

Una aproximación al mapa de la mediación en la Unión Europea

Approaching The Mediation Map In The European Union

María Zato Etcheverría

Gabinete Jurídico Iurigest

Manuscrito recibido: 25/07/2014

Manuscrito aceptado: 31/10/2014

Resumen: El Consejo Europeo emitió la *Directiva 2008/52/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles* en un intento de fomentar el uso de la mediación. Las directivas son normas que vinculan a todos los países miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse, pero dejan a cada Estado libertad para desarrollar su legislación interna en aras de lograr dicho fin. Analizamos la situación de la mediación en cada país de la Unión y vemos que su aplicación es muy distinta en cada uno de ellos, aunque bastante escasa en prácticamente todos. No sin razón, el Consejo, consciente de las numerosas ventajas y beneficios que la mediación supone, tanto para los particulares como para las administraciones, está planteándose algún tipo de medida que obligue a los Estados miembros a replantearse el fomento de la mediación, de manera seria y eficaz.

Abstract: The European Council issued *Directive 2008/52/CE of the European Parliament and the Council on May 21, 2008 dealing with different aspects on mediation in civil and commercial matters* as an attempt to encourage the use of mediation. Directives are binding norms for all Member States in terms of the results to be achieved, but each State is free to develop its own domestic legislation to achieve this. We analyse the situation of the mediation in each country of the European Union and we see that using mediation is not equal in each nation although rare in practically all of them. The Council, aware of the numerous advantages and benefits of mediation for both individuals and the Administration, is rightly thinking to take measures that will oblige the Member States to start encouraging mediation in a serious and efficient way.

Palabras Clave: Mediación obligatoria. Incentivos. Costes. Unión Europea. Panorama europeo.

Keywords: Compulsory Mediation. Incentives. Costs. European Union. European Situation.

María Zato Etcheverría es abogada, economista y mediadora. Trabaja en el sector privado en el gabinete jurídico Iurigest (<http://iurigest.es/>). Ha realizado estudios y trabajos de investigación en Análisis Económico del Derecho y tiene larga experiencia en estadística. Actualmente es coordinadora del curso de Mediación del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid y colabora con la Unión Iberoamericana de Colegios de Abogados.

Más de cinco años han pasado desde que la Unión Europea promulgó su *Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles*, en un intento de promocionar la Mediación en los Países miembros. Las Directivas obligan a los Estados a recoger esas normas e incorporarlas a su legislación, pero, al contrario de los reglamentos, que sí son un acto legislativo vinculante y que, por tanto, han de aplicarse completamente en toda la Unión Europea¹, las Directivas son un acto legislativo en el que se establece un objetivo que, si bien todos los países de la UE deben cumplir, recogiendo esas normas e incorporándolas a su legislación, cada país decide de forma individual cómo hacerlo, y eso fue exactamente lo que ocurrió con la mediación, cada Estado eligió un camino a seguir y los resultados han sido, como no, distintos.

Pues bien, el Parlamento Europeo, en vista de los «decepcionantes» resultados obtenidos tras la directiva, toda vez que la mediación se usa en menos del 1% de los asuntos en la Unión, ha publicado un estudio, después de consultar con más de 816 expertos de toda Europa, en el que propone una suerte de «Mediación obligatoria mitigada», habida cuenta del nefasto resultado que la mediación está teniendo en los países miembros, a pesar de los innegables beneficios que su aplicación supone, no sólo para las partes, sino para los propios Estados, en términos de ahorro de costes y tiempo y en términos de alivio de la carga de trabajo para los jueces y Tribunales. (De Palo, et al., 2014).

El estudio propone dos maneras de «reiniciar» la directiva: enmendarla o equilibrar la relación entre mediación y litigación.

Nos encontramos, según el estudio de la Unión Europea, con un panorama, en cuanto al número de mediaciones que se lleva a cabo en la Unión, con lo siguiente: Gráfico 1

Es decir, tal y como nos muestra el gráfico, en casi la mitad del territorio de la Unión Europea se hacen menos del 500 mediaciones al año, y si a ese porcentaje le sumamos el 21% de territorio donde se realizan entre 500 y 2.000, nos encontramos con que en casi el 70% (el 68% para ser exactos) de la Unión se llevan a cabo menos de 2.000 mediaciones al año lo cual, a todas luces, deja bastante que desear.

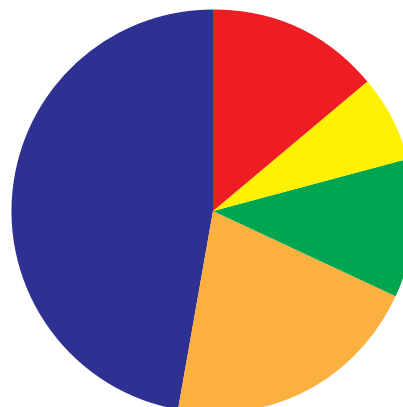
La distribución se puede observar en la Tabla 1.

Obviamente, tal y como el propio Parlamento europeo reconoce, no se ha cumplido el objetivo del artículo 1 de la Directiva del 2008 (Directiva 2008/52/CE):

Artículo 1 Finalidad y ámbito de aplicación

1. El objetivo de la presente Directiva es facilitar el acceso a

Gráfico 1. Número de mediaciones llevadas a cabo en los países de la Unión Europea.



■ +10.000 14% ■ 5.000-10.000 7% ■ 2.000-5.000 11%
■ 500-2.000 21% ■ 500 47%

Fuente: Elaboración propia a partir del European Parliament. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. (De Palo et al., 2014).

modalidades alternativas de solución de conflictos y fomentar la resolución amistosa de litigios promoviendo el uso de la mediación y asegurando una relación equilibrada entre la mediación y el proceso judicial.

Es significativo igualmente, que sólo en cuatro países, a saber: Alemania, Italia, Holanda y Reino Unido, que suponen un 14% del territorio, se lleven a cabo más de 10.000 mediaciones cada año. Aparte del escaso éxito de la Directiva, llama también la atención la gran dispersión de los datos, mostrándonos que cada País, si bien ha recogido la Directiva, la ha aplicado a su conveniencia sin perseguir, o al menos eso parece, el anhelado objetivo de implantar la mediación y beneficiarse de sus muchas ventajas.

Para la administración:

- Abaratar costes, ya que deja de ponerse en marcha la maquinaria jurídica para cada conflicto que se resuelve mediante un acuerdo consensuado por las partes.
- Aligerar los juzgados, obviamente, cuantos más asuntos se resuelvan a través de la mediación, más carga de trabajo se eliminará de los muy saturados juzgados.

Para los particulares:

- Ahorro de tiempo.
- Ahorro de dinero.
- Ahorro de coste emocional.

¹ Por ejemplo, cuando la UE quiere proteger una denominación de productos agrícolas procedentes de una zona determinada, como el «jamón de Parma», el Consejo adopta un Reglamento. http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_es.htm

Tabla 1. Distribución por países del número de mediaciones y porcentajes

Número de Mediaciones/año	Países	Número de países	Porcentaje de países
+ de 10.000	Alemania, Italia, Holanda, Reino Unido	4	14%
5.000 - 10.000	Hungría, Polonia	2	7%
2.000 - 5.000	Bélgica, Francia, Eslovenia	3	11%
500 - 2.000	Austria, Dinamarca, Irlanda, Rumanía, Eslovaquia, España	6	21%
- de 500	Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Estonia, Finlandia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Suecia	14	47%

Fuente: Elaboración propia a partir del European Parliament. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. (De palo et al., 2014).

Y un largo etcétera que no tiene cabida en este artículo, pero que sin duda todos conocemos (o al menos somos capaces de intuir).

La pregunta inmediata es, ¿qué habría que hacer entonces para fomentar la mediación? Lo que la Unión Europea está planteándose, tal y como ya se ha dicho arriba es una «obligatoriedad mitigada», basándose en la evidencia de que sólo cuando la mediación es, de alguna forma, obligatoria, los resultados son satisfactorios.

De hecho, tan sólo Italia ha arrojado un resultado de más de 200.000 mediaciones al año, y los tres países que le siguen, a saber, Alemania, Holanda y Reino Unido, tan sólo han conseguido llevar a cabo algo más de 10.000 (De Palo, et al., 2014).

Panorama de la Mediación en Europa²:

Desde el portal europeo de la justicia³ se ha hecho una encuesta para recabar datos sobre la situación de la mediación en los países miembros de la Unión Europea. Intentaremos hacer una recapitulación de los resultados obtenidos⁴ para hacernos una idea de los requisitos que exige cada país y las normas por las que se rige la mediación en cada uno de ellos, prestando especial atención a la voluntariedad-obliga-

toriedad y al coste en cada Estado miembro de la Unión, por orden alfabético:

Alemania:

En Alemania hay muchas asociaciones que prestan servicio de mediación e informan sobre ella, citamos tres, a modo meramente enunciativo:

- Asociación Federal de Mediación Familiar (BAFM, Berlín)
- Asociación Federal de Mediación (BM, Kassel)
- Asociación Federal de Mediación en el Entorno Económico y Laboral (BMWA, Augsburg)

En cuanto a la formación de los mediadores, no existe ningún requisito concreto, cada mediador es responsable de garantizar que tiene la formación y la experiencia necesaria para llevar a cabo el proceso de mediación de manera satisfactoria, estableciendo la legislación cual es la formación idónea.

Ámbitos: La mediación es admitida siempre, salvo que la legislación prescriba formalmente una resolución judicial, siendo los ámbitos más frecuentes:

- Derecho de familia
- Derecho de sucesiones
- Derecho Mercantil

² Incluimos todos los países de la Unión Europea excepto Croacia, de que no hay datos en el portal europeo de Justicia, ya que se encuentran todavía en proceso de traducción. ³ https://e-justice.europa.eu/content_mediation-357-es.do ⁴ Hay que tener en cuenta que los datos son los dados por cada país en su respuesta a la encuesta del Portal europeo de Justicia. Estas respuestas, y por lo tanto los datos, no son permanentes, de hecho, varios países están preparando una nueva versión de sus respuestas. Los datos ofrecidos se recogen de la página que aparece en mayo- junio de 2015.

Su legislación va más allá de la norma comunitaria, que sólo contempla litigios mercantiles y civiles transfronterizos, abarcando todas las modalidades de mediación, con independencia del tipo de litigio o el lugar de residencia de las partes.

Incentivos:

- En los códigos procesales se incentiva la mediación estableciendo que las partes han de indicar, al incoar un procedimiento civil, si han intentado resolver el asunto extrajudicialmente, por ejemplo, por medio de la mediación, explicando, en caso de existir, las razones que desaconsejan esa vía.
- El Tribunal puede sugerir que las partes traten de resolver su conflicto recurriendo a la mediación (o a otra modalidad de resolución extrajudicial), y, en caso de negarse, el Tribunal puede suspender el procedimiento.

Costes:

- Se acuerdan entre el mediador y las partes, estimando que el coste oscila entre los 80 y los 250 euros/hora.

Bélgica:

La Comisión Federal de Mediación regula la profesión de mediador y mantiene actualizada la lista de mediadores acreditados, garantizando así la acreditación de los mediadores así como la calidad de la mediación. Ofrece asimismo mucha información sobre costes, direcciones, desarrollo, etc., de la mediación, y es esta Comisión la que establece los criterios de acreditación de los mediadores.

Ámbitos:

- Derecho Civil, incluyendo familia, la más frecuente.
- Derecho Mercantil
- Derecho Laboral
- También existe una mediación penal y compensadora, aunque no es competencia de la Comisión Federal de Mediación.

Reglas:

- La mediación es un procedimiento voluntario de las partes y no hay ningún tipo de sanción, por lo tanto, en el caso de optar por no someterse a ella, si bien es cierto que el juez de familia debe informar a las partes de su existencia y de las posibilidades que ofrece.

Costes:

- La mediación no es gratuita, los honorarios se pactan entre el mediador privado y las partes, cada una de las cuales pagará el 50% del coste. En el caso de tratarse de un mediador acreditado y de tener las partes ingresos modestos, podrán obtener una ayuda para sufragar los honorarios.

Chequia:

Cuenta con un *Servicio de Presentación de Pruebas y de Mediación*, dependiente del Ministerio de Justicia, que centraliza la mediación y se responsabiliza de ella, si bien, hay además otras ONG que prestan el servicio.

Ámbitos:

- Salvo exclusión expresa, cabe en todos los ámbitos.

Coste:

- Si se acude al *Servicio de Presentación de Pruebas y de Mediación*, la mediación es gratis, ya que el Estado se hace cargo de los costes.

Eslovenia:

Los Tribunales de primera y segunda instancia deben adoptar e implementar un programa de resoluciones alternativas de litigios ofreciendo a las partes las ADR.

Ámbito:

- Civil, mercantil, familia.

Reglas:

- Se trata de un procedimiento voluntario.

Coste:

- La mediación es gratuita en los litigios derivados de las relaciones padres-hijos.

España:

Como las propias respuestas a la encuesta muestran, en España está dándose un aumento de la litigiosidad en los últimos años que repercute en el funcionamiento de la Justicia, por lo que se buscan alternativas a la resolución de conflictos, siendo la mediación uno de ellos, (las otras dos serían el arbitraje y la conciliación).

Según las respuestas a la encuesta, en España es muy común la mediación en el ámbito laboral, pero es en el familiar donde la mediación se encuentra más arraigada y desarrollada, sin embargo, los servicios que se ofrecen son muy distintos según la comunidad autónoma en la que nos encontremos.

En efecto, en España hay diecisiete comunidades autónomas, de las que trece tienen su propia ley autonómica sobre mediación (García Villanluenga y Vázquez de Castro, 2013), a saber, y enumerando por orden cronológico:

- Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Madrid, Asturias, País Vasco, Andalucía, Aragón y Cantabria. Tanto Cataluña como Islas Baleares han dictado ya su segunda ley sobre mediación.

Ámbitos:

- Civil, familiar y muy común en conflictos laborales

Reglas:

- Se trata de un procedimiento voluntario, aunque en el ámbito de lo social se establece que toda demanda debe

ir acompañada del certificado que acredite haber intentado una conciliación o mediación previa.

Coste:

- Por lo general, la mediación concertada con el Tribunal es gratuita, así como los servicios de las Comunidades Autónomas y del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

Francia:

En Francia no existe una autoridad central responsable de regular la profesión de mediador, pero hay organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en el ámbito de familia:

- La Asociación para la Mediación Familiar (APMF).
- La Federación Nacional de Asociaciones de Mediación Familiar (FENAMEF), con más de 480 centros de mediación familiar.

Ámbitos:

- Se admite en todos los ámbitos siempre que no atente contra «el orden público de dirección». Por ejemplo, no se permite cuando quiere utilizarse para eludir normas imperativas del matrimonio o el divorcio.
- Se utiliza sobre todo en asuntos de familia y en litigios de menor cuantía.

Reglas:

- Se trata de un procedimiento voluntario, pero el juez, con el consentimiento de las partes, puede designar un tercero para que las escuche y puedan encontrar una solución, así como ordenar que asistan a una sesión informativa sobre la mediación.

Coste:

- La mediación es de pago, pero la remuneración del mediador judicial puede estar incluida en la asistencia jurídica gratuita. Compete al *juez tasador* fijar la remuneración en todos los casos previa presentación de nota de gastos.

Grecia:

Cuenta con un servicio centralizado de mediación: *Comisión de Certificación del Mediador*, que depende del Ministerio de Justicia.

Ámbitos:

- Civil, mercantil, laboral y violencia doméstica.

Reglas:

- El mediador ha de ser un abogado con título de mediador

Coste:

- Fijado por el Ministerio de Justicia

Hungría:⁵

El Ministerio de Justicia y Fuerzas de Seguridad regulan la mediación (que tiene una ley específica) junto a varias ONG. Se trata de un procedimiento voluntario.

Ámbitos:

- Civil

Coste:

- Presenta incentivos previstos en la ley, tales como sólo se pagará la mitad las costas en caso de haber acuerdo entre las partes, además, se deducirán los honorarios del mediador (hasta un máximo del 70% de las costas totales).
- También se reducen las tasas a pagar.

Italia, un caso aparte:

El caso de Italia ha sido, y decimos ha sido porque la mediación ha dejado de ser obligatoria (aunque están intentando que vuelva a serlo), único en Europa, durante el poco más de año y medio que fue obligatoria el aumento de las mediaciones fue tal, que no tiene, ni de lejos, parangón con ningún otro País.

Con la finalidad de reducir el número de expedientes judiciales, en Italia se estableció la mediación obligatoria con el riesgo de la inadmisibilidad de la demanda en caso de no haber pasado antes por un intento de llegar a un acuerdo con la intervención de un mediador. Así, las controversias en materia de:

- Derechos reales
 - Divisiones
 - Sucesiones
 - Alquiler y comodato
 - Alquiler de una empresa
 - Pactos de familia
 - Responsabilidad médica
 - Difamación por medio de prensa
 - Contratos de seguro, bancarios y financieros
- obligatoriamente tuvieron, durante esos meses, que intentar la mediación antes de iniciar un litigio⁶.

Pero la legislación italiana iba más allá en su afán de implantar la mediación, posibilitando al mediador a formular una propuesta de acuerdo *moto proprio*, en el caso de que las partes no lo alcanzasen por sí mismas, y establece ventajas fiscales realmente interesantes e incentivadoras, ofreciendo una deducción de impuestos equivalente a los honorarios pagados al mediador hasta un máximo de 500 euros, en caso de haber alcanzado un acuerdo. En cuanto a la eficacia como título ejecutivo del acuerdo de mediación, la norma italiana

⁵ Hungría también está preparando más información, no disponible todavía. ⁶ <http://alenmediagroup.blogspot.com.es/2013/06/italia-mediacion-y-lentejas.html> Fuente: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_11.wp?previousPage=mg_14_7

exige que el procedimiento de mediación se realice en una institución inscrita en un Registro específico del Ministerio de Justicia italiano y por un mediador formado con arreglo a ciertos criterios, previa homologación por parte del Tribunal donde resida la institución a la que se ha encomendado la mediación.

Durante la vigencia de esta imposición las mediaciones voluntarias experimentan un grandísimo avance. Durante esos, apenas, diecinueve meses, el número de mediaciones voluntarias aumenta vertiginosamente desde las escasas 45.000 hasta más de 220.000, y el propio Parlamento Europeo reconoce que Italia es el único País que no arrojó un resultado ciertamente decepcionante tras la incorporación de la Directiva del 2008. Gráfico 2

Así, la mediación se mantuvo obligatoria y con las características descritas desde que entró en vigor la obligatoriedad⁷, en marzo del 2011, hasta que en un comunicado de prensa, *La Corte Costituzionale*, declara la «ilegitimidad constitucional» de la mediación obligatoria el 24 de octubre 2012.

Sin embargo, en vista del grandísimo incremento en el uso de la mediación durante su tiempo de vigencia, si bien es cierto, no exenta la medida en absoluto de polémica, Italia está planteándose una vuelta a la obligatoriedad, al menos en alguno de sus ámbitos, dados los ahorros, tanto de tiempo como de dinero y lo que puede descargar a la Administración de Justicia.

Malta:

Malta cuenta con el Malta Mediation Centre, que constituye un foro al que pueden acudir las partes para resolver su litigio con la ayuda de un mediador que escogerán entre una lista que el propio Centro les ofrece.

Ámbitos:

- Civil, familia, social, mercantil y laboral

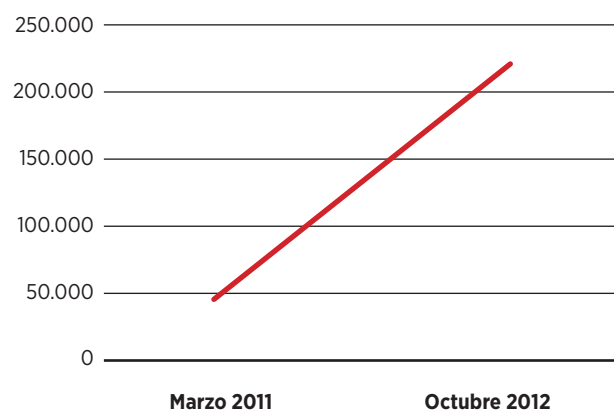
Reglas:

- Si bien la mediación es voluntaria, hay que señalar que es obligatoria para los asuntos de familia, en particular para los relacionados con separaciones, derechos de visita a los hijos, cuidado y custodia de éstos y alimentos a favor de los hijos o cónyuges.

Coste:

- En el caso de libre elección de mediador (siempre dentro de la lista del Centro), el coste es asumido por las partes (y se encuentra regulado).
- En caso de aceptar el mediador que por turno les correspondiese, la mediación sería gratuita.

Gráfico 2. Evolución del número de casos mediados en Italia durante el periodo que estuvo vigente la obligatoriedad de la mediación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos aparecidos en Teresa Blanco, 2014.

Polonia:

El Ministerio de Justicia viene prestando, en los últimos años, especial atención a la mediación. Tiene una *División para las víctimas de delitos y la promoción de la mediación*.

Ámbitos:

- Civil, penal, mercantil, laboral, familia, penal, menores y contencioso-administrativo.

Reglas:

- Se trata de un procedimiento voluntario, que se lleva a cabo por medio de un acuerdo de mediación o bien por resolución del Tribunal que remite a la mediación.

Coste:

- En las jurisdicciones penal y de menores, la mediación es gratis, ya que el Tesoro se encarga de sufragar los costes.
- Caso de mediación judicial en asuntos de divorcio, se reembolsará el 100% de los costes.

Portugal:

Portugal cuenta con una Dirección general en Política de Justicia que centraliza la Mediación.

Ámbitos:

- Prácticamente todos

Reglas:

- Se trata de un procedimiento voluntario

Coste:

- Existen incentivos en forma de exenciones de tasas.

⁷ A raíz del Decreto Legislativo núm. 28, de 4 de marzo de 2010, incorporando la Directiva europea dos años y cuatro meses antes que España.

Gráfico 3. Incentivos económicos a la Mediación en los Países miembros de la Unión Europea.

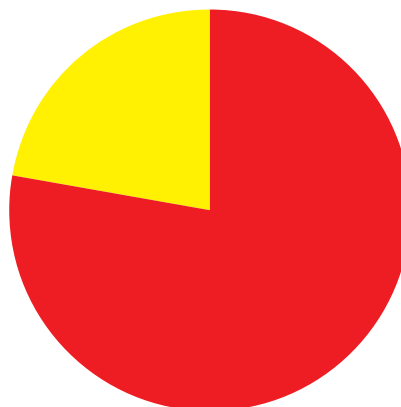
■ No 70,37% ■ Si 29,63%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal europeo de la Justicia.

Por último, el grupo formado por los siguientes países, que se han agrupado porque presentan características similares en el estudio que nos compete. Para todos ellos la mediación es un procedimiento totalmente voluntario al que no dedican ningún incentivo destacable y con un coste que se pactará entre el mediador y las partes:

- Austria
- Estonia: El coste de la mediación puede ser gratuito cuando el mediador sea el propio juez o algún organismo oficial.
- Eslovaquia
- Irlanda: El juez puede aplazar el juicio para que las partes se informen sobre la mediación.
- Finlandia
- Bulgaria
- Dinamarca: El mediador ha de ser un juez, un abogado o un funcionario del órgano jurisdiccional. Asimismo, la mediación penal la organiza cada comisario de policía.
- Chipre: Está debatiendo una ley de mediación familiar.
- Letonia: La mediación es gratuita para asuntos de menores residentes en Riga.
- Lituania
- Luxemburgo: está preparando nueva información de la que no se dispone todavía. La mediación penal presenta algunas excepciones a la voluntariedad.
- Países Bajos: está preparando nueva información de la que no se dispone todavía.

⁸ Ya se ha indicado que no se dispone de información de Croacia.

Gráfico 4. Incentivos procesales a la Mediación en los Países miembros de la Unión Europea.

■ No 77,78% ■ Si 22,22%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal europeo de la Justicia.

- Reino Unido: En Reino Unido distinguimos: Inglaterra y Gales e Irlanda del Norte, que pueden incluirse en este grupo. Escocia, por el contrario, merece tratamiento aparte, ya que, si presenta mediación gratuita para asuntos vecinales o comunitarios y asuntos relativos a hijos, además, en Escocia la mediación es obligatoria en los conflictos sobre necesidades de asistencia adicional. Reino Unido también está preparando información nueva todavía no disponible.
- Rumanía
- Suecia

Análisis y Conclusiones:

Así pues, podemos establecer que, de los 27 países de la Unión de los que tenemos datos⁸, establecen algún tipo de incentivo económico, en forma de exención de tasas o de gratuidad del proceso solamente ocho países: Chequia, Eslovenia, Francia, Hungría, Italia (al menos antes, por lo que la hemos incluido), Malta, Polonia, Portugal. De ésta forma, el panorama quedaría: Ver Gráfico 3

Es decir, menos del 30% de los Países de la Unión ofrecen algún incentivo económico para recurrir a la Mediación, y algunos de los que lo ofrecen, son bastante débiles.

En cuanto a los incentivos procesales, esto es, obligatoriedad de acudir a la mediación, o al menos al menos en algún ámbito, obtenemos unos resultados todavía más desalentadores, ya que tan sólo seis países optan por este camino. Estos son: Alemania, Eslovenia, España, Francia, Italia y Malta. Gráfico 4

No llega al 23% el porcentaje de Países de la Unión que, de alguna manera más o menos efectiva, yendo algo más allá

que la mera recomendación, aunque muchas veces poco más allá, dirigen a las partes hacia la mediación.

Por todo lo visto, podemos afirmar que la mediación se ha extendido de manera desigual por el mapa europeo, si bien en ningún país miembro (a excepción de Italia durante el período en que la instauró como obligatoria), lo ha hecho de manera satisfactoria. Vemos que los Estados ofrecen incentivos escasos en los pocos casos en que ofrecen alguno. La mediación debería estar bonificada de alguna manera para estimular su expansión, bien en forma de reducción de costes, ofrecer alguna subvención, o algún tipo de bonificación.

Como sugerencias, recogemos algunas ideas concretas de personas relevantes en el mundo de la mediación, en sus intervenciones en la Mesa Redonda habida en el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid el día 22 de abril de 2015:

Según Ana Carrascosa, miembro del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ, España), es imprescindible educar en la cultura de la paz. El Consejo tiene un proyecto de convenio con educación para acercar en los colegios la Justicia a los niños. Por otro lado, afirma que la jurisdicción es muy cara, un verdadero despilfarro de recursos. En España, tras cuarenta años de dictadura que ahogaron la participación popular, con la democracia se pasó a judicializar todo. Desde el Consejo intentan fomentar la mediación, conscientes de que los jueces podrían ser una locomotora del desarrollo de la mediación, como lo son, de hecho, en los países donde está extendida. El consejo está firmando convenios con las Comunidades Autónomas para intercambiar datos y experiencias y formalizando el compromiso de ambos en cuanto a colaborar en formación y dotación de medios.

Javier Garbayo, Director General de la Fundación Notarial Signum para la Resolución Alternativa de Conflictos y representante de Instituciones de Difusión de la Mediación (IDM), a la pregunta de qué cree que puede hacerse para difundir la mediación, responde que la sociedad desconoce sus ventajas y sus beneficios, asegura que IDM va a intentar presionar a los órganos administrativos para acelerar el proceso de expansión de la mediación, porque lamentablemente, no se ha podido convencer a la clase política del rédito que le supondría su expansión. Opina que deberían hacerse campañas de difusión, así como crear incentivos para fomentar el uso de la mediación previa al juicio.

Luis Aurelio González Martín, Magistrado del juzgado número 73 de primera instancia de Madrid, hace hincapié en que el éxito sería fomentar la mediación previa al inicio del litigio judicial, ya que, una vez iniciado, la situación es ya más complicada, y la comunicación se ha hecho mucho más difícil. Considera que la clase política española tiene que empezar a esforzarse en la divulgación de la mediación, porque, aparte de las consabidas ventajas, el particular se queda muy satisfecho cuando alcanza una solución pacífica.

En cuanto a la obligatoriedad de la mediación y la voluntariedad como esencia de la misma, no son términos incompatibles, ya que a lo que se obliga es a acercarse a la mediación, a conocerla, a saber cuáles son sus ventajas.

Así las cosas, estamos de acuerdo con el Consejo Europeo en que debemos hacer algún esfuerzo por divulgar la mediación, ya no sólo por los numerosos beneficios que para las partes supone, sino para los beneficios económicos que supondría para los Estados, y estos beneficios son concretos, reducción del número de litigios que llegan a los juzgados, agilización de los mismos, y la consiguiente reducción de costes de la Administración de Justicia.

EXTENDED SUMMARY:

Approaching The Mediation Map In The European Union

María Zato Etcheverría

Iurigest Lawyers

Received: 25/07/2014

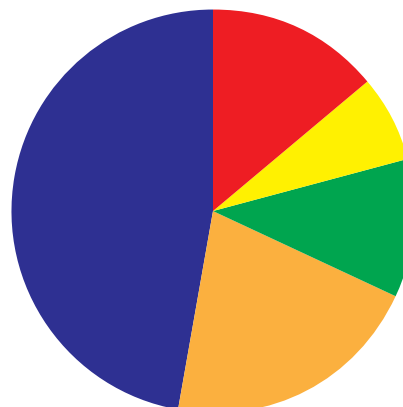
Accepted: 31/10/2014

Abstract: The European Council issued *Directive 2008/52/CE of the European Parliament and the Council on May 21, 2008 dealing with different aspects on mediation in civil and commercial matters as an attempt to encourage the use of mediation. Directives are binding norms for all Member States in terms of the results to be achieved, but each State is free to develop its own domestic legislation to achieve this. We analyse the situation of the mediation in each country of the European Union and we see that using mediation is not equal in each nation although rare in practically all of them. The Council, aware of the numerous advantages and benefits of mediation for both individuals and the Administration, is rightly thinking to take measures that will oblige the Member States to start encouraging mediation in a serious and efficient way.*

Keywords: Compulsory Mediation. Incentives. Costs. European Union. European Situation.

More than five years have gone since the European Union passed *Directive 2008/52/CE of the European Parliament and the Council on May 21, 2008, on certain aspects of mediation in civil and commercial matters*, in an attempt to promote Mediation among the Member States. Directives urge the States to accept these norms and incorporate them into their legislation but, unlike Regulations that are binding legislative acts and must, therefore, be applied throughout the European Union, Directives are legislative acts in which a goal is set that must be complied with by all the EU countries by accepting these norms and incorporating them into their own legislation but it is up to each country to decide how to do this; this is precisely what happened with mediation,

Chart 1: Number of mediations conducted in the countries of the European Union.



■ +10.000 14% ■ 5.000-10.000 7% ■ 2.000-5.000 11%
■ 500-2.000 21% ■ 500 47%

Source: Created by the author based on the European Parliament. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. (De Palo et al., 2014).

each State decided to follow its own path which gave way to different results.

Moreover, in view of the «disappointing» results obtained after the passing of the Directive, and given that Mediation is used in less than 1% of the Union's matters, the European Parliament has published a survey, after having consulted 816 experts from all Europe, in which a kind of «Mitigated Compulsory Mediation» is proposed, given that mediation is yielding very negative results in the Member States, despite the clear benefits produced by its application not only for the parties but also for the States themselves in terms of costs and time savings and in terms of alleviating the workload of Judges and the Courts (De Palo, et al., 2014).

The survey proposes two ways to «reinitiate» the directive: amend it or balancing the relation between mediation and litigation.

Situation of the Mediation in Europe⁹:

According to the survey carried out by the European Union, a situation emerges in terms of the number of mediations conducted in the Union, which is as follows: Chart 1

María Zato Etcheverría is a lawyer, an economist and a mediator. She works for the private sector at Iurigest Lawyers (<http://iurigest.es/>). She studied and researched about the Economic Analysis of Law and has a vast experience in statistics. She is currently the coordinator of the Mediation Course of the Official Association of Architects in Madrid and collaborates with the Ibero-American Union of Lawyers Associations.

⁹ We included all the countries of the European Union except for Croatia, of which there are still no data on the European portal of Justice as they are still in the translation process.

Table 1. Distribution of the number of mediations and percentages per country.

Number of Mediations/year	Countries	Number of countries	Percentage of countries
+ de 10.000	Germany, Italy, Netherlands, United Kingdom	4	14%
5.000 - 10.000	Hungary, Poland	2	7%
2.000 - 5.000	Belgium, France, Slovenia	3	11%
500 - 2.000	Austria, Denmark, Ireland, Romania, Slovakia, Spain	6	21%
- de 500	Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Finland, Greece, Latvia, Lithuania, Luxemburg, Malta, Portugal, Sweden	14	47%

Source: European Parliament. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. (De palo et al., 2014).

Chart 1 shows that in practically half of the European Union territory less than 500 mediations per year are conducted, and if we add to this percentage 21% of the territory where 500-2000 mediations are conducted, we can see that in almost 70% (el 68% to be exact) less than 2000 mediations are conducted per year, which is clearly very poor.

The distribution can be seen on Table 1:

Obviously, as acknowledged by the European Parliament, Article 1 of the 2008 Directive (Directive 2008/52/CE) has not been met. The goal of this Directive is to facilitate access to alternative modes of conflict resolution and to encourage friendly resolution of disputes, promoting the use of mediation, insuring a balanced relation between mediation and judicial process.

Apart the little success of the Directive, attention is also drawn to the great spreading of data, which shows that: each country has accepted the Directive, and that application has been at their convenience without apparently meeting the expected goal of implementing mediation and benefitting from its many advantages.

What could then be done to encourage mediation? What the European Union proposes is, like mentioned above, «mitigated obligation», based on the evidence that only when mediation is somehow obligatory results are satisfactory.

In fact, only in Italy the result was of over 200,000 mediations per year, and the three following countries: Germany, the Netherlands and the United Kingdom could only conduct a little over 10,000 (De Palo, et al., 2014).

Italy, a different case:

The case of Italy is unique in Europe. In order to reduce the number of files in courts, mediation was made obligatory in Italy and there was even the risk to declare a case null and void if no prior attempt to settle was tried with the intervention of a mediator. Thus, disputes for:

- Rights
- Divisions
- Inheritance
- Rents and gratuitous loan
- Renting a company
- Family pacts
- Medical liability
- Defamation by the press
- Insurance, bank and financial contracts

were required to try mediation before starting the litigation during these months¹⁰.

But the Italian legislation went beyond this in order to implement mediation by facilitating the fact that the mediator could make its own settlement proposal in the event the parties didn't reach it by themselves, and it established tax incentives that were truly interesting and motivating as a tax deduction was offered of an amount equivalent to the fee paid to the mediator of up to Euro 500 in case a settlement is achieved. As to the executive efficacy of the mediation settlement, the Italian norm required that the mediation process be conducted in an institution registered at the Ministry of Justice of Italy by a mediator trained according to specific criteria,

¹⁰ <http://alenmediagroup.blogspot.com.es/2013/06/italia-mediacion-y-lentejas.html>
Fuente: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_11.wp?previousPage=mg_14_7

Chart 2: Economic Incentives to Mediation in the Member States of the European Union.

■ No **70,37%** ■ Yes **29,63%**

Source: Author's own creation based on the data of the European Portal of Justice.

upon acceptance by the Court where the Institution to which the mediation process was bestowed had its legal residence.

During the time this norm was effective, only nineteen months, the number of voluntary mediations dramatically increased from the few 45,000 to over 220,000, and the European Parliament itself recognises that Italy is the only country that didn't yield a disappointing result after the incorporation of the 2008 Directive.

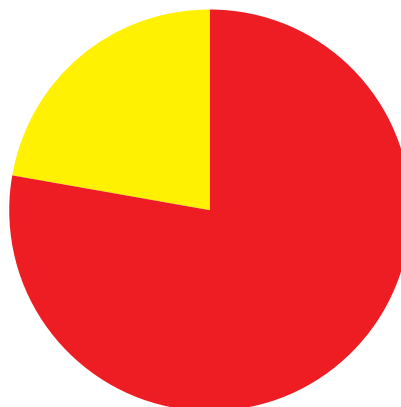
In view of the increase in the use of mediation while it was effective, Italy is thinking to return to its obligation, at least in some fields, given the savings experienced in both time and money, and the relieve of the Justice workload.

Analysis and Conclusions:

The European Justice portal¹¹ conducted a survey to collect data on the situation of mediation in the Member States of the European Union.

Based on this survey, it could be stated that of the 27 countries of the Union about which data have been collected, only 8 have any kind of economic incentive in the form of tax exemption or gratuity of the process: the Czech Republic, Slovenia, France, Hungary, Italy (at least for the time it was obligatory), Malta, Poland, and Portugal. Below is how the situation would be: Chart 2

That is, less than 30% of the countries of the European Union offer some economic incentive to use Mediation, and incentives are rather weak.

Chart 3: Procedural Incentives to Mediation in the Member States of the European Union.

■ No **77,78%** ■ Yes **22,22%**

Source: Author's own creation based on the data of the European Portal of Justice.

As to procedural incentives, that is, the obligation to resort to mediation, at least in some fields, the result are even more disappointing as only six countries have implemented this option. These countries are: Germany, Slovenia, Spain, France, Italy and Malta. Chart 3

The percentage of countries of the European Union that in a more or less effective way go beyond a mere recommendation even if they seldom send the parties to mediation is less than 23%.

Lastly, for the following countries: Austria, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Slovakia Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxemburg, the Netherlands, the United Kingdom, Romania and Sweden, mediation is a totally voluntary procedure with no remarkable incentives, and its costs are agreed upon by the mediator and the parties involved.

All of the above lead us to affirm that mediation is implemented in an uneven way throughout the European landscape even if no Member State (except for Italy during the time it was obligatory) has done it in a satisfactory way. We can see that the States offer few incentives whenever they are possible. Mediation should be somehow paid for in order to encourage its dissemination, be it as cost reduction, or through grants or any kind of remuneration.

Below are suggestions made by relevant people in the world of mediation during a Panel Discussion held at the Official Association of Architects of Madrid, on April 22, 2015.

According to Ana Carrascosa, member of the General Council of the Judiciary of Spain, it is indispensable to educate in peace culture. The Council has an agreement with the Ministry of Education to bring Justice to children; and they

¹¹ https://e-justice.europa.eu/content_mediation-357-es.do

try to raise awareness about mediation as they know that Judges can be a driver for the development of mediation. The Council has also signed agreements with the Regions in Spain to exchange data and experiences and to cooperate for training and allocation of resources.

Javier Garbayo, General Manager of Signum Notarial Foundation for Alternative Conflict Resolution and a representative of Institutions for the Dissemination of Mediation (IDM); when asked what he thinks about what can be done to disseminate mediation, the response is that society does not know its advantages and benefits because, unfortunately, it has been impossible to convince policymakers that its dissemination could bring many benefits. In his opinion, dissemination campaigns should be launched, as well as incentives should be created to foster the use of mediation before trials.

Luis Aurelio González Martín, Judge of the Court of First Instance Number 73 of Madrid emphasizes that encouraging mediation before the beginning of the legal litigation would be a success as, once the litigation is started, the situation becomes more complicated. He considers that the Spanish policymakers need to make efforts to disseminate mediation further.

Considering the obligation of mediation and the parties own will to participate as the essence of mediation, we can affirm that these are not incompatible terms as obligation means approaching mediation, knowing it and learning more about its advantages.

We agree with the European Council in that efforts should be made to disseminate mediation not only because of the many benefits for the parties but also because of the economic benefits it can entail for the States; these benefits are, specifically, reduction in the number of litigations that reach the Courts, more agile procedures and a reduction in the costs of administering justice.

Referencias / References

- Blanco, T. (2014): ¿Hacia una mediación obligatoria? Artículo publicado el día 11-3-2014 en la publicación El Economista.
- De Palo, G., D'Urso, L., Trevor, M., Branon, B., Canessa, R., Cawyer, B., y Florence, L. R., (2014). «Rebooting» *The Mediation Directive: Assessing the limited impact or its implementation and proposing Measures to Increase the number of Mediation in the UE*. Bruselas: European Parliament. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/493042/IPOL-JURI_ET\(2014\)493042_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/493042/IPOL-JURI_ET(2014)493042_EN.pdf)
- Directiva 2008/52/CE. (24 de mayo de 2008). DIRECTIVA 2008/52/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 136, 3-8.

- García Villaluenga, L. y Vázquez de Castro, E. (2013). La mediación civil en España: luces y sombras de un marco normativo. *Política y Sociedad*, 50, 71-98. http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n1.39344