra.

– �Maite Eraso Ascunce, en representación del Colegio Oficial de Trabajo Social.

– �Angel Luis Chocarro, Decano del Colegio de Economistas de Navarra.

– �Teresa Hualde Manso, Catedrática de Derecho Civil de la Universidad Pública de Navarra.

– �Victoria Sánchez Pos, profesora de Derecho procesal civil de la Universidad de Navarra.

– �Manolo Ledesma y Carlos Polite, en representación de ANAME Mediación.

– �Elena Sarasa, en representación de Mediación Navarra.

– �Paz Francés Lecumberri, profesora contratada Doctora de la Universidad Pública de Navarra.

– �Pilar Peña y Marian Aniz, en representación de la Asociación DIRIME MEDIACIÓN.

– �Rosa Aranguren, de la Sección de Familia y Menores del Gobierno de Navarra.

– �M. ª Paz Benito, Jueza Decana y titular del Juzgado Instrucción n.º 3 de Pamplona-Iruña.

– �Elena Cerdán, Fiscal.

– �Ana Carmen Arboniés, Fiscal de vigilancia penitenciaria.

– �Jesús Jiménez, director del Servicio Social de Justicia e Izaskun Gartzaron, Jefa de Sección de Asistencia a las víctimas del delito en Navarra.

– �Carmina Rivera y Marisol, de los Equipos psicotécnicos de menores.

– �Javier Zubicoa, Director del Servicio Trabajo del Gobierno de Navarra.

– �Alberto Pascual, Secretario General del Tribunal Laboral de Navarra.

– �Ana Clara Villanueva, Abogada experta en mediación.

– �José Miguel Gómez, en representación del Colegio Notarial de Navarra.

– �Augusto Paredes, representante del sindicato UGT.

– �Sonia Ontoria, representante del sindicato ELA.

– �Pilar Arriaga, representante del sindicato CCOO.

– �Imanol Karrera, representante del sindicato LAB.

– �Maica Quesada, representante de Cruz Roja.

– �Itziar Irazabal Zuazua y Leonor, Jefa de la Sección de Igualdad y Convivencia del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

– �Leyre Medrano, Fiscal de Navarra.

– �Margarita Pérez-Salazar, Magistrada del Juzgado n.º 10 de familia.

– �Javier Fuertes, Magistrado del Contencioso-administrativo n.º2 de Pamplona

– �Javier Pérez Font, Asesor técnico del Defensor del pueblo.

– �Carlos Fernández Valdivielso, Secretario General de la CEN.