



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

## **SERVICIOS JURÍDICOS**

Informe emitido a petición de la Ponencia de mediación y otras técnicas y mecanismos de resolución de conflictos del Parlamento de Navarra, sobre las competencias que tiene la Comunidad Foral en materia de mediación.

---

Pamplona, 25 de enero de 2022.



# ÍNDICE

## **ANTECEDENTES**

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. Marco normativo**

- a) Consideración previa.
- b) Regulación de la mediación por las Comunidades Autónomas.
- c) Regulación estatal y europea en la materia.

### **II. Distribución competencial**

### **III. Comunidad Foral de Navarra**

- a) Marco normativo de Navarra sobre la mediación.
- b) Distribución competencial por ámbitos o sectores.
  - b.1) La mediación en ámbitos procesal, civil y mercantil.
  - b.2) Mediación laboral.
  - b.3) Mediación penal y justicia restaurativa.
  - b.4) Mediación/conciliación administrativa.
  - b.5) Otros ámbitos en los que la mediación tiene importancia.

## **CONCLUSIONES**

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento de la petición cursada por la Presidenta de la Ponencia para analizar las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de mediación, tienen el honor de elevarle el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES**

1. Con fecha 1 de septiembre de 2021, el Grupo Parlamentario Navarra Suma formuló una “*Proposición de Ley sobre mediación en la Comunidad Foral de Navarra*” que fue admitida a trámite por la Mesa del Parlamento de Navarra y publicada en el BOPN núm. 104, de 17 de septiembre de 2021.

2. El día 15 de septiembre de 2021, tiene entrada en el Parlamento de Navarra el Acuerdo de idéntica fecha del Gobierno de Navarra, en el que se manifiesta su disconformidad a la toma en consideración de la citada proposición de Ley Foral por diversos motivos.

3. Con fecha 20 de septiembre de 2021, la Mesa de la Cámara se da por enterada del criterio del Gobierno y, posteriormente, en la sesión de 30 de septiembre de 2021, el Pleno del Parlamento Navarra adopta, entre otros, el acuerdo de no tomar en consideración la proposición de Ley Foral sobre mediación en la Comunidad Foral, presentada por el Grupo Parlamentario Navarra Suma.

4. El mismo día 30, los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios presentan ante la Mesa y Junta de Portavoces, una propuesta de 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 navarra.

5. A la vista de la citada propuesta, en fecha 13 de octubre, la Comisión de Políticas Migratorias y Justicia, acuerda la creación de la Ponencia, que fue objeto de publicación en el BOPN núm. 122, de 18 de octubre de 2021.

6. La Ponencia se constituyó el día 3 de noviembre de 2021 y, en dicha fecha, aprobó sus normas de funcionamiento interno.

7. Conforme al calendario de trabajo de la Ponencia, se requirió a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe acerca de las competencias que tiene la Comunidad Foral de Navarra en materia de mediación.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I.- Marco normativo**

#### **a) Consideración previa.**

La mediación es un sistema alternativo de resolución de conflictos que, desde los años 70, ha ido cobrando una importancia creciente como instrumento complementario de la Administración de Justicia. La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, la define como el medio de solución de controversias, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador.

El mediador es un profesional neutral que facilita la resolución del conflicto por las propias partes, de una forma equitativa, permitiendo el mantenimiento de las relaciones subyacentes y conservando el control sobre el final del conflicto.

Su régimen se basa en la flexibilidad y en el respeto a la autonomía de las partes, cuya voluntad, expresada en un acuerdo, podrá tener la consideración de título ejecutivo, si las partes lo desean, mediante su elevación a escritura pública.

La actividad de mediación se despliega en múltiples ámbitos profesionales y sociales, por lo que el mediador ha de tener, una formación general que le permita desempeñar esa tarea.

Por lo que respecta a su regulación, debe advertirse que en España se ha producido una situación anómala ya que las regulaciones autonómicas han precedido a la normativa estatal. Muestra de ello son, entre otras, la Ley 7/2001, de

Mediación Familiar valenciana; la Ley 1/2008, de Mediación Familiar del País Vasco; la Ley 15/2009, de mediación en el ámbito del derecho privado de Cataluña o la Ley 9/2011, de mediación familiar de Aragón.

El Estado, por tanto, acometió con mucho más retraso la regulación de la mediación. En efecto, en aras a transponer la Directiva 2008/52/CE, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, aprobó la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles<sup>1</sup> y el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, que desarrolla determinados aspectos de la Ley. Cabe mencionar que, con carácter previo, el Estado había regulado esta institución, de manera puntual, por medio de la Ley 15/2005, de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio<sup>2</sup>.

#### b) Regulación de la mediación por las Comunidades Autónomas.

Como se ha señalado, con anterioridad a la Ley estatal 5/2012 de mediación, algunas CCAAs ya habían regulado la mediación familiar para su respectivo ámbito de actuación. Es decir, en España, la regulación legal de la mediación se centró inicialmente en el ámbito de las relaciones familiares, como muestra el gran número de leyes de mediación familiar que se dictaron antes de la Ley nacional.

Actualmente, son 13 las CCAAs que cuentan con, al menos, una Ley de Mediación (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Madrid, País Vasco), no existiendo ninguna en la Comunidad Foral de Navarra.

Las CCAAs han sustentado la aprobación de estas leyes de mediación familiar en los artículos 39 (según el cual los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos y las hijas) y 148.1. 20º CE (competencias de asistencia social) y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Sólo Cantabria, Valencia y Cataluña han adoptado normas que han superado el tradicional ámbito familiar. Así la Ley catalana 15/2009 de mediación

---

<sup>1</sup> Hay que destacar que la incorporación de esta Directiva al Estado se materializó por vía del Real Decreto-Ley 5/2012, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles, convalidado por el Congreso de los Diputados y tramitado posteriormente como Proyecto de Ley por vía de urgencia, concluyendo con la Ley 5/2012.

<sup>2</sup> La Disposición Final Tercera de esta Ley, anuncia una futura ley de mediación. Así dispone la obligatoriedad, que ha de asumir el Gobierno, de remitir a las Cortes un Proyecto de ley sobre mediación que debe basarse, precisamente, en los principios establecidos en las disposiciones de la Unión Europea.

en el ámbito del derecho privado; la Ley cántabra 1/2011 de mediación (modificada por Ley 4/2017); y la Ley valenciana 24/2018 de mediación, han pretendido institucionalizar y fomentar, por vía de la mediación, la cultura del arreglo amistoso.

En definitiva, la mayoría de CCAAs han dictado leyes de mediación familiar. Las únicas excepciones son Cantabria, Cataluña y Valencia que han aprobado leyes más generales o “transversales” sobre esta institución.

### c) Regulación estatal y europea en la materia.

Las normas más relevantes a nivel europeo y estatal en materia de mediación son la Directiva 2008/52/CE sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles y la Ley 5/2012 de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

La primera, se aprobó para facilitar el acceso a la mediación como una solución extrajudicial económica y rápida en los conflictos que tenían lugar en los ámbitos civil y mercantil. Fue la primera medida europea para el fomento de la mediación. Se aprobó como un instrumento de mínimos, a fin de respetar las competencias de los Estados Miembros y, aunque en ella se decía que sus disposiciones solo se referían a los procedimientos de la mediación en litigios transfronterizos, también contemplaba la posibilidad de que los Estados, si lo estimaban pertinente, pudieran aplicar dichas disposiciones.

La segunda, recoge un régimen general aplicable a toda mediación que tenga lugar en los ámbitos civil y mercantil y pretenda tener un efecto jurídico vinculante como instrumento eficaz para la resolución de controversias cuando el conflicto jurídico afecta a derechos subjetivos de carácter disponible.

La Ley nacional cuenta con cinco títulos: el primero, sobre disposiciones generales, regula su ámbito material y espacial; el segundo enumera los principios informadores de la mediación (entre los que destacan el de voluntariedad, imparcialidad y confidencialidad); el tercero, contiene el estatuto mínimo del mediador, con los requisitos que deben cumplir y los principios de su actuación; el cuarto recoge el procedimiento de mediación, caracterizado por la flexibilidad; y, por último, el quinto regula el procedimiento de ejecución de los acuerdos.

Además de las normas citadas, hay que tener en cuenta la incidencia de otras normas en esta institución. Por orden de fecha, cabe señalar:

- La Recomendación núm. R (98)1, de 21 de enero de 1998, del Consejo de ministros a los Estados Miembros sobre la Mediación Familiar. Con ella se instó a los Estados miembros a instituir o promover la mediación familiar<sup>3</sup>.

- la Ley Orgánica 1/2004, de 2 de diciembre, sobre medidas de protección integral contra la violencia de género, prohibió terminantemente la mediación en los casos de violencia de género.

- la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dictada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (artículo 149.1. 1º CE)<sup>4</sup>.

Es una norma que guarda una estrecha relación con la mediación. En efecto, diversas leyes autonómicas han intentado recoger reglas relativas a las personas mediadoras, pero se han encontrado con el límite de respetar el libre acceso a las actividades de servicios derivado del mercado interior único que pretende instaurar para España la Ley 17/2009<sup>5</sup>.

- la Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen las normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. Contempla la justicia restaurativa como forma de reparar a las víctimas.

- la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, que transpone en el Estado la Directiva 2012/29/EU por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y que ha supuesto un gran impulso para la mediación penal.

De manera muy general (o simplista), puede afirmarse que el papel que cumplen la Directiva 2008/52/CE y la Ley 5/2012 en el ámbito civil y mercantil, lo

---

<sup>3</sup> No obstante, las Recomendaciones no tienen carácter vinculante, aun cuando se les suele otorgar un valor referencial, a la hora de inspirar la acción normativa de los poderes públicos.

<sup>4</sup> Esta Ley traspuso la relevante Directiva comunitaria 2006/123/CE de Servicios en el mercado interior.

<sup>5</sup> El Dictamen del Consejo de Estado 1826/2011, de 17 de noviembre, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 1/2011, de Mediación de Cantabria se refiere, en varias ocasiones a que Cantabria no puede contemplar determinadas reglas para las personas mediadoras ya que va en contra de la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. Es decir, Cantabria intenta regular una serie de cuestiones que son competencia del Estado.



cumplen la Directiva 2012/29/UE y la Ley 4/2015 en el ámbito de la justicia restaurativa penal.

- la Recomendación CM/Rec (2018) 8 del Consejo de Europa en materia de justicia restaurativa penal. En la actualidad, es el instrumento más moderno en materia de justicia restaurativa y, por ello, es aconsejable tenerla en cuenta a la hora de redactar un posible texto legal.

Además, conviene indicar que hay dos anteproyectos sobre mediación pendientes de aprobación: Anteproyecto de Ley de Impulso de la Mediación, aprobado por el Consejo de ministros en enero de 2019 y el de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia, aprobado en diciembre de 2020, cuyo Título I se refiere a los medios adecuados de solución de controversias.

## **II. Distribución competencial**

Como punto de partida procede señalar que la distribución de competencias en materia de mediación entre el Estado y las CCAAs no es sencilla. En primer lugar, porque en la Constitución no hay ninguna referencia expresa sobre este medio de resolución de conflictos; en segundo lugar, porque algunas CCAAs han recogido esta materia en sus Estatutos de Autonomía, mientras que otras no lo han hecho; y, en tercer lugar, porque se trata de una institución transversal (es decir, que afecta a los diversos ámbitos del Derecho), por lo que hay que analizar la distribución de competencias en cada ámbito y ver qué facultades y límites tienen el Estado y las CCAAs en cada materia. Para ello resulta imprescindible acudir a los artículos 148 (competencias que pueden asumir las CCAAs) y 149 (competencias exclusivas del Estado) de la Constitución.

Un ejemplo claro de esta complejidad es comprobar a qué competencia o precepto constitucional se han acogido las CCAA para regular la mediación familiar:

En virtud del artículo 149.1. 8º CE, *el Estado tiene competencia exclusiva sobre Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CCAAs de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.*

Es decir, allí donde no existe derecho foral civil no cabría regular una materia propia del derecho civil como es el derecho de familia<sup>6</sup>.

Sin embargo, la mayoría de las CCAAs han utilizado como sustento jurídico de sus leyes de mediación familiar el artículo 148.1 20º CE, según el cual las CCAA pueden asumir competencias en materia de *asistencia social*. Es decir, debido a la gran demanda que existía de mediación familiar, las CCAAs la consideraron un servicio social y, en base al artículo citado, regularon esta institución.

Por tanto, como se aprecia, determinar quién es el competente para regular la mediación es una cuestión difusa ya que, al ser una materia transversal, hay que analizar la distribución de competencias en cada ámbito y, dentro de esos ámbitos, ver qué facultades o límites tiene el Estado y cada CCAA.

Bajo esta premisa, procede analizar la situación de la Comunidad Foral a fin de intentar dar una respuesta a la petición que ha realizado la Ponencia de la mediación y otras técnicas y mecanismos de resolución de conflictos.

### **III. Comunidad Foral de Navarra.**

En el caso de Navarra, la distribución competencial es, si cabe, más compleja todavía ya que al hecho de que la Constitución no prevea ningún precepto sobre mediación se añade que la LORAFNA tampoco lo hace. Por ello, habrá que analizar en cada ámbito la distribución de competencias entre Navarra y el Estado para determinar quién es el competente para su regulación y en qué medida.

En este sentido, es esencial partir de la posición especial en la que se encuentra Navarra respecto de las demás CCAA. Para entender su régimen competencial, no basta con acudir a los artículos 148 y 149 CE. Debido a su régimen foral, hay que tener en cuenta, además, la D.A 1ª CE *que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*. Por ello Navarra, en determinadas materias, cuenta con un mayor ámbito competencial que el resto de CCAAs. Es decir, su techo competencial va más allá de las previsiones del Título VIII CE.

---

<sup>6</sup> Además, el Informe jurídico al Anteproyecto de Ley de Mediación de la Comunidad Valenciana de 29 de junio de 2017 señala que *“las leyes autonómicas han regulado aspectos como la exigencia de inscripción en determinados registros, la exigencia de determinadas titulaciones, la exigencia de colegiación, que afectan a otros títulos competenciales estatales”*.

En definitiva, Navarra participa de la naturaleza autonómica de las demás CCAAs, con el *plus* de su foralidad; ejerce las competencias asumidas en el Amejoramiento, como cualquier otra CCAA, y, en virtud de su régimen foral, añade las competencias denominadas de *origen histórico foral*.

Antes de analizar la distribución competencial, procede señalar, de forma breve, el marco normativo de la mediación en la Comunidad Foral.

a) Marco normativo de Navarra sobre la mediación.

En primer lugar, hay que señalar que, a diferencia de la mayoría de CCAAs, Navarra no ha aprobado ninguna Ley Foral general propia sobre Mediación. Ni antes de la Ley estatal 5/2012, ni después. Y ello, a pesar de cuenta con el Real Decreto 938/1986, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral en materia de mediación, arbitraje y conciliación.

Sin embargo, sí se han aprobado diversas normas que han regulado de manera puntual algún ámbito de esta institución. Entre las más destacadas, se encuentran: en materia de mediación familiar, la Ley 1/1973, que aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra (modificada y actualizada por la LF 21/2019) y la Ley Foral 3/2011, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres (si bien fue derogada por la citada Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo). En el ámbito de consumo, la Ley Foral 7/2006, de Defensa de los Consumidores y Usuarios y, en el ámbito de menores, la Ley Foral 15/2005, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

A continuación, dado que la Ponencia del Parlamento ha solicitado un informe sobre las competencias de Navarra en materia de mediación (sin concretar en qué ámbito), procede realizar un estudio detallado y sectorial que analice hasta dónde puede llegar Navarra en la regulación de esta institución en los distintos ámbitos.

b) Distribución competencial por ámbitos o sectores.

En esta distribución competencial hay que distinguir dos cuestiones de gran relevancia: por un lado, la clasificación de las competencias de Navarra y, por otro, las potestades o facultades que la LORAFNA le reconoce en dichas competencias.

En cuanto a **la clasificación**, de conformidad con el artículo 39 LORAFNA, las competencias de Navarra se pueden dividir en a) históricas o forales (apdo. 1 a) que son las que ya ejercía Navarra a la entrada en vigor de la CE y su techo competencial es la unidad constitucional, no el estatutario; b) las autonómicas o institucionales (apdo. 1 b), que son las integradas por la LORAFNA, asumidas *ex novo* en el marco de los artículos 148 y 149 CE y que, en virtud de su régimen foral, Navarra accede al máximo techo competencial estatutario reservado en el artículo 151 CE para las comunidades de autonomía plena; y c) las mixtas (apdos. 1.c y 2) que son las que combinan los criterios foral y autonómico.

Además, para **el ejercicio** de sus competencias, la LORAFNA establece diversas potestades en función de que se trate de competencias: 1. exclusivas de Navarra (artículo 40); 2. de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del estado (artículo 41, que se remite al 57) y 3. de ejecución de la legislación del Estado (artículo 42, que se remite al 58), variando en cada una de ellas la intensidad de las potestades que corresponden a Navarra:

- en las competencias exclusivas, le corresponden las potestades legislativa, reglamentaria, administrativa (incluida la inspección) y revisora en vía administrativa. Es decir, en este tipo de competencias, se habilita a Navarra para ejercer todo tipo de regulaciones y actos. No obstante, esas potestades deben ejercitarse en los términos previstos en la LORAFNA y en la legislación del Estado a la que la misma hace referencia (artículo 40.2 LORAFNA).

- en las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del estado (artículo 57), corresponden a Navarra las potestades de desarrollo legislativo y reglamentario; de administración (incluida la inspección) y revisora en vía administrativa. En este caso, la autonomía normativa de Navarra tiene lugar en el marco de la legislación básica del Estado, que debe respetar (artículo 41).

- en las de ejecución de la legislación del Estado (artículo 58), corresponden a Navarra la potestad reglamentaria, para la organización de sus propios servicios; la de administración (incluida la inspección) y la revisora en vía administrativa (42).

En definitiva, como la mediación incide en diversos ámbitos y sectores, conviene tener presente esta clasificación de competencias y la intensidad de facultades o potestades que Navarra tiene en cada materia. Estas dos premisas son clave para realizar el análisis que ha solicitado la Ponencia acerca de las competencias de Navarra en materia de mediación.

#### b.1) LA MEDIACIÓN EN LOS ÁMBITOS PROCESAL, CIVIL Y MERCANTIL

La mediación, como mecanismo de resolución de conflictos alternativo a la vía judicial, guarda una importante relación con diversas cuestiones del derecho procesal<sup>7</sup>. El artículo 149.1 6º CE establece que la legislación procesal, es competencia exclusiva del Estado sin perjuicio de las especialidades que puedan derivar del derecho sustantivo de las CCAAs<sup>8</sup>.

Es decir, en este ámbito, Navarra debe adecuarse a la legislación básica del Estado que regula aspectos tan relevantes como el procedimiento, los principios básicos, la eficacia de los acuerdos o el estatuto mínimo de la persona mediadora. No obstante, puede regular normas procesales que se deriven de su derecho sustantivo, sobre todo, en materia civil.

La CE de 1978 dio un impulso importante a los derechos civiles existentes en diversos territorios, al reconocer en su artículo 149.1.8º, la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CCAAs de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. De esta manera, junto a la legislación civil general que tiene su reflejo en el CC y cuya competencia es exclusiva del Estado, la CE reconoce la existencia de derechos civiles propios en distintos territorios, como en el caso de Navarra<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Entre las cuestiones relacionadas con el proceso, pueden citarse: 1. La posibilidad de que sea el juez el que invite a las partes a llegar a un acuerdo y, a tal fin, se informe de la posibilidad de recurrir a la mediación; o 2. La acción declinatoria como remedio frente al incumplimiento de los pactos de sometimiento a mediación o frente a la presentación de una demanda estando en curso la misma.

<sup>8</sup> El Consejo General del Poder Judicial en informe de 29.09.2016, en relación con el Anteproyecto de Ley de Cantabria señala que *"conviene recordar que los aspectos procesales o civiles de la regulación son competencia exclusiva del Estado, razón por la que no pueden ser abordados por el legislador autonómico."*

<sup>9</sup> El Tribunal Supremo ha declarado que el derecho civil foral es el derecho común en el sentido de que son las normas de derecho civil que se aplican en Navarra. No es un derecho civil especial constituido por normas de excepción frente a las del Código Civil, sino un derecho distinto, el derecho común de vigencia prioritaria en la Comunidad Foral (STS 16/02/1987).

Por lo que respecta a la mediación, el Estado, amparándose en esa competencia, ha dictado la Ley 5/2012, sobre mediación en asuntos civiles y mercantiles. Así lo establece su Disposición Final 5<sup>a</sup><sup>10</sup>.

A diferencia de lo que ocurría en el ámbito procesal, la CE reconoce a Navarra competencia exclusiva de carácter histórico en materia de Derecho Civil Foral y, en consecuencia, puede conservarlo, modificarlo y desarrollarlo, así como articular las normas del proceso que se deriven de dicho derecho sustantivo. Todo ello, en virtud de la D.A 1<sup>a</sup> y artículo 149.1.6 y 8 CE y el artículo 48.1 y 2 LORAFNA.

Con carácter previo a la Constitución y a la LORAFNA, se aprobó para Navarra la Ley 1/1973, de 1 de marzo, que recogía su Compilación del Derecho Civil Foral. Es un texto que recoge el Derecho civil realmente vigente en Navarra (no unas simples particularidades respecto del Código Civil) y que integra un conjunto de normas jurídicas de derecho privado, que tienen que ver con los distintos ámbitos del derecho civil como son las personas, la familia, los derechos que les corresponden, los bienes, las obligaciones y las estipulaciones y contratos.

Hasta el Amejoramiento del Fuero, esta Ley tenía naturaleza de norma estatal y la aprobación de sus modificaciones se efectuaba mediante pacto entre Navarra y el Estado. Tras la LORAFNA, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico navarro y su conservación, modificación y desarrollo se efectuará por el Parlamento de Navarra, mediante Ley Foral de mayoría absoluta.

Por tanto, Navarra tiene competencia exclusiva e histórica en materia de derecho civil foral y, por ello, puede regular esta materia con el único límite de la unidad constitucional (D.A 1<sup>a</sup> CE y artículo 48 LORAFNA).

En este contexto se debe enmarcar la institución de mediación civil. En este ámbito, la Comunidad Foral tiene mayor margen para regular la mediación que en otros ámbitos del Derecho y, por supuesto, mayor margen de actuación que la mayoría de CCAAs ya que éstas se deben acoger al Código Civil, mientras que Navarra se rige por su propia Compilación de Derecho Civil.

No obstante, conviene advertir que, lo señalado se refiere a la parte sustantiva o material de la mediación civil. Sin embargo, en lo que respecta a la

---

<sup>10</sup> D. Final 5<sup>a</sup>: *en el ejercicio de las competencias exclusivas estatales en materia de legislación mercantil, procesal y civil del artículo 149.1. 6º y 8º CE, sin perjuicio de las disposiciones que dicten las CCAAs en el ejercicio de sus competencias.*

parte procesal de la mediación, Navarra debe ajustarse a la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, cuyo artículo 1 establece que, *en los procesos civiles, los tribunales y quienes ante ellos intervengan deben actuar con arreglo a lo dispuesto en esta Ley*. En materia procesal, por tanto, esta Ley no contempla excepciones para los territorios forales, existiendo una regulación “uniforme” en todo el Estado.

En definitiva, Navarra tiene competencia exclusiva sobre derecho sustantivo civil. Ahí tiene el mayor techo competencial para regular las instituciones que considere. Sin embargo, en derecho procesal civil, debe someterse a la regulación estatal (Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil) ya que, como se ha señalado, la CE reconoce al Estado la competencia exclusiva en legislación procesal, sin perjuicio de las especialidades que deriven del derecho sustantivo de Navarra.

Esta distribución competencial en materia de mediación civil conlleva, en la práctica, que Navarra debe ajustarse a las cuestiones procesales que vienen reguladas en la Ley estatal 5/2012 sobre mediación ya que se trata de una materia que es competencia exclusiva del Estado (al margen de las especialidades procesales que puedan derivar de su derecho sustantivo). Por su parte, Navarra podría tener una regulación sustantiva propia de mediación civil, amparada en la D.A 1ª CE y en el artículo 48 de la LORAFNA.

Por lo que respecta a la legislación mercantil, en virtud del artículo 149.1. 6º CE, el Estado tiene la competencia exclusiva en esta materia. La LORAFNA sólo se refiere a este ámbito en su artículo 44. 28 al señalar que Navarra tiene competencia exclusiva en el *establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercaderías y valores, de conformidad con la legislación mercantil*.

Por tanto, en el ámbito mercantil, Navarra tiene que ajustarse, en todo, a la competencia exclusiva del Estado y, por lo que respecta a la mediación, a la regulación prevista en la Ley 5/2012, que contiene normas de mediación mercantil.

Dentro de este ámbito, procede recordar que, aunque la Ley 5/2012 supuso un punto de inflexión en el reconocimiento de la mediación en nuestro ordenamiento jurídico, especialmente por dotar de fuerza ejecutiva al acuerdo de mediación, el ámbito de aplicación de la ley se circunscribe únicamente a los asuntos civiles y

mercantiles, obviando otras materias en las que se pueden generar conflictos susceptibles de solucionarse mediante mediación<sup>11</sup>.

El propio Preámbulo de la Ley señala que ésta no pretende encerrar toda la variedad y riqueza de la mediación, sino tan sólo sentar sus bases y favorecer esta alternativa frente a la solución judicial del conflicto. Se circunscribe estrictamente al ámbito de competencias del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, que permiten articular un marco para el ejercicio de la mediación, sin perjuicio de las disposiciones que dicten las CCAAs en el ejercicio de sus competencias.

En definitiva, la Ley nacional establece “únicamente” el marco general para la mediación civil, mercantil y procesal. Sin embargo, de acuerdo con su artículo 2 (ámbito de aplicación) quedan excluidas de la misma a) la mediación penal; b) la mediación con las AAPPs; c) la laboral; y d) la mediación en materia de consumo.

Es importante advertir que, la exclusión que realiza la Ley 5/2012 respecto de la mediación en otros ámbitos, no significa que el Estado no haya regulado la materia de mediación en esos ámbitos, sino que, de existir regulación estatal, hay que acudir a otras leyes.

## b.2) MEDIACIÓN LABORAL

En este apartado hay que distinguir la mediación que puede tener lugar en el ámbito laboral y la que puede darse en materia de Seguridad Social.

El artículo 149.1. 7ª CE señala que la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado, *sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CCAAs*. En coherencia con este precepto, el artículo 58.1.b) LORAFNA reconoce a *Navarra la ejecución de la legislación laboral del Estado, asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales sin perjuicio de la alta inspección de éste*. Por tanto, la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado y Navarra sólo tiene potestad para ejecutarla.

El Estado ha regulado la mediación laboral en el Capítulo I (*De la conciliación o mediación previas*) del Título V de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora

---

<sup>11</sup> Preámbulo de la Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de mediación de la Comunitat Valenciana.



de la jurisdicción social y en el Capítulo III (*modificación, suspensión y extinción del contrato de trabajo*) del Título I del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

La distribución competencial en materia de Seguridad Social sigue el mismo esquema. El artículo 149.1. 17ª CE, reconoce al Estado competencia exclusiva sobre *la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CCAAs*. En coherencia con el precepto, el artículo 54 LORAFNA establece que, *en materia de seguridad social, corresponde a Navarra: a) el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social; y b) la gestión del régimen económico de la Seguridad Social*.

En este caso la Ley específica de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social) no se refiere a la mediación por lo que hay que acudir a la citada Ley 36/2011, de la jurisdicción social.

La materia de la Seguridad Social entra dentro de ámbito de aplicación de la Ley, sin embargo, su artículo 64 exceptúa del requisito del intento de conciliación o, en su caso, de mediación a los procesos que exijan el agotamiento de la vía administrativa y, precisamente, uno de esos procesos es el que versa sobre Seguridad Social. Así el artículo 71 de la Ley señala que será *necesario para formular demanda en materia de prestaciones de Seguridad Social, que los interesados interpongan reclamación previa ante la Entidad gestora de las mismas*.

En definitiva, Navarra sólo podría desarrollar y ejecutar la legislación estatal en materia laboral y respetar el límite de la Seguridad Social. No puede ir más allá de lo establecido por el Estado, ya que no tiene competencia para ello.

### b.3) MEDIACIÓN PENAL y JUSTICIA RESTAURATIVA

De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación penal y penitenciaria, *sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las CCAAs*. En coherencia con este precepto, la LORAFNA no establece ninguna consideración en materia penal y, en el ámbito penitenciario, su artículo 58.1.a) atribuye a Navarra *la ejecución de la legislación estatal*.

En coherencia con lo expuesto, Navarra en estos ámbitos, sólo puede ejecutar la legislación que dicte el Estado. No tiene competencia para más. Aunque con esa afirmación se haya dado respuesta a la petición de la Ponencia, se considera relevante hacer una mención a las diferentes normas estatales que se refieren a la mediación en estos ámbitos, a fin de que Navarra las tenga en cuenta.

En primer lugar, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género prohibió terminantemente la mediación en materia de violencia de género. Así lo determina su artículo 44.5.

En segundo lugar, la Ley Orgánica 10/1995, que aprueba el Código Penal, se refiere a la mediación en el artículo 21.5, contemplándola como una atenuante y en el artículo 84, con ocasión de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad (artículo 84)<sup>12</sup>.

En este ámbito, adquiere especial relevancia la Ley 4/2015 del Estatuto de la víctima del delito (que deriva de la Directiva 2012/29/UE), ya que la mediación penal, como procedimiento propio de la justicia restaurativa, ha conocido un importante desarrollo normativo marcado por esta Ley<sup>13</sup>.

Analizado el Estatuto de la Víctima destaca, en materia de mediación, su artículo 15 referido a los Servicios de justicia restaurativa. En él se establecen los requisitos que deben cumplir las víctimas para poder acceder a estos servicios (apdo. 1); se fija el carácter confidencial del procedimiento y el secreto profesional de los mediadores (apdo. 2); y se ofrece la posibilidad, tanto a la víctima como al infractor, de revocar su consentimiento para participar en la mediación, en cualquier momento (apdo. 3). Estas consideraciones son plenamente aplicables para Navarra y las debe tener en cuenta a la hora de ejecutar la normativa.

Por último, procede recordar que la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, no hace ninguna mención a la institución de la mediación.

---

<sup>12</sup> Artículo 84 C.P: *el juez o tribunal también podrá condicionar la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de alguna/s de las siguientes medidas: 1.ª El cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes en virtud de mediación (...).*

<sup>13</sup> Así, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15-09-2021, en relación con el Estatuto de la víctima del delito indica que *ha tenido una gran incidencia en la mediación, tanto a nivel teórico como práctico. A nivel teórico porque la mediación penal deja de contemplarse desde su identificación en el ámbito civil y mercantil. No sólo por necesitar herramientas más variadas sino también porque al tratarse de derecho público, siempre afecta a bienes jurídicos con una dimensión colectiva. La justicia restaurativa no tiene como objetivo la autocomposición de los conflictos privados (como ocurre en la mediación civil), sino que se dirige (por mandato del art. 15 Ley 4/2015) a que la víctima obtenga una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito. A nivel práctico, por su incidencia directa en las políticas públicas que se están impulsando en Navarra, destaca el Real Decreto 1109/2015, que desarrolla el Estatuto de la Víctima en lo que se refiere a las Oficinas de Asistencia a las víctimas del delito, otorgándoles su art. 37, diversas funciones que Navarra tendría que ejecutar.*

En definitiva, la mediación penal o justicia restaurativa y la penitenciaria son competencia exclusiva del Estado y, por tanto, Navarra tiene que ajustarse a la legislación estatal, pudiendo únicamente ejecutarla. En este sentido, y como resumen de lo señalado, Navarra no puede contemplar la mediación en los casos de violencia de género y debe respetar el artículo 84 del Código Penal y el artículo 15 del Estatuto de la Víctima del Delito de 2015, sobre Justicia restaurativa.

#### b.4) MEDIACIÓN/CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA

Dentro de este ámbito habría que distinguir la mediación en la fase administrativa y en la que puede tener lugar en la vía contencioso-administrativa. Asimismo, cabe advertir que, en este ámbito, las diferentes normas se refieren de manera más habitual a la conciliación (no tanto a la mediación). Como son figuras semejantes, todo lo señalado para la conciliación, cabría trasladarlo a la mediación.

El artículo 149.1 18.º CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *las bases del régimen jurídico de las AAPPs y del régimen estatutario de sus funcionarios; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades de organización de las CCAAS; la expropiación forzosa; contratos; concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las AAPPs.* En coherencia con el precepto, la LORAFNA ha reconocido a Navarra la competencia exclusiva para establecer las *normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra* (artículo 49.1 c).

De la lectura de ambos preceptos procede concluir que el Estado tiene la competencia exclusiva para regular la base del Derecho administrativo y que Navarra sólo puede legislar aquellas especialidades que deriven de su Derecho sustantivo o de su organización.

En este sentido, adquiere especial relevancia la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las AAPPs que, en materia de mediación y otras cuestiones, es plenamente aplicable para Navarra. La Ley se refiere a la mediación en diversos preceptos. Entre las referencias más destacadas están:

- en materia de recursos administrativos prevé la posibilidad de que *las leyes puedan sustituir el recurso de alzada, (...) por otros procedimientos de*

*impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje (...) con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce (artículo 112.2);*

- en materia de finalización de los procedimientos, la vía de terminación convencional, aunque no se refiera expresamente a la mediación, cabría entenderla de modo implícito al señalar que *las AAPPs podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas de Derecho público y privado (...), pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin* (artículo 86).

Cabe recordar que Navarra tiene su propia legislación administrativa (Ley Foral 11/2019, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral) y ésta recoge de manera exacta las previsiones de la LPAC o se remite a ella<sup>14</sup>.

En conclusión, en fase administrativa, el Estado tiene la competencia exclusiva para regular la mediación y las demás cuestiones del procedimiento administrativo. Navarra, por tanto, no tiene mucho margen de innovación, más allá de las especialidades propias de su derecho sustantivo y de su organización. Si Navarra quisiera desarrollar o ejecutar la normativa estatal, tendría que tener muy presentes las normas que la LPAC ha previsto sobre la conciliación/mediación.

Por lo que respecta al ámbito contencioso-administrativo, al igual que ocurría en fase administrativa, es el Estado quien tiene reconocida la competencia exclusiva sobre la materia. En este caso, debe tenerse en cuenta la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Esta norma, sólo se refiere a la posibilidad de “mediar” en su artículo 77 al señalar que, *en los procedimientos en primera o única instancia, el Juez o Tribunal, de oficio o a solicitud de parte, formuladas la demanda y la contestación, podrá someter a consideración de las partes (...) la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad.*

---

<sup>14</sup> El artículo 127 sobre sustitución de los recursos administrativos señala que *el recurso de alzada y el de reposición podrán ser sustituidos en la APF por otros procedimientos de impugnación o de reclamación, de conciliación, de mediación y de arbitraje (...)*. Por su parte, el artículo 116 señala que, *en el ámbito de la APF, los procedimientos administrativos, incluido el sancionador y el de responsabilidad patrimonial, se regirán por la legislación básica.*

Por su parte, el apdo. 2 añade que el intento de conciliación no suspenderá el curso de las actuaciones salvo que todas las partes personadas lo soliciten y podrá producirse en cualquier momento anterior al día en que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia. Por último, el apdo. 3 indica que, si las partes llegaran a un acuerdo que implique la desaparición de la controversia, el Juez o Tribunal dictará auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

Por tanto, el Estado tiene competencia exclusiva en fase contencioso-administrativa y, por ello, Navarra debe someterse a la regulación del Estado. En el ámbito de la mediación, las normas estatales están contempladas en el artículo 77 de la LJCA y éstas, son plenamente aplicables a Navarra.

Debe advertirse que aquí se ha expuesto el régimen jurídico administrativo general. No obstante, el derecho administrativo está dividido, a su vez, en varios sectores con su respectiva regulación cada uno de ellos (contratación, expropiación etc.). Por ello este análisis que se ha realizado sobre el régimen general, cabría hacerlo respecto de cada sector (mediación sectorial) a fin de determinar qué competencias tiene Navarra en cada uno de ellos. Según el ámbito de que se trate, Navarra tiene diferentes competencias: así, por ejemplo, tiene competencia exclusiva sobre contratación pública o función pública, mientras que, sólo tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente.

#### b.5) OTROS ÁMBITOS EN LOS QUE LA MEDIACIÓN TIENE IMPORTANCIA

Analizados los grandes ámbitos del Derecho, procede realizar una breve mención a sectores más concretos donde la mediación desempeña un importante papel. Aunque los tipos de mediación que se van a valorar, desde el punto de vista sustantivo o material, se podrían haber englobado en alguno de los ámbitos analizados, dada su especialidad, se considera oportuno estudiarlos por separado:

#### MEDIACIÓN FAMILIAR

Dentro del ámbito civil, la mayoría de CCAA se han centrado en la mediación familiar, por ello, se considera necesario analizar esta institución. En coherencia con lo anteriormente expuesto, si Navarra quisiera regular este tipo de mediación,

no necesitaría acogerse a la competencia de *asistencia social* que la CE reconoce a las CCAAs en su artículo 148.1. 20º. En efecto, Navarra podría amparar su regulación en la D.A 1ª CE y el artículo 48 LORAFNA que le permiten tener su propio Derecho civil (competencia de la que carecen la mayoría de CCAAs).

De hecho, aunque Navarra no cuente con una Ley propia de mediación familiar, la Compilación del Derecho Civil Foral recoge diversas cuestiones sobre este tipo de mediación, entre otras, en las Leyes 67 (sobre responsabilidad parental); 69 (pacto de parentalidad) y 70 (mediación como cauce previo a la vía judicial).

Además, cabe añadir que, en Navarra, el Servicio de Mediación Familiar se lleva prestando por la Administración desde el año 2001 en el marco del Plan de Apoyo a la Familia.

Otro dato de interés que conviene conocer es que esta institución se incardina en el marco general de la Ley Foral 15/2006, de Servicios Sociales<sup>15</sup>. En 2008 se aprobó el Decreto Foral 69/2008 que es el instrumento que exigía la LF 15/2006 para establecer las prestaciones del sistema público de servicios sociales. Este DF aprobó la cartera de servicios sociales y consideró el Servicio de mediación familiar como una prestación garantizada (es decir, se considera un derecho de la ciudadanía y, por eso, si no se otorga, puede solicitarse en vía judicial)<sup>16</sup>.

En definitiva, cabe destacar que, por un lado, aunque Navarra fue pionera a la hora de utilizar este método de resolución de conflictos, es una de las cuatro CCAAs que hoy carece de regulación propia en materia de mediación familiar. Y, por otro, Navarra podría regular este tipo de mediación por tener competencia exclusiva en la materia de derecho civil (sin necesidad de acogerse a las competencias de asistencia social, como han hecho la mayoría de CCAAs).

## MEDIACIÓN DE VIVIENDA

El artículo 44.1 de la LORAFNA, reconoce a Navarra competencia exclusiva en materia de vivienda. En consecuencia, en 2010 la Comunidad Foral aprobó la Ley Foral 10/2010 del derecho a la vivienda en Navarra.

---

<sup>15</sup> Informe Estado de la Mediación en España. Abril 2018. (pág. 288)

<sup>16</sup> El DF 69/2008 es la norma reglamentaria que concreta el derecho de las personas a disfrutar de los servicios sociales, pasando de un sistema asistencialista de los servicios sociales a un sistema garantista, con derechos concretos reconocidos.

Esta norma, ha previsto el Servicio de Mediación en materia de vivienda cuyo objeto es *atender, orientar y asesorar a las personas físicas en situación objetiva de insolvencia sobrevenida o riesgo de insolvencia (...), y que como consecuencia tenga como uno de sus posibles efectos el riesgo de pérdida de la vivienda habitual gravada con garantía hipotecaria, o el abandono no pactado de la vivienda arrendada* (artículo 87). Además, ha estipulado que este Servicio se regirá, en sus principios informadores y en la actuación de las personas mediadoras, por lo dispuesto en la Ley 5/2012 de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

El Decreto Foral 69/2008 que aprueba la cartera de servicios sociales prevé el Servicio de incorporación social en vivienda como una prestación garantiza y, entre las actuaciones que presta, se encuentra la de *mediación en conflictos*.

## MEDIACIÓN COMUNITARIA INTERCULTURAL

El citado DF 69/2008 prevé el Servicio de mediación comunitaria intercultural como una prestación garantiza, cuyo objeto es *facilitar a las personas que, a consecuencia de diferencias culturales presentan hándicaps para el acceso a los recursos públicos, los procesos de integración y de convivencia intercultural, incorporando en dichos procesos a las comunidades de acogida*.

## MEDIACIÓN CONCURSAL

Es una materia que se incardina dentro del Derecho civil y mercantil y, por tanto, es el Estado quién la ha regulado. Actualmente, el régimen jurídico de la mediación concursal se encuentra en el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

Este RDL contine diversas normas sobre la mediación concursal, entre las que cabe destacar: el nombramiento del mediador concursal, los requisitos que debe cumplir y su remuneración (Capítulo II del Título III); la manifestación de que la declaración de concurso, por sí sola, no afecta a la vigencia de los pactos de mediación o que los procedimientos de mediación en tramitación, a la fecha de la declaración de concurso, continuarán hasta la terminación de la mediación.

Se trata de un ámbito que es competencia exclusiva del Estado y, por ello, en el supuesto de que Navarra quisiera regular algún aspecto sobre mediación concursal, debería ajustarse al régimen jurídico previsto en la citada Ley Concursal.

## MEDIACIÓN EMPRESARIAL

Es otro ámbito en el que la mediación juega un papel destacado. A este respecto cabe señalar que diversas CCAAs (entre otras, Cataluña y Valencia), basándose en la Ley 5/2012 y su Reglamento de desarrollo, han aprobado diversos Reglamentos que regulan la mediación en el ámbito Corporativo/empresarial.

Por último, es importante conocer que existen otros ámbitos en los que la mediación tiene mucha influencia como es la materia de consumo (aunque quizás, aquí tenga más relevancia el arbitraje) o la mediación escolar.

## CONCLUSIONES

A la vista de las consideraciones expuestas, procede realizar las siguientes conclusiones sobre las competencias que tiene Navarra en materia de mediación:

**1ª-** Ni la Constitución española de 1978, ni el Amejoramiento del Fuero de 1982 se refieren de forma expresa a este método de resolución de conflictos. Por ello, hay que realizar un análisis concreto de cada ámbito o sector para ver quién es competente para regularla (el Estado o Navarra) y qué límites tiene. Ello provoca que el marco normativo en el que se encuadra esta institución sea muy variado.

**2ª-** La mayor parte de las CCAAs han dictado su propia Ley de mediación (al menos, en el ámbito familiar). Sin embargo, Navarra nunca ha regulado esta institución carácter general, limitándose a aprobar varias normas que se han referido a ella de forma puntual.

**3ª-** El Estado, en aras a transponer la Directiva 2008/52/CE, dictó la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles sobre la base de sus competencias exclusivas en materia de *legislación mercantil, procesal y civil* (art. 149.1 6º y 8º CE, respectivamente).



Con la aprobación de esta Ley, el margen innovador de las CCAAs en materia de mediación se vio muy reducido, ya que, al ser legislación básica del Estado, deben ajustarse a dicha norma<sup>17</sup>.

No obstante, esta Ley no pretende abarcar toda la riqueza de la mediación, *sino sólo sentar sus bases y favorecer esta alternativa frente a la solución judicial del conflicto*. Se circunscribe a los ámbitos señalados, excluyendo de su regulación, la mediación penal, la laboral y la mediación con las Administraciones públicas.

**4ª.-** 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. Según la competencia, Navarra dispone de unas u otras potestades (legislativa; reglamentario; administrativa y revisora en vía administrativa) para regular esta institución. En todo caso, debe ejercer sus competencias en el marco de la legislación del Estado y de los principios de unidad constitucional, territorialidad, competencia, prevalencia y supletoriedad.

**5ª.-** A lo largo de este informe se han analizado los diferentes ámbitos o sectores del derecho (penal, laboral, mercantil, civil etc.) para ver qué competencias tiene Navarra en cada uno de ellos y señalar hasta dónde podría llegar. A modo de resumen, cabría señalar lo siguiente:

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), es dónde la Comunidad Foral tiene mayor margen de actuación o mayor techo competencial para regular la mediación.

No obstante, en este ámbito conviene distinguir el derecho sustantivo, del derecho procesal. En cuanto al primero, Navarra tiene mayor margen para regularlo que la mayoría de CCAAs de España. Sin embargo, el derecho procesal civil, es competencia exclusiva del Estado y, por ello, Navarra se debe ajustar a la regulación estatal (Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil y Ley 5/2012 de mediación).

---

<sup>17</sup> Además, las CCAAs que han intentado establecer reglas para ser mediador se han encontrado con el límite de la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dictada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (artículo 149.1. 1º CE).

Por lo que respecta a los demás ámbitos (mercantil, laboral, penal y administrativo), la Constitución reconoce que son materias competencia exclusiva del Estado (artículo 149 CE) y, por ello, Navarra tiene que respetar y ajustarse a la regulación del Estado en esos ámbitos.

Aunque la Ley 5/2012 sobre mediación, se refiera únicamente a los conflictos civiles y mercantiles, el Estado ha contemplado normas relativas a la mediación en otros textos normativos referidos a cada uno de los ámbitos señalados. Así, por ejemplo, la mediación en el ámbito administrativo viene regulada en la LPAC y la mediación laboral en la Ley de la Jurisdicción laboral. Como estas materias son competencia exclusiva del Estado, Navarra tiene que respetar esas normas a la hora de regular la mediación.

Por último, cabe señalar que la mediación es una institución estrechamente relacionada con la legislación procesal. Esta materia, en virtud del artículo 149.1 6º CE, es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de las especialidades que puedan derivar de las CCAAs y, por ello, en este ámbito, Navarra debe ajustarse a la legislación básica del Estado.

Es definitiva, aunque la Constitución reconozca a Navarra competencia exclusiva en diversos ámbitos (como el civil, la contratación pública, vivienda etc.), hay que entender que esa competencia se refiere al derecho sustantivo. Como se ha señalado, la mediación es una institución que está estrechamente relacionada con la legislación procesal y ésta, al ser competencia exclusiva del Estado, las CCAAs van a estar muy condicionadas por la regulación estatal.

La reflexión final podría ser que, si se analiza con profundidad la distribución competencial entre Navarra y el Estado en materia de mediación, se puede concluir que el margen competencial de la Comunidad Foral es pequeño ya que, en la mayoría de ámbitos, debe ajustarse a la regulación estatal en la materia (fundamentalmente, en la Ley 5/2012 pero también, en otras normas sectoriales).

**6ª.-** Aunque no sea petición expresa de la Ponencia, considero oportuno mencionar la última Ley de mediación que se ha dictado por una CCAA (Ley 24/2018 de mediación de la Comunidad Valenciana) y que ha tratado de superar el tradicional ámbito familiar para recoger una regulación más general y flexible que permita instaurar un marco general para los procedimientos mediadores.

La Ley tiene un total de 49 artículos, pero, la mayor parte de ellos, copian o se remiten a la legislación estatal. En efecto, en cuestiones esenciales como el procedimiento, los principios básicos, la eficacia de los acuerdos o el estatuto mínimo del mediador se remite a la legislación estatal. Además, la inscripción en el Registro autonómico de mediación es voluntaria y no expresa particularidades en la formación de los mediadores distintas a las exigidas en la Ley estatal. Tampoco hace referencia alguna a la materia laboral, penal u administrativa<sup>18</sup>.

En definitiva, aunque Valencia cuente con su propia Ley de mediación, si se analiza su contenido, puede concluirse que tiene poco margen innovador. En las cuestiones esenciales se remite a la ley estatal y, únicamente prevé alguna norma propia derivada de su especialidad de derecho sustantivo o de su organización.

Este es el informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Se eleva el presente informe en Pamplona, a 25 de enero de 2022.

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA

---

<sup>18</sup> Artículo “Estado y situación de la mediación en Aragón de 2018”.