



25 de juliol de 2023

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de prevenció, gestió i resolució de conflictes.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de Justícia, Drets i Memòria, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de prevenció, gestió i resolució de conflictes.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de prevenció, gestió i resolució de conflictes.

1. Problemes que pretén solucionar la iniciativa

1.1. Manca d'implantació i coneixement dels sistemes de resolució de conflictes i saturació del sistema judicial.

El nombre de conflictes judicials s'ha incrementat en els darrers anys. Aquest augment dels litigis no es correspon amb un augment dels recursos econòmics i personals disponibles per a l'Administració de justícia. La situació comporta un col·lapse en els nostres jutjats. Els expedients judicials s'acumulen i el termini de resolució és molt llarg.

La ciutadania associa un conflicte a un litigi judicial, i la justícia no és únicament l'Administració de justícia, entesa com a procediment jurisdiccional. La via judicial no és l'única de què disposa el ciutadà per resoldre un problema, existeixen els mètodes alternatius de resolució de conflictes. El desconeixement d'aquestes figures és molt gran. No hi ha una consciència social que un acord extrajudicial pugui ser més satisfactori que una resolució dictada per un jutge; atès que un acord és fruit d'una negociació i d'un diàleg que té com a resultat un consens. La ciutadania tampoc és conscient que el procés d'un mètode de resolució alternativa de conflictes és més àgil, ràpid i econòmic que un procés judicial.

La societat no ha assumit un canvi de cultura o de paradigma. La mediació no ha arrelat de la manera esperada, malgrat els esforços de l'Administració i dels operadors jurídics, econòmics i socials per fomentar-la i promocionar-la, i malgrat la seva regulació legal i reglamentària. Pel que fa a la resta de mètodes alternatius de resolució de conflictes, la implantació també és molt millorable.

1.2. Manca de potenciació dels diferents ADR. Insuficient utilització del terme ADR. La denominació del Centre (Centre de Mediació de Catalunya).

No s'utilitza suficientment el terme ADR, que equival a la locució anglesa *Alternative Dispute Resolution*. Per tant, es priva a la resolució alternativa de conflictes d'un caràcter plural. Si bé entre els operadors jurídics i els professionals de la mediació se sol emprar d'una manera bastant habitual el terme ADR, en la societat no està gaire arrelat. Això comporta que es tingui una visió molt limitada de la resolució extrajudicial de conflictes, en el sentit que s'entén que només comprèn la mediació i s'oblida l'existència d'altres mètodes. A diferència de l'àmbit internacional, no és freqüent fer servir l'expressió "diferents ADR". Des d'un punt de vista estratègic, operatiu,

de comunicació i de difusió, la manca habitual d'utilització del terme no ajuda a potenciar la resolució alternativa de conflictes.

A l'àmbit estatal, el text de l'Avantprojecte de llei de mesures d'eficiència processal del servei públic de justícia no inclou el terme ADR, però fa servir en un mateix sentit l'expressió *medios adecuados de solución de controversias* (MASC). Aquesta denominació aglutina els diferents mètodes de resolució extrajudicial de conflictes, entre els quals hi ha la mediació.

A Catalunya, tot el protagonisme l'adquireix la mediació, com si fos l'únic mètode existent. L'organisme que gestiona la resolució alternativa de conflictes rep precisament el nom de Centre de Mediació de Catalunya. Hi ha una regulació exhaustiva de la mediació, que sembla que tingui un caràcter general, però en realitat només comprèn l'àmbit del dret privat. La resta dels mètodes alternatius de resolució de conflictes no disposa d'un marc jurídic propi de caràcter general, independent de la matèria que tingui com a objecte.

La mediació manté una posició de lideratge en la resolució alternativa de conflictes; entre altres motius, perquè és l'ADR més conegut i interioritzat per la ciutadania. Qualsevol regulació dels ADR a Catalunya s'ha d'emmirallar en les experiències en mediació dels darrers trenta anys. Ara bé, en aquest temps també s'ha donat per bo, de manera acrítica, que la mediació és l'instrument òptim per gestionar tot tipus de conflictes i per a tot tipus de parts enfrontades. Aquesta afirmació no vol dir, però, que la mediació sigui l'únic mètode a tenir en compte ni que sigui apropiat en tots els casos.

A banda, la normativa sobre la mediació està dispersa, separada per sectors. Com s'ha esmentat, la mediació és present en el dret privat, en què se n'ha fet una regulació exhaustiva, pròpia d'un àmbit tan extens; però també, en sectors com ara l'habitatge, l'urbanisme, la propietat horitzontal i el consum, entre d'altres. No hi ha una transversalitat. I tampoc no hi ha una regulació integral que aglutini tots els mètodes. D'una manera general, cal afirmar que no hi ha una legislació que aportï un marc normatiu de referència. I això és un problema que impedeix assolir l'èxit en la implementació dels ADR.

La utilització de la denominació del Centre com Centre de Mediació de Catalunya no dota de pluralitat a la Resolució Alternativa de Conflictes. La denominació facilita la creença que només existeix un sol mètode, que és la mediació. No és potència l'existència de diferents ADR. No s'acostuma a fer servir una habilitació legal que permet incorporar el terme ADR a la denominació del Centre.

1.3. Absència d'una visió holística i integradora dels ADR.

Com s'ha dit, no hi ha una regulació holística i integradora dels diferents mètodes alternatius de resolució de conflictes i això proporciona una inseguretats jurídica.

No hi ha una solució transversal. Només existeix una regulació en normatives sectorials molt específiques dels mètodes següents: la conciliació, el professional neutral, la negociació assistida, el dret col·laboratiu, la justícia restaurativa i l'arbitratge.

Pel que fa als ADR en general, com ja s'ha manifestat, una gran part de la societat no en coneix l'existència ni el funcionament. La ciutadania els veu amb una certa incredulitat. Això provoca inseguretat jurídica; no hi ha una delimitació concreta dels drets i deures de les parts, i la delimitació de l'exercici professional en relació amb les seves funcions, els drets i deures, i el conflicte d'interessos és insuficient.

1.4 Manca de reconeixement social de la justícia restaurativa. Figura no suficientment associada a la resta dels ADR.

Com a problema, cal dedicar una atenció especial a la **justícia restaurativa**. Es tracta d'un mètode ADR molt arrelat a l'àmbit internacional. Previst per la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, per la qual es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, i per la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la víctima del delictes, fruit de la transposició de la Directiva 2012/29/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, per la qual s'estableixen normes mínimes sobre els drets, el suport i la protecció de les víctimes de delictes.

A Catalunya hi ha un programa de justícia restaurativa. Es tracta d'un servei que ofereix la Direcció General d'Execució Penal a la Comunitat i de Justícia Juvenil del Departament de Justícia, Drets i Memòria, en el qual, a través d'un procés confidencial de diàleg i comunicació conduït per un mediador imparcial, participen de manera voluntària el denunciat, l'investigat o el penat per un delictes i la víctima o la persona perjudicada, amb l'objectiu fonamental d'aconseguir la reparació adequada del dany causat o sofert i la solució del conflicte des d'una perspectiva justa i equilibrada per als interessos d'ambdues parts.

La justícia restaurativa no està prou reconeguda per la societat. Essencialment, es tracta d'un servei públic que presta l'Administració, al qual se li qüestionen aspectes sobre la seva qualitat, la necessitat d'una major formació entre els professionals i la insuficiència de polítiques públiques.

1.5 Manca del mandat legal de presentar al Parlament un Projecte de Llei de prevenció, gestió i resolució de conflictes.

La disposició final primera de la Llei 9/2020, del 31 de juliol, estableix que en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, el Govern ha d'elaborar i presentar al Parlament un projecte de Llei de prevenció, gestió i resolució de conflictes; termini que s'ha esgotat amb escreix.

2. Objectius de la iniciativa

Promoure la cultura de la pau i del diàleg mitjançant l'ús dels mètodes adequats per prevenir i gestionar els conflictes en tots els àmbits de la vida.

El concepte de 'justícia' pertany a tota la ciutadania i va més enllà dels tribunals de justícia.

El conflicte es manifesta com un fet inevitable i inherent a la vida, que pot ser positiu, si la gestió i la resolució es fan de manera constructiva i pacífica, de manera que cap de les parts se senti ni vencedora ni vençuda.

És necessari un canvi de paradigma, una manera diferent d'analitzar, viure i abordar els conflictes, la qual cosa demana disposar de les eines adients per dur-ho a terme.

L'Agenda 2030 preveu com a Objectiu de Desenvolupament Sostenible 16 "Promoure societats pacífiques i inclusives per aconseguir un desenvolupament sostenible; proporcionar accés a la justícia per a totes les persones, i desenvolupar institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells". En el marc d'aquest ODS 16, estableix el mandat de "reforçar el valor dels sistemes de resolució alternativa de conflictes".

L'Informe A8-0238/2017, de 27 de juny, de la Comissió d'Assumptes Jurídics del Parlament Europeu, sobre l'aplicació de la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, sobre certs aspectes de la mediació en matèria civil i comercial, i a la Proposta de resolució subsegüent del Parlament Europeu, per mitjà de la qual es demana a la Comissió que, en el marc de la revisió de la normativa, busqui solucions que permetin ampliar eficaçment l'àmbit de la mediació també a altres qüestions civils o administratives.

3. Possibles solucions alternatives normatives i no normatives

3.1. L'opció de "no fer res", implica continuar amb la situació actual. Manca una visió dels ADR en tota la seva globalitat. Manca una visió del conjunt dels ADR, tant pel que fa a la regulació de l'exercici, com pel que fa al coneixement i ús.

3.2. L'opció no normativa comporta augmentar d'una manera molt considerable les activitats de foment i publicitat; per tal que aquestes accions obtinguin uns resultats evidents, cal augmentar-ne també considerablement els recursos econòmics.

Davant el col·lapse dels jutjats i la lentitud i manca d'agilitat dels procediments judicials, cal més personal i una modernització de l'Administració de justícia. Per a això, també calen més recursos econòmics per a la dotació de personal, i altres mitjans que també comporten una gran despesa.

3.3. L'opció normativa preferida suposa:

- Abordar una regulació que aporti un marc de referència. Una regulació que compregui tots els ADR i tingui un caràcter transversal en relació amb els diferents mètodes i en relació amb les diferents matèries que siguin objecte d'un conflicte.

La regulació compren el catàleg dels ADR següents: la mediació, la conciliació, el professional neutral, la negociació assistida, el dret col·laboratiu, la justícia restaurativa i l'arbitratge.

- Dotar els diferents mètodes d'un règim que abasti els procediments, els drets i les obligacions de les parts, així com regular l'exercici professional i, entre altres aspectes, els drets i les obligacions d'aquests professionals, la responsabilitat, conflicte d'interessos, formació i règim retributiu dels professionals dels ADR dependents de l'Administració.

- Abordar un reconeixement legal que apropi la justícia restaurativa als altres ADR respectant els límits de les competències estatals i fora del procediment judicial.

4. Impactes més rellevants de les diferents opcions

4.1. Impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

- L'impacte en l'Administració de la Generalitat és positiu, atès que implica una racionalització del sistema que tendeix a dotar els diferents mètodes ADR de més agilitat, eficàcia i eficiència.
- Pot implicar noves situacions que dotin d'un nou plantejament, continguts i funcions el Centre de Mediació de Catalunya i el seu Registre.
- Pot implicar uns nous procediments o la modificació dels actuals.
- Pot suposar canvis en les accions de foment i promoció dels ADR, essencialment pel que fa als continguts d'aquestes accions.
- Evidentment, ha d'augmentar la utilització del terme ADR en tots els sentits i possiblement s'utilitzarà més la denominació Centre de Mediació i ADR de Catalunya, enlloc de Centre de Mediació de Catalunya. Tal com s'ha dit, aquesta denominació de Centre ADR ja disposa d'habilitació legal.
- Actualment es treballa en noves solucions tecnològiques. La iniciativa normativa pot comportar certs canvis funcionals i tecnològiques d'aquestes solucions.
- L'organització del Centre pot incidir en impactes humans, a nivell de la seva funcionalitat, així com materials, respecte a activitats de gestió, organització i foment.

4.2 Impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

En el terreny de la mediació ja es produeix un treball conjunt entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals. La iniciativa implicarà una major coordinació entre les administracions públiques i la signatura de més convenis amb les administracions locals. Tot això es pot aplicar a Barcelona, tenint en compte que hi tindrà una incidència més gran, però també significarà un impuls a les demarcacions de Girona, Lleida i Tarragona, on la mediació i la resta d'ADR, com a eines adequades de resolució de conflictes, són certament desconegudes.

4.3. Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses.

Un dels objectius de la iniciativa es dotar els mètodes ADR de més agilitat, eficàcia i eficiència. Tot això passa per una simplificació dels procediments i les càrregues, pel que fa a les competències que afecten l'Administració. Això caldrà abordar-ho detalladament en l'elaboració posterior del reglament que desenvolupi la futura llei. Els procediments que caldrà preveure reglamentàriament hauran de suposar una simplificació i reducció de càrregues.

Les solucions tecnològiques abans referides també han de facilitar la simplificació. D'una manera indirecta o col·lateral, es pot pensar en la reducció de càrregues quan les parts en el conflicte renunciïn al litigi i opten pel mètode ADR.

4.4. Impactes econòmics, socials o mediambientals rellevants que no s'hagin valorat anteriorment.

El principal impacte social es produeix en el canvi de paradigma. El nou plantejament suposa que en el conflicte no hi hagi un vencedor i un perdedor. Socialment, significa un canvi de cultura. No hem d'oblidar que és millor un acord sorgit del diàleg i del consens entre les parts enfrontades que una resolució judicial dictada per un jutge.

Si la utilització dels ADR augmenta considerablement, l'impacte econòmic tindrà conseqüències positives, partint del fet que els mètodes ADR són més econòmics que els processos judicials. L'augment dels mètodes ADR també comporta un estalvi econòmic per part de l'Administració de justícia, amb la reducció dels litigis.

5. Procedència d'efectuar una consulta pública prèvia i valoració de la necessitat d'emprar altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al portal de la Transparència

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, preveu la necessitat de fer una consulta pública abans d'elaborar els avantprojectes de llei. Aquest mecanisme també és necessari per complir el que

disposen els articles 64 i 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; en especial, per garantir la participació en l'elaboració de les memòries d'avaluació.

Es considera oportú adreçar-se a la ciutadania en general, com a subjectes afectats per les modificacions legislatives que es pretenen dur a terme, i als col·legis professionals, les associacions promotores dels ADR, els col·lectius que representen els operadors jurídics, les administracions locals i altres entitats que prestin ADR, durant un període de vuit setmanes.