



A.G.- 20/2026

INFC.: 2026/963

S.G.C.- 42/2026

S.J.- 146/2026

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el ***PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO GOBIERNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE MEDIACIÓN EN EL ÁMBITO COOPERATIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.***

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. - A la citada petición de informe, recibida el 13 de abril de 2026, se acompaña la siguiente documentación:

- El señalado proyecto de decreto, del que se aportan tres versiones, la última fechada el 8 de abril de 2026 (en la que se centrará el presente dictamen), y las dos versiones anteriores de 20 de noviembre de 2025 y 6 de febrero de 2026.



- Resolución de 14 de julio de 2025, del Ilmo. Sr. Director General de Autónomos y Emprendimiento, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Memoria relativa al trámite de consulta pública del proyecto de decreto, suscrita por la Ilma. Sra. Viceconsejera de Economía y Empleo el 15 de julio de 2025.
- Nota interior de la Viceconsejera de Economía y Empleo, de 17 de julio de 2025, adjuntando el expediente completo del proyecto de decreto, relativo a la publicación de la consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, para su elevación al Consejo de Gobierno.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2025, por el que se autoriza a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de Mediación en el ámbito cooperativo de la Comunidad de Madrid. También se acompaña la certificación emitida en la misma fecha por la Secretaria General del Consejo de Gobierno.
- Memoria de la Viceconsejería de Economía y Empleo, de 28 de agosto de 2025, relativa a la evacuación del trámite de consulta pública al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid.
- Observaciones formuladas por la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo (Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) el 30 de octubre de 2025.
- Escrito de 25 de noviembre de 2025, de la Dirección General de Economía e Industria, por la que se pone de manifiesto que no procede la emisión de informe de impacto económico y regulatorio en relación con este proyecto de decreto.



- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 27 de noviembre de 2025 por la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de impacto por razón de género, elaborado el 27 de noviembre de 2025 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe favorable de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), emitido el 11 de diciembre de 2025 conforme a lo establecido en el artículo 7.1 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 12 de diciembre de 2025, de acuerdo con el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.
- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, emitido el 18 de diciembre de 2025, conforme a lo establecido en el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 14 y 21 de enero de 2026 por Consejerías de Familia, Juventud y Asuntos Sociales; de Educación, Ciencia y Universidades; de Cultura, Turismo y Deporte; de Vivienda, Transportes e Infraestructuras; de Medio Ambiente, Agricultura e Interior; de Sanidad y de Digitalización, en las que sus respectivas Secretarías Generales Técnicas manifiestan la voluntad de no formular observaciones al proyecto de decreto, al



amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en adelante).

- Escrito de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 20 de enero de 2026 en relación con el proyecto, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, adjuntando las observaciones formuladas por la Viceconsejería de Justicia y Víctimas el día 19 de enero de 2026 y por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia en la misma fecha.
- Informe 2/2026, de 21 de enero de 2026, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre el mencionado proyecto de decreto.
- Resolución de 6 de febrero de 2026, de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles.
- Memoria de la Viceconsejería de Economía y Empleo, de 4 de marzo de 2026, relativa la evacuación de los trámites de audiencia e información pública al Consejo para el Diálogo Social.
- Documentos relativos a las aportaciones presentadas en relación con el proyecto de decreto, durante los trámites de audiencia e información pública, por el Colegio Oficial de la Psicología de Madrid, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, CIMA y la Federación de Cooperativas y de la Economía Social de Madrid (FECOMA).
- Informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 30 de marzo de 2026.



- Finalmente, se adjunta la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en adelante) del proyecto, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Autónomos y Emprendimiento el 8 de abril de 2026 (junto a otras dos versiones anteriores de este documento, de fechas 20 de noviembre de 2025 y 6 de febrero de 2026).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

El decreto proyectado se compone de un preámbulo, seguido de las normas aprobatorias del Reglamento de mediación en el ámbito cooperativo de la Comunidad de Madrid, compuestas por un artículo único y una parte final integrada por tres disposiciones finales.

Por su parte, el Reglamento de mediación en el ámbito cooperativo de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Reglamento), se compone de 21 artículos.

La finalidad del decreto radica en el desarrollo de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 2/2023), que bajo la rúbrica “*Sistema alternativo de resolución de conflictos*”, prevé lo siguiente:

“Reglamentariamente se desarrollará un sistema alternativo de resolución de conflictos en el ámbito cooperativo, de carácter potestativo y previo a la vía judicial, que, aunque no de manera exclusiva, permita resolver los conflictos que surjan entre la cooperativa y el socio. Dicho sistema alternativo podrá estar inspirado en el sistema de mediación y deberá regularse en el plazo de tres años”.

En palabras de su preámbulo, el proyecto *“se enmarca dentro de la necesidad de establecer sistemas de solución de controversias en vía no jurisdiccional, tratando de potenciar la negociación entre las partes directamente o a través de un tercero neutral. La utilización de sistemas auto compositivos de resolución de conflictos reduce el conflicto social en la inmensa mayoría de las controversias.*

La búsqueda de vías consensuales aporta mejores soluciones a controversias cuando el conflicto jurídico afecta a derechos subjetivos de carácter disponible, con soluciones más adaptadas a las necesidades e intereses de las partes en conflicto que alejan la necesidad de acudir a procesos judiciales, que pueden resultar más insatisfactorios y que tienden a dilatarse en el tiempo, suponiendo normalmente mayores gastos para las partes implicadas en la controversia”.

Por ello, añade el preámbulo que *“Este reglamento tiene como objetivo establecer un marco claro y eficaz para la gestión y resolución de controversias surgidas entre las cooperativas y sus socios, promoviendo la comunicación, el diálogo y la búsqueda de acuerdos mutuamente satisfactorios a través de un procedimiento de fácil tramitación, poco costoso y de corta duración”.* Y, al hilo del cumplimiento del principio de seguridad jurídica, se declara en la parte expositiva del proyecto que el Reglamento se inspira en la regulación de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles (en adelante, Ley 5/2012), lo que quedará patente en el análisis de su articulado.

En esta misma línea, señala la MAIN que *“el objetivo perseguido por el proyecto normativo es desarrollar el procedimiento que debe regir la mediación entre la cooperativa y sus socios cuando surjan conflictos entre ellos”,* aclarando que *“se ha optado por la mediación como sistema alternativo de resolución de conflictos (...) por su flexibilidad, alto grado de ejecución del acuerdo y bajo coste del procedimiento”* (p. 7). Y subraya que *“los resultados obtenidos en una mediación son más satisfactorios para las partes que intervienen en la medida que no es necesario que una tercera persona tenga que adoptar una decisión vinculante para ambas, algo que en muchas ocasiones genera insatisfacción al menos para alguna de ellas”* (p. 8).



SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL

El artículo 129.2 de la Constitución Española (CE) establece un mandato a los poderes públicos de fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas, como ejemplo de entidades actualmente denominadas “*de economía social*”, que combinan el fin de lucro de las sociedades mercantiles con un acusado afán de servicio a la sociedad a través de las actividades que desarrollan.

Junto al mandato contenido en el citado artículo 129.2 de la CE, ha de tenerse en cuenta que el artículo 149.1 de la CE reserva al Estado la competencia exclusiva en las materias de legislación mercantil (ap. 6º) y legislación laboral, sin perjuicio de la ejecución de ésta por las Comunidades Autónomas (ap. 7º).

Resulta oportuno en este momento referirse brevemente al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas a la luz de la jurisprudencia constitucional. Como señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 291/2005, de 10 de noviembre (F. 3):

“a) En el texto constitucional hallamos una mención específica al fenómeno cooperativo, en virtud de la cual se emplaza a los poderes públicos a que lo fomenten «mediante una legislación adecuada» (art. 129.2 CE), siendo obvio que este emplazamiento no prejuzga el orden competencial en la materia. Consecuentemente, es preciso acudir a los textos estatutarios para obtener una imagen cabal de ese orden de distribución de competencias.

(...) la diversidad de títulos competenciales autonómicos que originariamente operaban sobre esta materia (...) se ha transformado tras la transferencia de la competencia exclusiva sobre «cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil» llevada a cabo por el art. 2.c) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, [de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la



Constitución] a la que sucedió la reforma de los Estatutos de autonomía (...). Se ha homogeneizado así el panorama competencial en la materia.

(...)

b) Continuando con la doctrina elaborada por este Tribunal, debemos referirnos seguidamente a la STC 72/1983, de 29 de julio. Entonces (...) reseñamos que «la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna al Estado en materia de cooperativas, y, en consecuencia, de acuerdo con el artículo 149.3 de la propia Norma, la Comunidad tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas» (FJ 1)».

En suma, concluye esta sentencia subrayando que *“la normativa autonómica será (...) de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”* (F. 4).

Expuesto lo anterior, conviene señalar que la Comunidad de Madrid ostenta la competencia exclusiva en materia de *“cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil”* (art. 26.1.14 del Estatuto de Autonomía, en adelante, EAM), lo que se extiende a *“la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española”* (art. 26.2 del EAM).

La asunción efectiva de competencias en este ámbito tuvo lugar el 1 de septiembre de 1995 en virtud del apartado h) del Anexo del Real Decreto 933/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo.

En desarrollo de esta competencia se promulgó la ya referida Ley 2/2023¹ -modificada por la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la

¹ Que derogó la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (disp. derogatoria única)



eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid-, cuya disposición adicional cuarta pretende desarrollar el proyecto de decreto examinado, ejerciendo la facultad de desarrollo reglamentario reconocida al Consejo de Gobierno en la disposición final segunda de aquella ley.

Habiéndose examinado la competencia autonómica en materia de cooperativas, interesa detenernos a continuación en la relativa a la mediación, como medio alternativo al judicial en materia de solución de controversias, toda vez que constituye el objeto del Reglamento proyectado.

No puede olvidarse, a estos efectos, que por parte del Estado se dictó la Ley 5/2012, que regula la mediación en asuntos civiles o mercantiles (art. 2), al amparo de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.6.^a y 8.^a de la Constitución. Sin embargo, en su propio preámbulo se reconoce el impulso que la mediación había experimentado en las comunidades autónomas durante los años previos a su promulgación, al tiempo que puntualiza que *“La presente Ley 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 Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias”*.

A propósito de esta cuestión competencial, procede traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional, que ya en su sentencia 31/2010, de 28 de junio -anterior, por tanto, a la Ley 5/2012-, consideró ajustado al orden constitucional de competencias el artículo 106.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, a cuyo tenor *“La Generalitat puede establecer los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia”*.

Pues bien, el FJ 54 de dicha resolución consideró que *“el art. 106.2 EAC no incluye necesariamente entre “los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos” aquellos que, como el arbitraje, comportan un equivalente*



jurisdiccional o constituyen un presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, de manera que, así entendidos, referidos a fórmulas de autocomposición extrajudicial, como la conciliación o la composición, aquellos instrumentos y procedimientos no merecen objeción alguna en su confrontación con el art. 149.1.5 y 6 CE”, trazando con ello una distinción que sería posteriormente desarrollada en ulteriores pronunciamientos.

En efecto, más adelante y bajo la vigencia ya de la Ley 5/2012, la STC 102/2018, de 4 de octubre, declaró la constitucionalidad de los artículos 59 bis y 59 ter de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia -introducidos por la Ley de Murcia 10/2016, de 7 de junio-, que establecieron un procedimiento de mediación en materia de vivienda. Concretamente, concluyó en su FJ 4 i.f. que:

“Atendiendo al carácter que las normas mencionadas atribuyen a la citada comisión, hemos de concluir que la normativa impugnada no se ha adentrado así a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por los artículos 149.1.6 y 8 CE, que sería lo determinante para declarar en su inconstitucionalidad. Entendiendo que está regulando un procedimiento extrajudicial de resolución de situaciones de sobreendeudamiento, al que las partes pueden someterse de manera voluntaria y que solo puede ser aplicado en tanto no se haya producido la declaración judicial de concurso de acreedores, cabe afirmar que la regulación contenida en los artículos 59 bis y 59 ter de la Ley de vivienda, introducida por los apartados décimo y undécimo del artículo 1 de la Ley 10/2016, se adecua al orden de distribución de competencias y no es inconstitucional” (el subrayado es nuestro).

Los requisitos a que alude el pronunciamiento transcrito, esto es, voluntariedad del procedimiento de mediación y carácter extrajudicial del mismo, se cumplen igualmente en el proyecto de decreto objeto de informe, lo que permitiría trasladar la doctrina expuesta al supuesto que nos ocupa.

A este respecto, pueden traerse a colación igualmente las SSTC 54/2018, de 24 de mayo, y 5/2019, de 17 de enero, en las que, por el contrario, se declaró la inconstitucionalidad de disposiciones autonómicas que no satisfacían tales requisitos. Así, la primera de tales



resoluciones consideró inconstitucional una medida que *“instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando así el ámbito de lo constitucionalmente admisible”*, ya que *“resulta incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, al invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4”* (FJ 7). Por su parte, la segunda sentencia afirma en su FJ 5 cuanto sigue:

“Las Comunidades Autónomas pueden regular procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, como es el caso de la mediación, en relación con materias de su competencia, siempre que se respeten determinadas condiciones, entre las que se incluye la nota de la voluntariedad, en el sentido de que no exista un sometimiento obligatorio a dicho procedimiento —es decir que ni el deudor ni los acreedores estén constreñidos a seguirlo a instancia de la otra parte—. Tal carácter voluntario no concurre en el supuesto examinado, toda vez que el recurso a la mediación viene impuesto con carácter obligatorio por la norma autonómica en los casos regulados en el código de buenas prácticas del Real Decreto-ley 6/2012, desapareciendo con ello la voluntariedad propia de la mediación prevista en el artículo 6 de la Ley estatal 5/2012, que fue dictada al amparo de los apartados 6 y 8 del artículo 149.1 CE” (el subrayado es añadido).

Los requisitos expuestos para que la normativa autonómica reguladora de procedimientos de mediación resulte ajustada al orden constitucional de competencias resultan todos ellos trasladables al proyecto que ahora examinamos, pues el mismo se dicta en una materia de competencia de la Comunidad de Madrid, como son las cooperativas objeto de su Ley 2/2023, y el Reglamento proyectado afirma con claridad el carácter voluntario del procedimiento de mediación en él previsto, como sistema alternativo de resolución de conflictos al jurisdiccional.

Sentada la competencia general de la Comunidad de Madrid para la regulación de un sistema de mediación en el ámbito cooperativo de la Ley 2/2023, debe advertirse que el proyecto sometido a informe presenta algunos problemas de constitucionalidad en parte de su articulado, determinantes de una necesidad de revisión de su contenido, según se expondrá y analizará en la consideración jurídica cuarta.



TERCERA. - RANGO NORMATIVO Y TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO

I.- Junto al reconocimiento a la Comunidad de Madrid de la potestad reglamentaria en materia de sociedades cooperativas, en los términos expuestos en la anterior consideración jurídica (art. 26.1.14 en relación con el art. 26.2 del EAM), conviene subrayar que el proyecto examinado pretende desarrollar la Ley 2/2023 en los términos previstos en la disposición adicional cuarta en relación con la disposición final segunda de la misma, por lo que el rango del texto proyectado como decreto del Consejo de Gobierno resulta obligado *ex* artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid -en lo sucesivo, Ley 1/1983- (*“Adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno*).

Por lo demás, conviene recordar que la competencia originaria para dictar reglamentos corresponde en la Comunidad de Madrid al Consejo de Gobierno, como resulta del artículo 22.1 del EAM, que atribuye al Gobierno *“el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”*, y reitera el artículo 34.2 *in fine* del EAM y los artículos 18 y 21.g) de la Ley 1/1983.

La elevación del proyecto al Consejo de Gobierno incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud de sus competencias en materia de economía social, al amparo del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, mientras que la elaboración y tramitación del proyecto corresponde a la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento, como centro directivo competente en materia de cooperativas (art. 25.d) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo -Decreto 230/2023, en adelante-).

Ningún reparo cabe formular, en consecuencia, acerca del rango del proyecto examinado.



II.- En cuanto a su tramitación, conviene recordar que el procedimiento de elaboración de normas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid viene configurado principalmente por los preceptos establecidos con carácter básico en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), y en el ya mencionado Decreto 52/2021, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno (art. 1.2). Igualmente, debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado tres versiones de la MAIN en su modalidad ejecutiva, tal y como consta en los antecedentes del presente informe.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”* (Dictamen 8/2021, de 12 de enero). En los más recientes dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre; 16/2024, de 18 de enero; 734/2024, de 21 de noviembre; 30/2026, de 21 de enero y 162/2026, de 25 de marzo, entre otros, se incide en esta idea precisando que la MAIN *“debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*.

Cabe reseñar, adicionalmente, que la aprobación del Reglamento de mediación en el ámbito cooperativo de la Comunidad de Madrid no figura en el Plan Normativo para la



XIII Legislatura (años 2023-2027), lo que la MAIN atribuye a un error, añadiendo que *“la publicación de la Ley 2/2023, de 24 de febrero hace necesario regular un sistema de mediación en el ámbito cooperativo dando cumplimiento a la disposición adicional cuarta donde se establece que se deberá desarrollar reglamentariamente, así como al mandato de su disposición final segunda por la que se faculta al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de la Ley. La mencionada DA, además, establece que este reglamento deberá estar listo en el plazo de tres años desde la aprobación de la Ley (febrero 2023)”* -p. 13 de la MAIN-.

En cuanto a la obligación de efectuar la evaluación *ex post*, la MAIN prevé realizarla a los tres años desde la entrada en vigor del Reglamento *“con el fin de comprobar si se han conseguido los objetivos previstos y si está correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ella”* (p. 26).

Debe traerse a colación, en esta sede, lo prevenido en la disposición transitoria primera del reciente Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, para desarrollar la evaluación *ex post* e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley, que, bajo la rúbrica *“Aplicación de la evaluación ex post a las normas en tramitación a la entrada en vigor del decreto”*, dispone:

“Las normas que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de este decreto deberán someterse necesariamente a evaluación ex post cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, para lo cual deberá actualizarse la MAIN a efectos de incluir la forma y términos en que se llevará a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3” (el subrayado es nuestro).

Recordamos, en este punto, que el precitado artículo 3 del Decreto 52/2021, en sus apartados 4 y 5 -precepto que también ha sido objeto de modificación a través del Decreto 58/2026- dispone cuanto sigue:



“4. Las consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las disposiciones normativas de su ámbito de competencias, en coordinación con la consejería competente en materia de Coordinación Normativa y con los criterios que fije la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid.

A estos efectos, cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, las consejerías deberán realizar, como mínimo, una evaluación ex post de las normas de su competencia, salvo que en las disposiciones con rango de ley se establezca otro plazo (...)

5. La evaluación ex post se iniciará con un trámite de consulta pública que se publicará en el Portal de Transparencia por un período mínimo de quince días hábiles (...).

Cada consejería podrá acumular varias normas, aunque tengan distinto rango normativo, en un único procedimiento de evaluación.

El resultado de la evaluación ex post se concretará en un informe elaborado por la consejería competente, que determinará el mantenimiento la norma o la necesidad de su modificación o derogación” (el subrayado es propio).

Resultará necesario, en consecuencia, que la MAIN se acomode a esta nueva regulación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En la tramitación de este proyecto se ha cumplido el trámite de consulta pública, al amparo de los artículos 133 de la Ley 39/2015, 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 y 60 de la Ley 10/2019, tal y como se señala en la MAIN (p. 14-15).

Igualmente, se han observado los trámites de audiencia e información pública, amén de consultar al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento del artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de



Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento.

Asimismo, se ha incorporado al expediente el informe de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 21 de enero de 2026 (informe 2/2026); el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos en atención del impacto del proyecto en los gastos de la Comunidad de Madrid, y el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, dado que la puesta en práctica de la mediación regulada en el proyecto implicará la creación de un puesto adicional en la estructura de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento.

Se ha cumplido también el trámite previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, relativo a la remisión del proyecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las consejerías; únicamente la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local ha presentado observaciones.

Otros trámites preceptivos que se han cumplido son el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y sendos informes de impacto por razón de género (Dirección General de la Mujer) y sobre la infancia, la adolescencia y la familia (Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad).

En virtud de todo lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación de este proyecto, sin perjuicio de las observaciones vertidas en la presente consideración jurídica.



CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL DECRETO PROYECTADO

A continuación, procede analizar el articulado del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de febrero de 2026 (en adelante, las “directrices”), que *“son de aplicación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de decretos legislativos y de disposiciones reglamentarias, pudiendo ser también aplicables a los actos administrativos”*. Dichas directrices, según destaca el meritado acuerdo, *“adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa”*, además de permitir, entre otros fines, *“homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido”*.

Prima facie, nos detendremos en el **título** que, de acuerdo con la directriz 6, debe iniciarse con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como proyecto de decreto.

Por otro lado, según la directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica su objeto, permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre ha de ser clara y concisa y evitar la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

En el caso de una norma aprobatoria, entendiendo por tal *“la disposición que aprueba un texto refundido o articulado, el reglamento, el estatuto u otra norma similar”* (directriz 95), el título ha de indicar que se trata de un proyecto de esa naturaleza, lo que se cumple en el decreto examinado, ateniéndose su denominación al modelo prescrito en la directriz 96.



El **preámbulo** comienza con un resumen sucinto de los antecedentes, el objeto y la finalidad del decreto, aspectos ya apuntados en la consideración primera de este informe.

En esta parte expositiva del proyecto se pone de relieve *“la necesidad de establecer sistemas de solución de controversias en vía no jurisdiccional, tratando de potenciar la negociación entre las partes directamente o a través de un tercero neutral”*, lo que *“[s]ignifica entrar en el concepto de derecho colaborativo y de justicia deliberativa, que no son ya monopolios de los cuerpos judiciales ni de la abogacía, sino que pertenece a la sociedad civil y albergan mecanismos de solución de controversias que promueven el diálogo social con instituciones que ayudan a construir una sociedad democrática avanzada”*. Tales pronunciamientos evocan la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (en adelante, L.O. 1/2025), que ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico, al lado de la propia jurisdicción, otros medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional (arts. 2 a 19).

En relación con el denominado *“derecho colaborativo”*, la exposición de motivos de la L.O. 1/2025 declara que *“se trata de potenciar la negociación entre las partes, directamente o ante un tercero neutral, partiendo de la base de que estos medios reducen el conflicto social, evitan la sobrecarga de los tribunales y pueden ser igualmente adecuados para la solución de la inmensa mayoría de las controversias en materia civil y mercantil”*, en especial *“se ha de potenciar la mediación en todas sus formas e introducir otros mecanismos de acreditada experiencia en el derecho comparado”*, citando como antecedentes en esta materia la Ley 5/2012, que incorporó al ordenamiento español 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 lo sucesivo, Directiva 2008/52/CE), así como el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012 (Real Decreto 980/2013, en adelante), normas que *“nacieron con la vocación decidida de asentar en nuestro país la mediación como instrumento de autocomposición eficaz de controversias surgidas entre sujetos de Derecho privado en el ámbito de sus relaciones de derecho disponible”*.



En suma, la L.O. 1/2025, junto al establecimiento de nuevos mecanismos de solución de controversias en vía no jurisdiccional (como la conciliación ante notario, registrador, letrado de la Administración de Justicia, o Juez de paz y la conciliación privada), ha potenciado la mediación como medio adecuado de solución de controversias en que dos o más partes intentan voluntariamente, a través de un procedimiento estructurado, alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de la persona mediadora, introduciendo al efecto ciertas modificaciones puntuales en la Ley 5/2012 como norma esencial en esta materia y a la que se remite expresamente (art. 14.2).

Asimismo, la L.O. 1/2025 modifica ciertos aspectos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC, en adelante) conectados con esta materia, obligando a adjuntar a la demanda el documento que acredite el intento de actividad negociadora previa a la vía judicial cuando la ley exija dicho intento como requisito de procedibilidad en los litigios sustanciados ante el orden jurisdiccional civil (art. 264.4º), lo que afecta al contenido de la demanda (art. 399.3) y dará lugar a su inadmisión si falta este requisito de procedibilidad (art. 403.2).

Volviendo al examen del preámbulo del proyecto, ha de reseñarse que contiene una exposición del cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en los artículos 129 de la Ley 39/2015 y 2 del Decreto 52/2021 (principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), seguida de un resumen sucinto del contenido del Reglamento.

Recordemos, en tal sentido, que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 13/2018, de 18 de enero, incide en la necesidad de justificar la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el meritado precepto “pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el resaltado es nuestro). En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021, estela que sigue la directriz 16 cuando



apunta que *“en la parte expositiva quedará suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación en párrafos independientes. Dicha justificación no debe ser meramente retórica y reproductora de la definición legal”*.

En el párrafo octavo, justificativo del acomodo de la norma a los principios de necesidad y de eficacia, sería conveniente sustituir el término *“proyecto”*, más propio de la MAIN, por otro más acorde a la norma que se aprueba tal como *“disposición”*, *“norma”*, o *“decreto”*. Esta observación se hace extensiva al párrafo decimoquinto.

En el párrafo decimosegundo, en relación con el principio de transparencia, sería más adecuado consignar simplemente que *“además, la norma se publica en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid”*, en vez de *“además, una vez aprobada, la norma se publica en el Portal de Transparencia”*, ya que la expresión *“una vez aprobada”*, parece más propia de figurar en la MAIN en tanto describe el proceso de elaboración de la norma.

El párrafo decimocuarto describe la composición de la norma, si bien se advierte el error de consignar que se compone de dos disposiciones finales cuando de la parte final de la norma se evidencia que se compone de tres disposiciones finales, extremo que deberá corregirse, al tiempo que se habrá de adicionar que la tercera disposición final se refiere a la *“entrada en vigor”*.

Concluye el preámbulo con la mención de los hitos más relevantes de la tramitación del decreto y de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, reiterando esta última dada su naturaleza de reglamento ejecutivo.

En líneas generales, el contenido de esta parte del proyecto se acomoda a las directrices 16 y 17, aunque convendría incluir una referencia a los trámites de audiencia e información pública entre los aspectos relevantes de la tramitación del decreto (directriz 18).



Como apunte adicional, en el párrafo quinto se proclama, como uno de los principios de la Alianza Cooperativa Internacional, el de participación democrática; sin embargo, se trata de un principio que no guarda relación con la mediación objeto de la norma proyectada, por lo que se sugiere suprimir su invocación a este respecto.

Desde una perspectiva formal, en el párrafo cuarto deben coordinarse los plurales de su tercera frase (en la que se afirma que *“Significa entrar en el [los] concepto[s] de derecho colaborativo y justicia deliberativa, que no son ya monopolios de los cuerpos judiciales ni de la abogacía, sino que pertenece[n] a la sociedad civil y albergan mecanismos (...)”*), mientras que los párrafos décimo y decimoprimeros han de concluir con punto al final.

La **parte dispositiva del decreto** se compone de un artículo único, cuyo contenido se ajusta, en líneas generales, a las previsiones de la directriz 97 (*“Se aprueba el Reglamento de mediación en el ámbito cooperativo de la Comunidad de Madrid, que se inserta a continuación”*), si bien el inciso final se aparta del modelo fijado por esta directriz, que recomienda la expresión *“...cuyo texto se incluye a continuación”*.

En cuanto a la ubicación de la **parte final del decreto**, se ajusta a los parámetros de la directriz 98 al situarse en el cuerpo de la norma aprobatoria.

Por lo demás, la parte final del decreto, integrada por tres disposiciones finales, se atiene a las directrices 40 y 41 en lo concerniente a su composición, numeración y titulación. Asimismo, el contenido de estas disposiciones finales se ajusta a la directriz 45, si bien se sugiere alterar el orden y consignar en primer lugar la disposición final referida a las reglas de supletoriedad, seguida de las habilitaciones normativas y, por último, la entrada en vigor, atendiendo al orden establecido en la directriz 45, letras c), e) y f).

En relación con la **disposición final segunda**, sorprende que titulándose *“Régimen jurídico supletorio”*, establezca la aplicación *“directa”* de ciertas leyes *“en todo lo no previsto en el Reglamento”*. La confusión que evidencia el empleo contradictorio de ambos conceptos



parece anticipar los problemas de constitucionalidad de algunos preceptos del Reglamento, según advertimos en la consideración jurídica segunda.

De entrada, debe descartarse que la Ley 2/2023 pueda regir supletoriamente, toda vez que, por un lado, no contiene regulación alguna sobre la materia, sino únicamente un mandato en su disposición adicional cuarta para que así se haga y, por otro lado, constituyendo el proyecto que se informa un desarrollo reglamentario de dicha ley autonómica, en ningún caso procedería hablar de supletoriedad del contenido de esta, sino de prevalencia de su contenido, en virtud del principio de jerarquía normativa.

En lo que respecta a la normativa estatal, como tuvimos ocasión de exponer en la consideración jurídica segunda, la Comunidad de Madrid es competente para regular un procedimiento voluntario de mediación en una materia de su ámbito competencial, en tanto que la Ley 5/2012, como se reconoce en su propio preámbulo, *“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 Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias”*.

Sin embargo, de forma contradictoria con la supletoriedad que se proclama en esta disposición final segunda del proyecto, a lo largo del articulado del Reglamento se realizan numerosas remisiones a la Ley 5/2012 que podrían generar una impresión opuesta acerca de su aplicabilidad directa, como sucede en sus artículos 3.1, 6.6, 6.7, 8.3, 13.1, 13.2, 16.2 o 18.2, al tiempo que otros muchos preceptos, aun cuando no lo indiquen de forma expresa, reproducen textualmente el contenido de la legislación estatal.

Por otra parte, si bien la normativa estatal puede articularse como supletoria de aquellos *“aspectos estrictamente cooperativos”* -empleando la terminología de la ya citada STC 291/2005, de 10 de noviembre- y de los procedimientos de mediación asociados a aquellos, no sucederá lo mismo con otros aspectos de su regulación en los que puedan prevalecer otros títulos competenciales exclusivos del Estado, en los que su legislación sí



resultará de aplicación directa, como sucede señaladamente en las materias de legislación mercantil, procesal y civil, consagradas en el artículo 149.1.6.^a y 8.^a de la Constitución, y en los que se ampara la Ley 5/2012, de conformidad con su disposición final quinta. Ello determina que algunos preceptos del Reglamento proyectado incurran en clara invasión competencial, como sucede, por ejemplo, con los artículos 4, 6.1, 11.1, 11.3.e), 11.5 y 18.5.

Atendiendo a lo expuesto, y habida cuenta de los diversos títulos competenciales intervinientes y de la normativa existente al amparo de los mismos, no resulta posible establecer una regla general de supletoriedad de la Ley 5/2012 y la L.O. 1/2025 en su integridad, debiendo apreciarse esta en función de la materia que regule cada uno de sus preceptos a fin de determinar cuál es el título competencial prevalente en cada uno de ellos.

Por lo expuesto, la disposición final segunda proyectada debe ser suprimida.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Procede a continuación examinar el “*Reglamento de mediación en el ámbito cooperativo de la Comunidad de Madrid*”, cuyo título se ajusta a las directrices 95 y 99 en tanto que norma aprobada por el decreto precedente.

El Reglamento comienza con su “*objeto y ámbito de aplicación*” (artículo 1), con cita expresa de la Ley 2/2023 en lo que atañe a este último aspecto, y destacándose en todo caso el carácter voluntario de este procedimiento de solución de las eventuales controversias surgidas entre la cooperativa y alguno de sus socios.

La regulación de los apartados 1 y 2 se considera correcta y adecuada, si bien, en el apartado 2, se sugiere añadir como inciso final la puntualización “*por no afectar a derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación aplicable*”, como precisa el artículo 2.1 de la Ley 5/2012.



Dentro del ámbito civil existen derechos irrenunciables que, por su propia naturaleza, quedan excluidos de mediación. Así, el artículo 4.2 de la L.O. 1/2025 advierte que *“En ningún caso podrán aplicarse dichos medios de solución de controversias, a los conflictos de carácter civil que versen sobre alguna de las materias excluidas de la mediación, conforme a lo dispuesto en el apartado 9 del artículo 89 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial”*. Por todo lo anterior, parece razonable incluir de forma expresa la salvedad expuesta en el artículo 1.2 del Reglamento.

En lo que respecta al apartado 3 del primer artículo del Reglamento, parece inspirarse en los artículos 3 de la L.O. 1/2025 -cuyo apartado 1 limita la aplicación de las disposiciones de su título II a los asuntos civiles y mercantiles, mientras que su apartado 2 excluye las materias laboral, penal y concursal- y 2 de la Ley 5/2012 -cuyo apartado 1 nuevamente incluye dentro de su objeto las mediaciones en asuntos civiles y mercantiles, excluyendo el apartado 2 la mediación penal, laboral o con las Administraciones públicas-.

Sin embargo, no puede desconocerse que la referida legislación estatal es de carácter general y se dictó al amparo de sus competencias que, de conformidad con el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución, comprenden las materias de legislación mercantil y civil, respectivamente. Al mismo tiempo, la Ley 5/2012 limita su objeto a los ámbitos civil y mercantil pues, como se dijo anteriormente, traspuso al ordenamiento interno la Directiva 2008/52/CE, que precisamente se limitaba a dicho marco, mientras que la L.O. 1/2025 lo hizo toda vez que, como señala su parte expositiva, *“las materias concursal y laboral, en cuya normativa reguladora ya se prevén instrumentos en los que se materializan soluciones pactadas acomodadas a la naturaleza y peculiaridades de aquellas materias; el proceso penal, en el que no rige el principio dispositivo, sin perjuicio del derecho de las víctimas a acceder a servicios de justicia restaurativa con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito cuando se cumplan los requisitos establecidos legalmente”*.



Por el contrario, el Reglamento proyectado no tiene un ámbito general, sino que se circunscribe a las cooperativas reguladas en la Ley 2/2023, por lo que la afirmación contenida en la primera frase del apartado 3, conforme a la cual *“Las disposiciones de este reglamento son de aplicación a los asuntos civiles y mercantiles”*, es una traslación de la normativa estatal que cobra menos sentido en el caso que nos ocupa y que es susceptible de generar confusión, pues, como señala la STC 291/2005, de 10 de noviembre, de continua cita, *“la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del art. 149.1.11 CE y de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”* (énfasis añadido).

En cambio no vemos inconveniente a mantener la segunda frase de este apartado 3, excluyendo expresamente las controversias que pudieran suscitarse en materia laboral, penal o concursal en el ámbito cooperativo. En materia penal, puesto que resulta evidente que el proyecto de Reglamento no puede establecer ninguna clase de mediación, tanto por razón competencial (artículo 149.1.6ª CE) como por la indisponibilidad general de la acción de dicha naturaleza. En el ámbito concursal, toda vez que habrá que estar a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, dictado al amparo de la competencia exclusiva estatal en la materia; y ello, sin perjuicio de que, en casos de sobreendeudamiento anteriores a las situaciones de insolvencia que determinarían la necesidad de proceder a la solicitud y declaración de concurso, se pudiese articular algún mecanismo de mediación, en los términos y con las limitaciones a que hace referencia la STC 102/2018, de 4 de octubre, en su FJ 4.c)-. Finalmente, en lo que respecta al ámbito laboral, y en consonancia con la existencia de mecanismos como los que indica el preámbulo de la L.O. 1/2025 que acabamos de transcribir, se recoge en la MAIN que *“CEIM llama la atención sobre la necesidad de tener presente que el Instituto Regional de Mediación y Arbitraje de la Comunidad de Madrid (IRMA) lleva dos décadas realizando una extraordinaria función de mediación en conflictos laborales. Por tanto, en relación con esta tipología de conflicto entre cooperativa y socio-trabajador, habría de utilizarse esta vía, de forma prioritaria, para resolver*



la controversia, de forma que no se dupliquen estructuras financiadas con dinero público” (p. 15).

Tras la definición de algunos conceptos relevantes en el artículo 2 (“mediación”, “mediador”, “pacto de sometimiento de una controversia a mediación” y “acuerdo de mediación”), el Reglamento enuncia en su artículo 3 los “*principios de la mediación en el ámbito de las cooperativas*”, siguiendo las pautas del título II de la Ley 5/2012, dedicado a los “*principios informadores de la mediación*”, que resultó modificado por la L.O. 1/2025 al imponer el intento de actividad negociadora previa a la vía judicial como requisito de procedibilidad en los litigios sustanciados ante el orden jurisdiccional civil, siempre que fuera exigible legalmente.

En relación con el principio de confidencialidad enunciado en el apartado 1.b) del artículo 3, se sugiere que el inciso final (“...*de conformidad con las estipulaciones del artículo 4*”), se elimine o, en su caso, se sustituya por una remisión genérica a la normativa estatal (“...*en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley 5/2012, de 6 de julio*”), en caso de que se suprimiese también el artículo 4, atendiendo a la consideración esencial que formularemos a propósito de este último precepto.

A la confidencialidad se refiere especialmente el artículo 4 del Reglamento, subrayando su apartado 1 que “*La mediación tendrá carácter absolutamente confidencial, que habrá de ser respetado por todas las partes que participen en ella*”.

Sin embargo, el término “*absolutamente*” empleado en este precepto parece inadecuado pues la confidencialidad no se extiende a la totalidad del procedimiento: el artículo 9.1 de la Ley 5/2012 la excluye *a priori* respecto de “*la información relativa a si las partes acudieron o no a mediación y al objeto de la controversia*”. En el mismo sentido, de acuerdo con el artículo 17.1 de la Ley 5/2012, “*la información de qué parte o partes no asistieron a la sesión [inicial] no será confidencial*”, norma reproducida en el artículo 11.4 del Reglamento proyectado. Y, a tenor del artículo 17.2.f) de aquella ley, “*El mediador deberá expedir, a petición de cualquiera de las partes, un documento en el que deberá hacer constar (...) f) En su*



caso, la inasistencia de cualquiera de las partes”, lo que también se ha previsto en el artículo 11.3.f) del Reglamento proyectado.

A todo lo anterior deben sumarse las salvedades a la confidencialidad de la mediación enumeradas en el artículo 9.2 de la Ley 5/2012, que tienen su reflejo en el artículo 4.2 del Reglamento proyectado.

En consecuencia, el artículo 4.1 del Reglamento debería prescindir del término “*absolutamente*” referido a la confidencialidad de la mediación.

A propósito del meritado artículo 4.2 del Reglamento, y en tanto reproduce el contenido del artículo 9.2 de la Ley 5/2012, no podemos sino traer a colación la conocida doctrina relativa a la *lex repetita*. Así, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/2024, de 8 de mayo, recuerda que:

“Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que en virtud de la doctrina sobre la lex repetita al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. «Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2]. Así lo ha declarado este tribunal en materias de inequívoca competencia exclusiva estatal: (i) sobre legislación civil (artículo 149.1.6.ª CE), tanto en supuestos en que las comunidades autónomas carecen de Derecho civil foral [SSTC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10.d)] como en supuestos relativos a las materias que «en todo caso» competen en exclusiva al Estado [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 19; 14/1986, de 31 de enero, FFJJ 5 y 6, y 61/1992, de 23 de abril, FJ 4.b)]; (ii) sobre legislación penal del artículo 149.1.6.ª CE (STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3); (iii) sobre legislación laboral del artículo 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FFJJ 3



y 4); y (iv) sobre seguridad pública del artículo 149.1.29.ª CE (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5)” (el resaltado es propio).

De forma más explícita, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 51/2019, de 11 de abril, destaca que: *“En este tipo de competencias normativas exclusivas hemos sostenido con contundencia que «la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia» (STC 159/2016, FJ 3)”*.

Así pues, cuando la reproducción se concrete en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, *«la falta de habilitación autonómica debe conducirnos», como regla general, «a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal»* (STC 76/2024, de 8 de mayo).

En todo caso, la aludida STC 51/2019, de 11 de abril, apunta el recurso al que puede acudir a fin de soslayar este óbice y, así, advierte:

“(…) Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa” (el subrayado es propio).

Pues bien, sentado cuanto antecede, observamos que el referido apartado 2 del artículo 4 del Reglamento examinado incide en materias, fundamentalmente de carácter procesal, sobre las que el Estado ostenta competencia exclusiva ex artículo 149.1.6º CE. Por ello, y a fin de evitar un supuesto de invasión competencial, en lugar de reproducir la normativa



estatal, se insta a incorporar una simple remisión a la misma, en concreto, al artículo 9.2 de la referida Ley 5/2012, en los términos señalados por la doctrina constitucional *ut supra* expuesta.

Para ello, bastaría con incluir esa remisión en el artículo 3.1.b) del Reglamento, según la sugerencia formulada en relación del mismo, procediendo en todo caso a suprimir el apartado 2 del artículo 4.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En realidad, el artículo 4 del Reglamento podría suprimirse en su totalidad, al ser prescindible. No obstante, si se optase por el mantenimiento del resto de apartados, podría inspirarse en la regulación del artículo 8 de la Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de mediación de la Comunitat Valenciana.

El artículo 5 del Reglamento atribuye la gestión de los expedientes de mediación a la dirección general competente en materia de cooperativas. Se aprecia una discordancia en los tiempos verbales empleados en este precepto (“*el centro directivo que asumirá (...) “es la dirección general con competencias en materia de cooperativas*”), por lo que se aconseja su oportuna revisión.

El Reglamento proyectado aborda en los artículos 6 y 7 la selección del mediador, así como sus funciones y responsabilidades, respetando, sin perjuicio de las observaciones que seguidamente formularemos, el estatuto del mediador regulado en el título III de la Ley 5/2012.

En este aspecto también ha de traerse a colación el Real Decreto 980/2013, que desarrolla la Ley 5/2012 en relación con la formación y el alcance de la obligación de aseguramiento de la responsabilidad civil de los mediadores, así como la publicidad de los mediadores y de las instituciones de mediación (arts. 3 a 29).



Sobre los artículos 6 y 7 del Reglamento pueden formularse las siguientes observaciones:

- Los títulos de ambos preceptos deben revisarse, pues no se corresponden de forma precisa con su contenido, incumpliendo con ello la directriz 27.

Así, en lo que respecta al artículo 6, no solamente se regula la selección del mediador -de la que tan solo se ocupan sus apartados 4 y 5- sino también, y principalmente, los requisitos que deben reunir. Buena muestra de ello es que sus apartados 1, 2, 3 y 6 se inspiran claramente en el artículo 11 de la Ley 5/2012, que lleva por rúbrica la de “*Condiciones para ejercer de mediador*”. Teniendo en cuenta lo anterior, podría denominarse este artículo 6 como “*Requisitos y selección del mediador*”.

En lo tocante al artículo 7, en lugar de “*Funciones y responsabilidad del mediador*”, resultaría más apropiado referirse al “*Régimen de actuación y responsabilidad del mediador*” -que, además, es acorde con el título de los artículos 13 y 14 de la Ley 5/2012 que refunde-.

- El artículo 6.1 se acomoda a lo estipulado en el artículo 11.2 de la Ley 5/2012, si bien el último inciso (“...que tendrán validez para el ejercicio de la actividad mediadora en cualquier parte del territorio nacional”) tiene sentido en la Ley 5/2012, habida cuenta su ámbito nacional de aplicación. Sin embargo, tal previsión constituye un exceso competencial en una disposición autonómica, por lo que debe suprimirse en todo caso.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Por su parte, el artículo 6.3 contiene una remisión al artículo 9.1 que no se compadece con el precepto equivalente de la Ley 5/2012; en efecto, el artículo 11.4 de este texto legal señala lo siguiente:



“Para actuar como mediador en los supuestos exigidos en el artículo 16.1 será necesaria la inscripción en el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación dependiente del Ministerio de Justicia o, en su caso, en los registros de mediadores habilitados por las Comunidades Autónomas” (el subrayado es añadido).

Los supuestos enumerados en el artículo 16.1 de la Ley 5/2012 se refieren a los casos en que puede iniciarse el procedimiento de mediación², que el proyecto de Reglamento recoge en el artículo 8.1, por lo que la remisión del artículo 6.3 debería hacerse a este precepto (y no al 9.1, referido al nombramiento del mediador por el órgano competente).

Por lo demás, el artículo 6.3 del Reglamento fusiona el contenido de los apartados 1 (párrafo primero) y 4 del artículo 11 de la Ley 5/2012 y su redacción adolece ciertas discordancias, además de resultar inaplicable su inciso final al caso de las personas jurídicas que actúan como mediadores (pues alude al “*pleno ejercicio de sus derechos civiles*” y al “*ejercicio de su profesión*”, lo que solo es predicable de una persona física). Por todo ello, sería deseable revisar la redacción de este precepto.

²“El procedimiento de mediación podrá iniciarse:

- a) De común acuerdo entre las partes. En este caso la solicitud incluirá la designación del mediador o la institución de mediación en la que llevarán a cabo la mediación, así como el acuerdo sobre el lugar en el que se desarrollarán las sesiones y la lengua o lenguas de las actuaciones.
- b) Por una de las partes en cumplimiento de un pacto de sometimiento a mediación existente entre aquellas.
- c) Por una de las partes antes del ejercicio de acciones judiciales y en cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 403.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- d) Por derivación judicial o del letrado o la letrada de la Administración de Justicia, previa conformidad de las partes en los términos previstos en las leyes procesales”.



- Se observa, en todo caso, cierto desorden en el contenido de los tres primeros apartados que integran este artículo 6 que, en esencia, relacionan las condiciones para ejercer como mediador que contempla el artículo 11 de la Ley 5/2012. Así, y en sintonía con la estructura de este precepto estatal, parecería más acertado que el primer apartado se refiera a las específicas características que han de reunirse para actuar como mediador (actual apartado 3), para dedicar un segundo apartado a la formación que les resulta exigible (actual apartado 1); en último término, debería hacerse referencia al deber de suscribir el seguro o garantía que cubra la responsabilidad civil derivada de su actuación (actual apartado 2).

A tal efecto se recuerda, en este punto, que la directriz 25, relativa a los *“criterios de redacción de los artículos”* prevé cuanto sigue: *“La información de los artículos se ordenará de forma lógica respondiendo a su unidad temática, de manera que la idea central se indicará en un primer párrafo al que seguirán los estrictamente necesarios para expresar las especificaciones que procedan”*.

- Los apartados 4, 5 y 6 del artículo 6 hacen referencia a la creación de una *“lista de mediadores”* cuyo alcance, utilidad y características se desconocen, limitándose a prever el apartado 4 que su funcionamiento se regulará por orden del titular de la consejería competente.

En el ámbito estatal, la única mención que el Real Decreto 980/2013 realiza a dichas listas de mediadores se contiene en su disposición transitoria segunda, configurándose como listas provisionales hasta la entrada en funcionamiento del Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación.

De este modo, existiendo ya un Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación, que tiene por finalidad, según el artículo 8 del Real Decreto 980/2013, *“facilitar el acceso de los ciudadanos a este medio de solución de controversias a través de la publicidad de los mediadores profesionales y las instituciones de mediación”*, constituye una duplicación carente de toda lógica



prever en los apartados que examinamos la creación de una lista de mediadores con el mismo objeto.

A este respecto, el artículo 11.4 de la Ley 5/2012 admite la creación, con carácter voluntario, por las comunidades autónomas, de registros propios de mediadores habilitados en su ámbito, así como su coordinación con el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación dependiente del Ministerio de Justicia. En cambio, el apartado 3 del artículo 6 del proyecto de Reglamento parece optar por no crear un registro autonómico y acudir al estatal. Siendo así, resulta incongruente la previsión posterior contenida en sus apartados 4 a 6 acerca de la existencia de listas de mediadores.

En consecuencia, deben coordinarse los distintos apartados de este precepto, optando bien por prever la inscripción directa de los mediadores en el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación dependiente del Ministerio de Justicia, o bien por crear un registro autonómico propio (y no una “*lista de mediadores*”), sin perjuicio de su coordinación con el estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A mayor abundamiento, la circunstancia de que los honorarios del mediador se satisfagan por el centro directivo competente empleando fondos públicos (art. 21), así como la posibilidad de que este mismo centro directivo nombre al mediador que por turno corresponda de la mencionada lista en caso de desacuerdo de las partes (art. 6.5), requiere dotar a la “*lista de mediadores*” de un funcionamiento transparente, lo que facilitaría su organización como registro estatal o autonómico.

- Por otra parte, el artículo 6.6 admite que la mediación se ejerza por personas jurídicas, estableciendo que, en tal caso, dichas entidades “*sean sociedades profesionales o cualquier otra prevista por el ordenamiento jurídico, podrán designar*



para su inclusión en la lista de mediadores a una persona física que reúna los requisitos establecidos en los apartados anteriores que se corresponden con los previstos en el artículo 11 de la Ley 5/2012”.

Esta designación, que el proyecto de Reglamento configura como potestativa, es obligatoria en la Ley 5/2012, cuyo artículo 11.1 advierte en su párrafo segundo que *“Las personas jurídicas que se dediquen a la mediación, sean sociedades profesionales o cualquier otra prevista por el ordenamiento jurídico, deberán designar para su ejercicio a una persona natural que reúna los requisitos previstos en esta Ley.”* Y así se desprende también del artículo 5.1 de la Ley 5/2012, al señalar que las instituciones de mediación no podrán prestar directamente el servicio de mediación y darán a conocer la identidad de los mediadores que actúen dentro de su ámbito.

- En lo que respecta al artículo 6.7, vuelve a establecer una regulación errática de la supletoriedad, cuando afirma que *“este reglamento”* será de aplicación supletoria a la Ley 5/2012.

De entrada, la redacción genera dudas acerca de si la mención a *“este reglamento”* viene referida al proyecto de Reglamento que estamos informando o al reglamento de mediación de la entidad.

Sea como fuere, es obvio que ni una disposición general de rango reglamentario ni unos estatutos o reglamentos internos pueden contradecir lo establecido en una norma con rango de ley, pero no por ello son supletorios de esta: desarrollan la ley y, en su caso, incurrir en nulidad en aquellos preceptos que la contradigan. Así resulta del principio de jerarquía normativa y de los artículos 47.2 y 128.3 de la Ley 39/2015, proclamando este último que *“Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”*.



Adicionalmente, el artículo 21.1.b) del Real Decreto 980/2013 no circunscribe la posibilidad de dotarse de unos estatutos a las “*entidades con competencia en mediación*” (expresión ciertamente ambigua, por otra parte).

En consecuencia, deben subsanarse las deficiencias expuestas, reformulándose el apartado 7. A mayor abundamiento, y teniendo en cuenta el objeto del artículo 6, relativo a los requisitos o condiciones que debe reunir el mediador, resultaría más apropiado trasladar el contenido de este apartado 7 al apartado 2 del artículo 7 siguiente, que se ocupa de su régimen de actuación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El artículo 7 refunde el contenido de los artículos 13 y 14 de la Ley 5/2012 en materia de actuación y responsabilidad de los mediadores.

El artículo 13.5 del referido texto legal dispone:

“Antes de iniciar o de continuar su tarea, el mediador deberá revelar cualquier circunstancia que pueda afectar a su imparcialidad o bien generar un conflicto de intereses” y que “Tales circunstancias incluirán, en todo caso:

(...) c) Que el mediador, o un miembro de su empresa u organización, hayan actuado anteriormente a favor de una o varias de las partes en cualquier circunstancia, con excepción de la mediación” (el destacado es nuestro).

Pues bien, el apartado 3.c) del precepto que analizamos se limita a describir esta última situación en los siguientes términos: “*cuando el mediador haya actuado anteriormente a favor de una o varias de las partes en cualquier circunstancia, con excepción de la mediación*”, obviando, en consecuencia, la mención de “*o un miembro de su empresa u organización*”.

- Por otro lado, el apartado 5 del artículo 7 del proyecto de Reglamento se aparta de la Ley 5/2012 en lo que atañe a los destinatarios de la acción directa que puede ejercer la persona perjudicada por la actuación del mediador; así, mientras la norma reglamentaria proyectada establece que esa acción directa podrá ejercerse *“contra el mediador y, en su caso, contra el órgano competente que corresponda”*, el artículo 14 de la Ley 5/2012 alude a la acción directa *“contra el mediador y, en su caso, la institución de mediación que corresponda”*, derivándose la responsabilidad de esta institución de la designación del mediador o del incumplimiento de las obligaciones que le incumben.

La expresión *“institución de mediación”* empleada por la Ley 5/2012 se refiere a las personas jurídicas dedicadas a la mediación, ya sean sociedades profesionales o cualquier otra prevista por el ordenamiento jurídico, que designan a una persona física para el ejercicio de la mediación (arts. 11.1 y 16.1.a), deben estar inscritas en el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación (art. 11.4), intervienen en el curso del procedimiento de mediación (arts. 17.1, 22.1 y 23.1) y perciben los honorarios correspondientes (art. 15). El artículo 5.1 de la Ley 5/2012 las define como *“entidades públicas o privadas, españolas o extranjeras, y las corporaciones de derecho público que tengan entre sus fines el impulso de la mediación, facilitando el acceso y administración de la misma, incluida la designación de mediadores, debiendo garantizar la transparencia en la referida designación. (...) Las instituciones de mediación darán a conocer la identidad de los mediadores que actúen dentro de su ámbito (...)”*.

Entre las diversas instituciones de mediación inscritas en el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación -de forma potestativa, ex artículos 11.1, 12.1 y 20.1 del Real Decreto 980/2013- figuran, efectivamente, tanto entidades públicas como privadas, incluyendo varias cámaras de comercio, numerosos colegios de abogados y otros colegios profesionales diversos, universidades públicas como la Universidad Complutense de Madrid o la Universidad de



Santiago de Compostela, y algunos ayuntamientos, como los de Valencia y Torrente.

Atendiendo a la regulación contenida en el Reglamento proyectado, parece inferirse que el centro directivo contemplado en su artículo 5 se configuraría como la única institución de mediación en su ámbito de aplicación, interviniendo en el curso del procedimiento de mediación y realizando algunas de las funciones que la Ley 5/2012 atribuye a aquellas instituciones, que resultarían determinantes de la responsabilidad prevista en el precepto que analizamos. Así sucede con la designación del mediador (artículo 6.5 del Reglamento) o con la custodia del expediente (artículo 20 del Reglamento).

Con todo, el ámbito de actuación de las instituciones de mediación parece configurarse en la Ley 5/2012 en un sentido más amplio que el que confiere el Reglamento proyectado al centro directivo competente. Entre otros, les atribuye la formación de los mediadores (arts. 11.2 y 12), la potestativa exigencia de provisiones de fondos (art. 15.2 -que en el caso que nos ocupa cabría descartar, habida cuenta de lo dispuesto en el art. 21 del Reglamento-), la citación a la sesión inicial (art. 17.1 -que, en cambio, en el art. 11.1 del Reglamento, solo corresponde al mediador-) o el servir de sede a la mediación (art. 23.1, mientras que el art. 12 del Reglamento permite otras alternativas o localizaciones).

A este respecto, la disposición adicional primera de la Ley 5/2012 establece que *“Las instituciones o servicios de mediación establecidos o reconocidos por las Administraciones públicas de acuerdo con lo dispuesto en las leyes podrán asumir las funciones de mediación previstas en esta Ley siempre que cumplan las condiciones establecidas en la misma para actuar como instituciones de mediación”*.

Entre tales requisitos, y en desarrollo del artículo 11.3 de la Ley 5/2012, el Real Decreto 980/2013 impone a los mediadores la obligación de contratar un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente para cubrir el riesgo del



nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados en el ejercicio de su función, como los derivados de la infracción de los principios de imparcialidad y confidencialidad, error profesional o la pérdida o extravío de expedientes y documentos de las partes (arts. 25 a 28). Y, con independencia de la posibilidad de asumir la contratación de la cobertura de la eventual responsabilidad civil de los mediadores que actúen dentro de su ámbito, las instituciones de mediación deben contar con un seguro o una garantía equivalente que cubra la responsabilidad que les corresponde, en especial, la que pudiera derivarse de la designación del mediador (art. 29 del Real Decreto 980/2013).

En atención a lo expuesto, debería verificarse el alcance e intervención del centro directivo regulado en el artículo 5 y, en particular, si pretende configurarse como una institución de mediación con el alcance que se ha descrito (en cuyo caso deberá cumplir con todos los requisitos requeridos al efecto), asumiendo la consiguiente responsabilidad que el artículo 7.5 que ahora examinamos le asigna. De igual modo, convendría incorporar una justificación en la MAIN a estos efectos.

En otro orden de cuestiones, los artículos 8 a 19 del Reglamento regulan el procedimiento de mediación propiamente dicho, desde el momento de la presentación de la solicitud de inicio hasta el levantamiento del acta final, pasando por el desarrollo de las sesiones inicial y constitutiva y la adopción de un acuerdo. En su redacción es nuevamente palpable la influencia de la Ley 5/2012, cuyo título IV (arts. 16 a 24) se dedica al procedimiento de mediación, amén de incorporar ciertas normas de la L.O. 1/2025, como la referida a la asistencia letrada del artículo 10.2 (que reproduce el art. 6.3 de la ley estatal).

Sobre estas normas procedimentales pueden formularse las siguientes observaciones:

- El artículo 8.2 impone que la solicitud de mediación se presente ante el órgano competente por vía telemática, mientras que el artículo 13 deja a disposición de



las partes acordar que todas o alguna de las actuaciones de mediación, incluidas las sucesivas sesiones, se lleven a cabo por medios telemáticos, siendo tales medios preferentes cuando la mediación consista en una reclamación de cantidad no superior a 600 euros.

En la Ley 5/2012 el empleo de medios electrónicos en el seno del procedimiento de mediación también se planteó como una mera posibilidad (arts. 5.2 y 24), sin perjuicio de prever un procedimiento simplificado de mediación por medios electrónicos para reclamaciones de cantidad (disp. final séptima), desarrollado posteriormente en el Real Decreto 980/2013 y aplicable a reclamaciones no superiores a 600 euros (art. 30 a 38).

Dado el ámbito material en el que se enmarca este proyecto de Reglamento (referido a la articulación de un sistema de mediación por la Administración de la Comunidad de Madrid para la resolución de los conflictos que surjan entre la cooperativa y el socio), la obligación de emplear medios electrónicos para presentar ante el órgano competente la solicitud de mediación encuentra amparo en el artículo 14.2.a) de la Ley 39/2015 respecto de la cooperativa en tanto que persona jurídica, y podría encontrar amparo en el apartado 3 de este precepto legal en relación con el socio.³ No obstante lo anterior, en la MAIN debiera reflejarse una adecuada justificación en relación con este último extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El artículo 8.4 prevé la posibilidad de solicitar la suspensión de un proceso judicial en curso cuando de manera voluntaria se inicie una mediación. Se trata de una previsión procesal que, en principio, estaría vedada a una disposición

³ Art. 14.3 de la Ley 39/2015: “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”



autonómica. No obstante, el inciso final (“...de conformidad con lo dispuesto en la legislación procesal”) entendemos que evitaría la invasión competencial, remitiéndose a lo que esta pudiera establecer, si bien, por esta misma razón, este apartado resulta prescindible, pudiendo eliminarse.

- Por otra parte, el artículo 8.5 enumera el contenido mínimo de la solicitud de mediación, refiriéndose en la letra b) al “*escrito del acuerdo de acudir a mediación*”. Se recomienda sustituir esta expresión por el “*pacto de sometimiento de una controversia a mediación*”, con el fin de recoger la terminología definida en los artículos 2.c) y 8.1.b) del propio Reglamento. También se recomienda adicionar “*en su caso*”, pues la mediación puede solicitarse en otros supuestos en los que no exista dicho pacto, que son los regulados en el artículo 8.1, por lo que no siempre podrá ni deberá acompañarse a la petición de mediación.
- El artículo 10.2 contempla la posible asistencia letrada en las sesiones de mediación, siguiendo su primer párrafo las previsiones del artículo 6.3 de la L.O 1/2025 y el párrafo segundo las del artículo 13.1 de la Ley 5/2012, preceptos cuya interpretación conjunta resulta compleja y dudosa. Por otra parte, si bien el primer párrafo transcribe la literalidad de la L.O. 1/2025, cuando hace referencia a “*el requerimiento*” y “*la recepción de la propuesta por la parte requerida*”, se aparta de la terminología empleada en el artículo 8 del Reglamento, que se refiere a la solicitud de inicio o a la petición de mediación, por lo que convendría unificar la terminología.
- En lo que respecta al artículo 11, se encuentra claramente inspirado en el artículo 17 de la Ley 5/2012, cuyo contenido, sin embargo, incide parcialmente en materia procesal. Nos hemos de remitir, por ello, a lo ya señalado a propósito del análisis del artículo 4.2 del Reglamento y la técnica *lex repetita*.

Concretamente, a fin de evitar que pueda considerarse un supuesto de invasión competencial, deben suprimirse necesariamente: (i) el inciso final del apartado 1



–“y se tendrá por cumplido el requisito de procedibilidad”–; (ii) el inciso final del apartado 3.e) –“para que surta efectos ante la autoridad judicial correspondiente”–; y (iii) el apartado 5 en su totalidad.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- En lo que se refiere al apartado 2 del artículo 11, su primer párrafo reproduce el segundo párrafo del artículo 17.1 de la Ley 5/2012, con una salvedad, pues omite de la relación de datos acerca de los cuales debe informar el mediador el relativo al coste del procedimiento. Tal omisión se justificaría en la previsión del artículo 21 del Reglamento, que asigna el pago de los honorarios del mediador al centro directivo competente.
- Para concluir el examen del artículo 11, su apartado 3.a) señala que, a petición de alguna de las partes, el mediador deberá expedir un documento en el que consten, entre otros datos “*la identidad del tercero (...)*”.

Este “*tercero*” no es otro que el propio mediador, como se deduce del correlativo artículo 17.2.a) de la Ley 5/2012, por lo que se recomienda conservar el término “*mediador*” -en lugar de “*tercero*”- para evitar posibles confusiones.

- El artículo 13.2 prevé que las reclamaciones de cantidad no superiores a 600 euros se desarrollarán preferentemente por medios telemáticos, remitiéndose expresamente a la regulación del Real Decreto 980/2013, cuyo capítulo V (arts. 30 a 38) regula el procedimiento simplificado de mediación por medios electrónicos.

En efecto, el capítulo V del Real Decreto 980/2013 regula el “*procedimiento simplificado de mediación por medios electrónicos*”, que presenta determinadas singularidades respecto del procedimiento general contemplado en la Ley 5/2012. Entre otras, se prevé su tramitación preferente por medios electrónicos, su



duración máxima general de un mes, la solicitud de mediación mediante formulario y la posterior contestación de la otra parte con carácter previo a la sesión constitutiva.

En cambio, en el proyecto de Reglamento que se informa se regula una única modalidad de procedimiento de mediación, salvo en los artículos 13.2 (medios electrónicos) y 16.3 (duración), llegando a hacerse expresa referencia en este último al “*procedimiento simplificado de mediación por medios electrónicos*”, siendo esta la única ocasión en que se hace dicha referencia en todo el texto.

De este modo, convendría establecer una regulación más acabada de este aspecto, aclarando si la norma autonómica plantea dos procedimientos -el ordinario y el simplificado- o solamente uno y, de darse la primera opción, regulando el procedimiento simplificado de forma más acabada o realizando una remisión a lo previsto en el Real Decreto 980/2013.

Por lo demás, en relación con la duración máxima del procedimiento de mediación por medios electrónicos, cabe advertir que el artículo 36.1 del citado Real Decreto 980/2013, efectivamente, contempla el plazo de un mes como duración máxima para este tipo de procedimientos, si bien añade a continuación “*prorrogable por acuerdo de las partes*”, aspecto que convendría matizar en este artículo 16.3 del Reglamento, en aras de una mayor claridad.

- Siguiendo el tenor del artículo 19.1.d) de la Ley 5/2012, el Reglamento establece en su artículo 14.1.c) que “*El procedimiento de mediación comenzará mediante una sesión constitutiva en la que las partes expresarán su deseo de desarrollar la mediación y dejarán constancia de los siguientes aspectos (...) c) El lugar de celebración y la lengua del procedimiento*”.

La determinación de la lengua en la que se desarrollará el procedimiento de mediación tiene sentido en la Ley 5/2012, habida cuenta su ámbito nacional de

aplicación y la coexistencia de varias lenguas oficiales en ciertos territorios. Pero, en el caso del Reglamento que desarrolla la Ley 2/2023, dicha determinación parece superflua y puede suprimirse.

- En el artículo 15.4 debiera añadirse, para mayor claridad y completitud, que *“El mediador comunicará a todas las partes la celebración de las reuniones que tengan lugar por separado con alguna de ellas, sin perjuicio de la confidencialidad sobre lo tratado”*, como dispone el artículo 21.3 de la Ley 5/2012.
- El artículo 17 se ocupa de la terminación del procedimiento, cuyo apartado 1 desglosa tres causas en sentido análogo al artículo 22.1 de la Ley 5/2012. Seguidamente, detalla los supuestos subsumibles en la causa prevista en la letra c), entre los cuales consigna, en el numeral 7º, la renuncia del mediador, procediéndose al nombramiento de nuevo mediador.

Sin embargo, como advierte el apartado 2 de este mismo precepto, la renuncia del mediador no es causa de terminación del procedimiento salvo que no se llegue a nombrar nuevo mediador. Por consiguiente, debe suprimirse la causa prevista en el numeral 7º del apartado 1.c) como supuesto de terminación del procedimiento, a fin de evitar la contradicción con el apartado 2.

- El artículo 18 se basa en el artículo 23 de la Ley 5/2012. Concretamente, su apartado 2 presenta una redacción muy semejante a la del segundo párrafo del artículo 23.1 de la referida ley estatal, sustituyendo el inciso final *“ajustado a las previsiones de esta Ley”* por *“ajustado a las previsiones de la Ley 5/2012, de 6 de julio y de este reglamento”*. Sin embargo, habida cuenta de los distintos títulos competenciales intervinientes y consiguiente aplicabilidad directa o supletoria del articulado de la Ley 5/2012, tal y como tuvimos ocasión de exponer, amén de la existencia de otras normas en la materia (como la L.O. 1/2025 o el Real Decreto 980/2013), se considera más correcto sustituir el inciso entrecomillado por *“ajustado a la normativa aplicable”*.



- Por su parte, el apartado 5 del artículo 18 prevé que *“El mediador informará a las partes del carácter vinculante del acuerdo alcanzado y de que pueden instar su elevación a escritura pública al objeto de configurar su acuerdo como un título ejecutivo o la homologación judicial en el caso de una mediación derivada”* (el subrayado es nuestro).

El último inciso del precepto transcrito se refiere al supuesto regulado en el artículo 25.4 de la Ley 5/2012 que, en relación con la ejecución de los acuerdos alcanzados en un procedimiento de mediación, dispone lo siguiente:

“Cuando el acuerdo se hubiere alcanzado en una mediación desarrollada después de iniciar un proceso judicial, las partes podrán solicitar del tribunal su homologación de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.”

De cualquier modo, en tanto que el contenido íntegro de este precepto se vincula a lo regulado en el artículo 25 de la referida Ley 5/2012, relativo a la *“formalización del título ejecutivo”*, como materia de competencia exclusiva estatal, resulta imprescindible realizar una remisión expresa a dicha normativa; por ejemplo, añadiendo como último inciso *“conforme a lo señalado en el artículo 25 de la Ley 5/2012”* u otra expresión equivalente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Al tiempo, y toda vez que el apartado 6 de este artículo 18 reproduce el tenor del artículo 23.4 de la Ley 5/2012 (*“Contra lo convenido en el acuerdo de mediación sólo podrá ejercitarse la acción de nulidad por las causas que invalidan los contratos”*), con manifiesto contenido de índole civil -competencia exclusiva estatal ex artículo 149.1.8ª CE- y a la vista de la doctrina ya aludida atinente a la *lex repetita*, debe procederse a su supresión o, en su defecto, a incorporar una expresa remisión a la normativa estatal.



Sirva como ejemplo, también en este caso, el artículo 37.5 de la precitada Ley 24/2018, que regula la mediación en la Comunidad Valenciana (*“Los acuerdos adoptados podrán ser anulados en los casos y por los procedimientos fijados en la legislación estatal”*).

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Conforme el artículo 19.1, *“El acta final determinará la conclusión del procedimiento y, en su caso, reflejará los acuerdos alcanzados de forma clara y comprensible, o su finalización por cualquier otra causa”*. Es decir, el procedimiento de mediación siempre concluye con el levantamiento de un acta final, de contenido variable en función de las circunstancias concurrentes.

Por ello, no parece muy afortunado que, al enumerar las circunstancias que determinan la terminación del procedimiento, el artículo 17.1.b) aluda a la *“redacción de un acta”* por el mediador, distinguiendo este supuesto de los descritos en las letras a) y c) del mismo precepto; lo cierto es que en todos estos casos se redactará un acta final por el mediador, cuyo contenido deberá ajustarse a la causa concreta que determine la finalización del procedimiento de mediación.

Cabe sugerir la revisión del artículo 17.1.b), dejando constancia de la finalización de la mediación sin acuerdo por las causas allí descritas, pero sin mencionar el acta en la que estas circunstancias queden documentadas.

Concluye el Reglamento con sendas disposiciones relativas a la custodia y conservación del expediente de mediación (art. 20) y a los honorarios y gastos de la mediación (art. 21).

El plazo de cuatro meses establecido en el artículo 20 en orden a la conservación y custodia del expediente de mediación por el centro directivo competente resulta excesivamente breve si tenemos en cuenta que *“Contra lo convenido en el acuerdo de*



mediación solo podrá ejercitarse la acción de nulidad por las causas que invalidan los contratos” (art. 23.4 de la Ley 5/2012).

Por ello, se recomienda ampliar el plazo de custodia y conservación del expediente de mediación por el centro directivo competente a un término más aproximado al plazo de prescripción de las posibles acciones ejercitables contra el acuerdo de mediación.

Finalmente, el último artículo del Reglamento atribuye al centro directivo competente (actualmente, la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento) el abono de los honorarios del mediador, entendidos como los costes básicos de la mediación (art. 21).

Interesa subrayar que el proyecto se aparta en esta cuestión del criterio de la Ley 5/2012, que prevé la división del coste de la mediación por igual entre las partes, salvo pacto en contrario, con independencia de si aquella concluye con un acuerdo o no (art. 15), y sin perjuicio de encomendar a las Administraciones públicas competentes la inclusión de la mediación dentro del asesoramiento y orientación gratuitos previos al proceso, previstos en el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en la medida que permita reducir tanto la litigiosidad como sus costes (disp. adicional segunda.2).

Al hilo de lo anterior, hay que añadir que la disposición final décima de la L.O. 1/2025 modificó la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, para permitir que quedasen cubiertos, obviamente cuando se reúnan los requisitos exigidos legalmente, los honorarios de las personas profesionales de la abogacía que hubieren asistido a las partes, siempre que acudir a dichos medios adecuados de solución de controversias fuera presupuesto procesal para la admisión de la demanda, resultase de la derivación judicial acordada por los jueces o tribunales, o fuera solicitada por las partes en cualquier momento del procedimiento judicial (art. 6.11 de la Ley 1/1996).

Cabe afirmar, por lo tanto, que el proyecto de Reglamento da un paso adelante en lo relativo a la asunción del coste de la mediación en el ámbito cooperativo de la



Comunidad de Madrid, lo que se justifica en la MAIN, al exponer el impacto presupuestario del proyecto (p. 11-12), señalando que *“se ha considerado justificado que sea el centro directivo competente en el impulso de la economía social, y en la ejecución de las competencias administrativas en materia de cooperativas quien asuma los gastos de honorarios de los mediadores.”* A este respecto, consta en el expediente el favorable de la Dirección General de Presupuestos, emitido el 18 de diciembre de 2025.

En todo caso, el artículo 21 del Reglamento únicamente contempla los honorarios de la mediación, pero nada dice sobre otros gastos que pudieran generarse en el seno del procedimiento, respecto de los que podría resultar conveniente la adición de una previsión al respecto para determinar quién habrá de asumirlos, máxime cuando el precepto se titula *“Honorarios y gastos de la mediación”*.

Para concluir, desde un punto de vista estrictamente formal, en lo que atañe al articulado del Reglamento, hay que apuntar lo siguiente:

- En el artículo 1.1 se observa una errata al citar la Ley 2/2023: concretamente en la palabra *“Coopertivas”* en lugar de *“Cooperativas”*. En su apartado 3, de mantenerse las dos frases que lo integran (*vid* consideración formulada al respecto), debe incluirse el punto omitido de separación entre ellas. En la segunda frase, la palabra *“excluidos”* debe escribirse en femenino, al ir referido a *“las materias”*.
- En el artículo 2.c), al definir el concepto de *“pacto de sometimiento de una controversia a mediación”*, se menciona la posibilidad de *“gestionar uno a varios conflictos”*, en lugar de *“uno o varios conflictos”*.
- En el artículo 8.2 se indica que *“La solicitud deberán ser presentada...”*, en lugar de *“La solicitud deberá ser presentada...”*. Asimismo, en el inciso final de este precepto debe figurar un espacio entre la palabra *“artículo”* y el cardinal arábigo *“6”*. Por su parte, en el apartado 5, su letra c) debe concluir con punto final, debiendo unificarse la tipografía de la letra d).



- En el artículo 9.1, segundo párrafo, deberá decirse “*mediador designado*”, en vez de “*mediador designada*”.
- En el título del artículo 11 ha de insertarse una separación entre “*artículo*” y el cardinal arábigo “11”. Esta observación ha de hacerse extensiva a los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.
- En el artículo 11.3.a), en lugar de indicar “*deltercero*” debiera consignarse “*del tercero*”, si bien, como se ha apuntado previamente, sería más adecuado sustituir tal expresión por “*del mediador*”. También debe espaciarse la expresión “*oregistro*”, si bien parece más acertado indicar “*y registro*”.
- Deben adicionarse los puntos finales en numerosos párrafos en los que se han omitido, como sucede en los artículos 7 (título), 8.5.c), 10.2, segundo párrafo, 11 (título), 13.2 y 17.1.c). Asimismo, en el artículo 15.5, es erróneo el espaciado entre el punto que separa su segunda y tercera frase.
- Deben revisarse igualmente los espacios que se han omitido en los títulos de los distintos preceptos, entre la palabra “*artículo*” y su numeral, lo que ocurre en todos los artículos del 10 al 19.
- Del mismo modo, se han omitido numerosos espacios entre el número inicial de los apartados de distintos preceptos y el texto que se inserta a continuación, como sucede en los artículos 7.2, 8.3, 10.2, 13.1 y 16.3, así como en todos los ordinales del artículo 17.1.c), salvo en el 2º. En este precepto, también se ha omitido el interlineado entre el primer y segundo párrafo de la letra c) del artículo 17.1.



En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer favorable de esta Abogacía General al proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Reglamento de mediación en el ámbito cooperativo de la Comunidad de Madrid”* queda condicionado a la observancia de las consideraciones esenciales formuladas, y ello sin perjuicio de las restantes observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe en el Servicio Jurídico de la
la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo**

Paloma Sanz Baos

El Subdirector General de lo Consultivo

Francisco A. Bravo Virumbrales

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO.**