



Nota sobre l'avaluació de l'impacte de les mesures proposades

Memòria preliminar:

Proposta d'acord del Govern de la Generalitat pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya en relació amb l'establiment de l'obligatorietat de la sessió informativa sobre mediació en determinats conflictes familiars i de modificació de la Llei 15/2009, del 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat, en relació amb el canvi de denominació del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya (SIG18JUS1008)

Unitat promotora-Departament:

Departament de Justícia

Tècnic/s de l'AMR:

Josep Martí i Ester Diéguez

I. Consideracions generals sobre l'avaluació normativa

El passat dia 09.10.2018, el Govern va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya en relació amb l'establiment de l'obligatorietat de la sessió informativa sobre mediació en determinats conflictes familiars i de modificació de la Llei 15/2009, del 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat, en relació amb el canvi de denominació del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya, la consulta prèvia de la qual ha finalitzat el dia 31.10.2018 al portal Participa gencat.

En el cas que es decideixi continuar la tramitació de la iniciativa normativa, us fem avinent que la informació obtinguda ha d'ajudar a ampliar l'avaluació preliminar que ha servit de base per fer la consulta i a dissenyar la futura norma. Alhora, les reflexions que s'hagin generat sobre els diferents elements de l'anàlisi (problema, objectius, opcions) s'han de plasmar al llarg de la memòria d'avaluació que cal elaborar a l'inici de la tramitació del projecte normatiu.

En aquest sentit, cal destacar molt positivament la participació obtinguda en aquest cas i la profunditat de les aportacions que han tingut per objecte elements clau de l'avaluació, com ara, la realització d'aportacions diverses relatives al diagnòstic de la situació, que s'hagi posat en dubte algun dels objectius plantejats al document de l'avaluació, la proposta d'alternatives diferents a les plantejades i la petició de la valoració d'alguns impactes. Per tant, a la memòria d'avaluació haurien d'aflorar totes aquestes qüestions.

A continuació es fan una sèrie de suggeriments o recordatoris sobre les passes a seguir en l'avaluació de l'impacte normatiu i la preparació de la memòria d'avaluació.

II. Consideracions sobre la memòria d'avaluació

La memòria d'avaluació ha de seguir l'estructura fixada a les [Recomanacions sobre la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades: esquema de continguts](#), ja que aquesta desenvolupa el procés lògic de l'avaluació.

Aquesta estructura és similar a la del document d'avaluació preliminar. Tanmateix, atès que la memòria d'avaluació es fa en un moment més avançat quan ja s'ha triat l'alternativa que es vol aprovar mitjançant la proposta normativa, l'abast de l'anàlisi hauria de ser més gran.

En relació amb el contingut de la memòria d'avaluació, cal posar en relleu que aquesta hauria d'aportar informació sobre les alternatives existents per assolir els objectius perseguits, així com els seus avantatges i desavantatges, de manera que permeti comparar aquestes alternatives i pugui posar en evidència que l'adopció de la norma és la millor opció possible. Tot això, amb el benentès que l'abast i la profunditat d'aquest exercici depenen de la rellevància dels impactes probables i del tipus d'iniciativa, tenint en compte el concepte de proporcionalitat de l'anàlisi. Així doncs, la memòria d'avaluació no hauria de limitar-se a reflectir una justificació de l'opció que finalment s'ha proposat, sinó el conjunt d'alternatives que s'hagin tingut en compte per assolir els objectius de la intervenció.

Pel que fa a l'estructura d'aquest document, a continuació es sintetitzen els aspectes més destacats en relació amb cadascun dels seus apartats:

1) Anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació

1.A. Identificació del problema

L'avaluació de l'impacte normatiu s'inicia sempre amb la verificació de l'existència d'un problema (entès en sentit estricte però també com una situació susceptible de millora). Per tant, la memòria d'avaluació també ha de començar exposant de forma clara quins són els elements que defineixen el problema que es pretén resoldre. Per tal de fer-ho i atenent a la proporcionalitat de l'anàlisi, cal referir-se sempre a les causes que el generen i les seves conseqüències, així com la població afectada. A més, és important valorar la seva dimensió i aportar evidència empírica que sustenti les afirmacions que s'efectuen.

En aquest cas, sembla especialment important que hi hagi un diagnòstic clar sobre la utilització de la mediació per resoldre els conflictes a Catalunya i els objectius de política pública sobre la matèria (com ara podria ser una disminució de la conflictivitat judicial). A més, fora convenient que des de l'Administració de la Generalitat s'expliqués quin és el grau d'implantació de la mediació per a la resolució de conflictes civils i quin s'entén que seria el grau desitjable.

A la memòria preliminar, quan es faciliten les xifres (pàgina 4), mancaria donar el nombre de persones a les quals es fa actualment la sessió informativa als efectes de poder saber a què se li ha d'aplicar el percentatge del 60% que decideix iniciar el procediment de mediació, alhora que seria convenient que es facilitessin les característiques d'aquestes persones i el tipus de conflicte en què participen per poder entendre en quins casos està essent més o menys efectiu aquest instrument.

Així mateix, vist que es fan mediacions amb el benefici de justícia gratuïta, fora convenient posar en relleu el seu nombre i el grau d'èxit que tenen a l'hora d'evitar el litigi quan s'opta per utilitzar-les. En aquest sentit es recorda que des del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya s'adverteix que el retard en l'atorgament d'advocat d'ofici influeix negativament en la decisió de fer ús de la mediació¹. Finalment, es recomana aportar alguna anàlisi comparativa amb altres comunitats autònomes o països del nostre entorn². Des d'una perspectiva formal i als efectes de facilitar la lectura de la memòria d'avaluació, es recomana fer en un annex l'aportació de xifres i la comparació.

Aquestes dades, també servien per ajudar a valorar les raons per les quals no s'arriba al grau desitjable de mediacions. En aquest sentit, cal destacar que a les aportacions realitzades a la consulta pública es plantegen motivacions molt diverses i també es valora de forma diferent el seu pes, tot i que sembla clar que es tracta d'una qüestió multifactorial. Es considera que seria essencial que la memòria d'avaluació reflectís quin és el diagnòstic que des de l'Administració de la Generalitat es fa sobre el pes d'aquests factors als efectes de poder entendre quin és el ventall d'opcions que s'analitzen a l'apartat "1.C. Identificació de les opcions de regulació" i els seus efectes a l'apartat "2. Anàlisi de l'impacte de les opcions de regulació considerades".

Ahora, caldria descriure quina és l'arquitectura institucional de la mediació familiar a Catalunya, quin és el paper actualment del Centre de Mediació del Dret Privat de Catalunya, així com dels col·legis professionals i d'altres associacions, fundacions i empreses privades de diversa tipologia que exerceixen la mediació, a més d'incloure l'explicació sobre les proves pilot d'aplicació de la mediació a altres àmbits diferents al del dret privat i aclarir si s'està treballant en altres mitjans alternatius de resolució de conflictes diferents a la mediació.

Finalment, es recomana que de forma breu s'analitzin els aspectes més rellevants del context jurídic, és a dir, de la normativa més rellevant sobre la matèria (com ara, Codi civil de Catalunya³, la Llei 15/2009⁴, Llei 5/2012⁵ o la LEC⁶) als efectes de poder entendre quin és el marge d'intervenció del qual es disposa.

1.B. Establiment dels objectius

Els objectius són els resultats que es pretenen aconseguir sobre la realitat. La delimitació dels objectius a la memòria d'avaluació ha de permetre conèixer la cadena lògica entre la

¹ Potser fora convenient valorar a l'apartat "1.C. Identificació de les opcions de regulació" si cal abordar aquesta realitat.

² El Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya alerta que a l'Argentina la sessió obligatòria és un tràmit més abans d'arribar a la justícia ordinària. Aquesta anàlisi hauria de servir per intentar esmenar els errors que s'han detectat.

³ El Codi civil de Catalunya, en concret, articles 222-10, 233-6 i 236-13

⁴ La [Llei 15/2009](#), del 22 de juliol, de mediació en l'àmbit civil. En aquest sentit, cal valorar si cal aclarir el marc regulador atenent a les consideracions de l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona sobre l'article 11 i 29, així com sobre el seu desplegament reglamentari pel [Decret 135/2012](#), de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 15/2009, de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat. A més, també s'hauria de considerar com estan regulades les funcions del Centre de Mediació (article 21 Llei 15/2009).

⁵ La [Llei 5/2012](#), de 6 de juliol, de mediació en afers civils i mercantils. En especial es recomana considerar la regulació sobre la mediació de l'article 17.

⁶ En especial, es recomana considerar els arts. 414.1 i 443.1 de la [Llei 1/2000](#), de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

problemàtica identificada (apartat 1.A) i les solucions considerades (apartat 1.C) i, alhora, fixar els criteris per comparar les diverses opcions possibles i permetre el seguiment del compliment de la norma.

Pel que fa als objectius, cal tenir present que en la seva descripció no és convenient fer referència al futur avantprojecte de llei (com ara referir-se a: “*objectius de la proposta normativa*” o “*objectius les modificacions proposades*”), en la mesura que l’opció triada que es reflecteix a l’avantprojecte que es tramita ha de ser una de les alternatives considerades per poder assolir els objectius i no el punt de partida per fixar-los.

D’altra banda, cal assenyalar que en el tràmit de consulta pública prèvia l’Il·lustre Col·legi de l’Advocacia de Barcelona es qüestiona un dels objectius fixats a la memòria preliminar s’assoleixi amb l’opció preferida, en concret, el de reduir l’obertura de processos judicials de caràcter contenciós. Per tant, es recomana considerar si s’hauria d’incloure a la memòria d’avaluació entre els objectius, o bé si es continua pensant que és un dels objectius, es suggereix que a l’apartat “2.Anàlisi de l’impacte de les opcions de regulació considerades” s’expliqui amb claredat quins són els efectes esperats en relació amb aquest objectiu.

Per si us pot ser d’utilitat i a tall merament orientatiu, podeu [consultar](#) la Proposta d’acord de Govern pel qual s’aprova la memòria preliminar de l’Avantprojecte de llei de caça (SIG17ARP0502) en la qual s’estableixen clarament quins són els objectius perseguits i la vinculació entre els apartats 1 i 2.

1.C. Identificació de les opcions de regulació

Per assolir els objectius perseguits sempre hi ha diferents alternatives possibles, a la memòria d’avaluació només s’han de descriure les opcions més rellevants considerades per la unitat promotora. Això sí, és important que s’explicitin aquelles que s’hagin plantejat per les persones o sectors interessats en el marc dels processos de consulta, així com justificar les raons per descartar algunes de les opcions identificades sense haver analitzat el seus impactes.

Alhora cal tenir present que quan s’identifiquen les opcions hi ha 2 nivells diferents: l’instrument d’intervenció –que pot ser normatiu (lleis, decret...) o no normatiu (autoregulació, coregulació...)– i el contingut o enfocament de la intervenció. Per tant, en aquest apartat, s’han de posar en relleu quines són les principals opcions valorades per la unitat des d’aquestes dues perspectives.

Pel que fa al contingut, cal identificar i explicar els elements o mesures principals, com a mínim, de les solucions següents:

- L’opció de “no fer res” o mantenir la situació actual. Aquesta opció s’ha de valorar sempre, ja que constitueix el punt de comparació amb qualsevol altra alternativa. Altra cosa és que es pugui descartar amb facilitat perquè no permet assolir els objectius perseguits o perquè es consideri que existeix un mandat legal d’actuar.
- L’opció normativa proposada al text.

En aquest apartat la descripció de les opcions hauria de sintetitzar i sistematitzar les mesures principals o els elements que caracteritzen les diferents alternatives. A més, cal tenir present que en aquest moment de la tramitació ja es disposa d’una opció normativa

triada, la qual ha de ser descrita de forma precisa i cal que estigui reflectida al text que es proposi.

Alhora, és important que es posi en relleu quines altres opcions normatives o no normatives ha considerat la unitat promotora, en especial, aquelles que han estat proposades pels interessats o afectats. En aquest cas, a la consulta pública s'han fet moltes propostes alternatives que sens perjudici del millor criteri de la unitat promotora es poden agrupar en:

- Aquelles que incideixen en la forma de fer la difusió sobre la mediació: es proposen diferents mitjans (amb campanyes informatives, realitzar una sèrie de TV, fer tríptics, utilitzar recursos web...) o diferents col·lectius a qui dirigir-les (als advocats que porten aquest tipus d'assumptes, famílies, enfocar-la en les persones que s'hagi detectat que són susceptibles de tenir més conflictes, operadors als quals la persona es dirigeix quan té un conflicte...).
- Les que apunten a la necessitat d'una formació més gran en mediació i altres mesures alternatives de resolució de conflictes, en especial, es destaquen les que refereixen a les mancances formatives en els graus de dret.
- Aquelles que es focalitzen en l'increment de la qualitat de les mediacions. Es fa referència al fet que les sessions informatives les han de fer una persona amb profunds coneixements de la mediació. També es fan aportacions sobre el moment en què ha de produir-se la mediació, que s'entén que ha d'ésser al més aviat possible.
- Les propostes alternatives de gestió sobre els professionals que han d'impartir-la i, fins i tot, es qüestiona el model competitiu de l'actual Centre de Mediació del Dret Civil de Catalunya.
- Aquelles que es focalitzen en la creació d'incentius, en concret, es proposa la reducció de les taxes judicials a aquells que hagin intentat la mediació.

2) Anàlisi de l'impacte de les opcions considerades

En aquest apartat de la memòria d'avaluació cal identificar els impactes negatius (costos) i positius (beneficis) de les opcions considerades més rellevants i, si escau, mesurar-los, tot indicant qui es veurà afectat. Aquesta identificació s'ha de fer de forma clara i que sigui comprensible per als no especialistes. A més, cal indicar les fonts emprades així com les limitacions de les estimacions efectuades (en especial, de les dades o les metodologies) i intentar valorar el risc de conseqüències no desitjades o de difícil materialització.

La memòria d'avaluació ha de reflectir una anàlisi integrada i interrelacionada dels diversos impactes més rellevants. Cal assenyalar que l'obligació d'estructurar aquesta memòria en informes no afavoreix que la seva valoració es faci de forma interconnectada. Tanmateix, mentre no es modifiqui aquest marc normatiu caldria fer un esforç per garantir-ho.

En aquest sentit, i a tall merament orientatiu, es pot consultar la memòria d'avaluació del [Projecte de decret de la traducció i la interpretació jurades \(SIG16CLT1051\)](#).

2.A. Informe d'impacte pressupostari

En aquest apartat s'haurien d'analitzar i, si escau, quantificar els impactes de les opcions considerades en els recursos personals i materials de totes les administracions públiques. Alhora, caldria fer una valoració sobre l'afectació pressupostària que pugui tenir en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, cal tenir en compte que pot haver-hi una opció o

determinades mesures que siguin desitjables des d'un punt de vista social, però siguin inviables per manca de disponibilitat pressupostària. En el cas que no tingui un impacte sobre el pressupost, simplement cal justificar aquesta manca d'impacte.

En aquest sentit, si es manté l'opció normativa preferida plantejada a la memòria preliminar que és la de facilitar sessions informatives gratuïtes per part del Centre de Mediació Familiar de Catalunya (art. 21.f Llei 15/2009), caldria valorar el cost que pot suposar per a l'Administració de la Generalitat. En aquest sentit, l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona alerta que l'any 2017 Catalunya ha ingressat 2.522 assumptes de família i 107.117 assumptes civils.

D'altra banda, si efectivament s'ha de produir una reducció d'aquests assumptes arran de l'impuls de les sessions informatives, com ja s'ha assenyalat, fora bo explicar les estimacions que es fan i que s'intenti estimar els eventuais estalvis que pot comportar la reducció del nombre de procediments judicials.

2.B. Informe d'impacte econòmic i social

En aquest apartat s'haurien d'analitzar els costos i beneficis en els àmbits econòmic i social que no siguin objecte de consideració específica en els altres informes de la memòria d'avaluació (impacte pressupostari, normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives i de gènere). En aquest sentit, per identificar possibles impactes es suggereix de consultar les [Recomanacions sobre la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades: identificació dels impactes](#), on s'inclouen preguntes clau per detectar impactes econòmics, socials i ambientals.

Es recorda que en el cas que es produeixi una afectació de l'activitat econòmica és especialment important que s'inclogui una anàlisi des de la perspectiva de la dimensió de l'empresa i s'adjunti el [Test de pimes](#), en relació amb el qual és especialment important explicar l'anàlisi efectuat per respondre les preguntes 7 i 8, bé al propi Test o en aquest apartat de la memòria d'avaluació.

En aquest sentit, si es manté l'opció de realitzar una sessió informativa obligatòria seria convenient que s'expliqués amb claredat qui l'ha de realitzar i si això té efectes en les associacions, col·legis o empreses que es dediquen a la mediació. Alhora i atès que l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona planteja problemes en relació amb la competència que es produeix en el sector, es recomana sol·licitar un informe a l'Autoritat Catalana de la Competència (article 8.1.b de la Llei 1/2009⁷). En aquest sentit, potser també seria bo consultar sobre el model del Centre de Mediació del Dret Privat de Catalunya si el seu canvi de nom) plantejat com part de l'opció preferida a la memòria preliminar) és indicatiu que aquest Centre pensa competir amb els altres actors en altres àmbits materials en els quals es pot prestar el servei de la mediació.

D'altra banda, cal assenyalar que la sessió informativa obligatòria sembla que ha de generar costos des del punt de vista pressupostari i també des de la perspectiva de la competència, per això seria especialment important que s'expliquessin molt bé els beneficis i es dimensionessin. Es especial, es recomana incidir en l'impacte sobre els infants i les famílies, i en concret, es suggereix aportar una estimació del nombre de famílies o infants que evitaran sotmetre's a un litigi si s'adopta l'opció triada.

⁷ [Llei 1/2009](#), del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència.

2.C. Informe impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives

En aquest apartat s'hauria de posar el focus en l'anàlisi de l'impacte de les opcions considerades des de la perspectiva de les mesures d'intervenció administrativa, tot examinant la incidència en termes de simplificació normativa, la simplificació procedimental i la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans.

En aquest sentit, us recordem que si el projecte normatiu preveu càrregues administratives cal identificar-les, així com quantificar-les sempre que afectin les empreses (art. 4 del Decret 106/2008⁸).

En aquest supòsit i vista la voluntat d'establir la compareixença obligatòria de les parts en conflicte a les sessions informatives prèvies a la mediació, convindria valorar el cost que l'assistència a aquesta sessió informativa es generaria a les parts en conflicte i a les persones que les assessoren.

En darrer lloc, cal assenyalar que sempre s'ha avaluar la possibilitat de simplificar l'ordenament jurídic vigent i que cal explicar com s'ha fet aquesta anàlisi a la memòria quan es consideri rellevant. En aquest sentit, es recorda que l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona ha alertat sobre la coherència de l'opció preferida plantejada a la memòria d'avaluació amb la resta de l'ordenament jurídic

2.D. Informe d'impacte de gènere

En aquest apartat s'hauria de posar el focus en analitzar els efectes que les opcions considerades tenen sobre la promoció de la igualtat entre gèneres o si produeixen efectes diferents entre homes i dones.

3) Comparació de les opcions de regulació considerades

Un cop completada l'anàlisi dels efectes de les opcions considerades, en aquest apartat s'hauria de concloure breument per què les solucions que aporta l'opció proposada són millors que l'opció de "*no fer res*". L'elecció d'aquesta opció hauria de respectar els principis de bona regulació.

D'altra banda, als efectes de visualitzar de forma clara la comparació d'alternatives es suggereix incorporar un quadre de comparació d'opcions de regulació als annexos, com s'explica més endavant (annex 1).

4) Implementació, seguiment i avaluació de la norma

En aquest apartat cal posar en relleu si s'han previst les mesures d'execució necessàries per garantir la implementació i el compliment de la nova regulació, si ja s'han establert els indicadors relacionats amb els objectius de la intervenció que permetin valorar l'eficàcia i eficiència de l'opció triada, així com si ja es disposa d'una planificació per efectuar el seguiment i l'avaluació de la norma aprovada.

⁸ [Decret 106/2008](#), de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica.

Pel que fa a les mesures, es podria posar en relleu si per exemple, es volen dur a terme campanyes informatives o bé formació entre els jutges sobre el funcionament de les sessions informatives obligatòries. Quant als indicadors, podrien ésser útils, a títol exemplificatiu: el nombre d'assumpes inicien la mediació un cop duta a terme la sessió informativa obligatòria i d'aquests, el nombre d'assumpes que es resolen mitjançant la mediació.

Annex 1. Quadre de comparació de les opcions.

Per visualitzar els principals impactes de les opcions considerades i la seva comparació, es recomana incorporar un quadre similar al següent. A tall merament exemplificatiu, podeu consultar el quadre de la [Memòria d'avaluació del Projecte de decret relatiu a la recollida, el transport, el condicionament i la comercialització de caça silvestre destinada al consum](#), publicada al [Portal de la Transparència](#).

	OPCIÓ 1: "NO FER RES"		OPCIÓ 2: OPCIÓ PROPOSADA	
IMPACTES	COSTOS	BENEFICIS	COSTOS	BENEFICIS
<i>Impacte pressupostari</i>				
<i>Impacte econòmic</i>				
<i>Impacte social</i>				
<i>Impacte normatiu</i>				
<i>Impacte de gènere</i>				
VALORACIÓ SOBRE L'ASSOLIMENT DELS OBJECTIUS⁹				

Barcelona, 4 de desembre de 2018.

⁹ En aquest apartat la unitat promotora hauria de valorar en quin sentit s'assoleixen els objectius perseguits si s'adopten cadascuna de les opcions considerades.

04/12/2018

04/12/2018

X Josep Martí

Josep Martí Pons

Analista de projectes normatius

Signat per: CPISR-1 C Josep Martí Pons

X Ester Diéguez

Ester Diéguez Rodríguez

Responsable d'anàlisi de projectes normatius

Signat per: CPISR-1 C Ester Diéguez Rodríguez