



NUEVOS PASOS HACIA UN MODELO DE JUSTICIA MÁS AMIGABLE EN NAVARRA *

Análisis de la Ley Foral 4/2023, de 9 de marzo, de justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas comunitarias

Leire Gutiérrez Molina

Doctoranda

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Fecha de publicación: 8 de mayo de 2023

1. Contexto

La justicia no se trata, exclusivamente, de la actividad jurisdiccional. Recae sobre la sociedad. Tal y como relata la Constitución Española, la justicia “emana del pueblo”, y por ello, la sociedad ha de participar en ella (art. 117 CE). En esta línea, se ha podido observar una tendencia favorable a resolver los conflictos fuera de los Juzgados y Tribunales, ya que, primordialmente, la actividad jurisdiccional española, en ocasiones, se ha visto colapsada y se han resuelto conflictos insatisfactoriamente para los intereses de las partes implicadas. De ahí que, cada día sean más frecuentes las normas que buscan remediar conflictos fuera de la vía judicial. A modo ejemplificativo, traemos a colación, a nivel estatal, la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles o, incluso, el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia que se halla en tramitación. Esta tendencia normativa coexiste con el Plan Justicia 2030 del Ministerio de Justicia y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 de la Agenda 2030. Ambos proyectos, estatal y global, apuestan por fomentar sociedades justas, pacíficas e inclusivas, que promuevan, a su vez, el estado de derecho y garanticen

* Trabajo realizado bajo la tutela de la profesora Ana I. Mendoza Losana en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado “Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible”, con Ref.: 2022-GRIN-34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana.



la igualdad de acceso a la justicia para todos. Por lo que, concretamente, en España, se impulsan los servicios alternativos de resolución de controversias para disminuir la litigiosidad y articular un sistema paralelo y complementario a la jurisdicción.

Se ha estimado imprescindible que, para el pacífico devenir de la vida colectiva, la labor de los Juzgados y Tribunales se ha de complementar con un conjunto de servicios, técnicas y medidas organizativas que permitan desarrollar la justicia de forma plena, con la participación de la sociedad, tales como la mediación o la justicia restaurativa. Esto implica que, la justicia, en todos los órdenes y ramas del Derecho, pueda verse impartida por medios no jurisdiccionales, sin limitarnos al Derecho privado. Sin ir más lejos, en el ordenamiento jurídico penal se ha instaurado la Justicia Restaurativa, como medio y derecho de la víctima a obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito². No obstante, según la naturaleza del conflicto que ha de decidirse, el sistema jurídico ha de establecer las garantías y salvaguardas convenientes, pues no se puede provocar indefensión a través de la desjudicialización de los conflictos.

La necesidad de promover la resolución pacífica de los conflictos ha llevado a la Comunidad Foral de Navarra a proclamar la Ley Foral 4/2023, de 9 de marzo, de justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas comunitarias (en lo sucesivo, Ley Foral 4/2023, de 9 de marzo o Ley Foral). Esta norma se promulga al amparo de los arts. 44.18 y 60.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Es decir, no invade ninguna competencia estatal, pues su objetivo es crear y regular los instrumentos administrativos que, en Navarra, se ponen al servicio de la Administración de Justicia.

Concretamente, la Ley Foral trata sobre tres mecanismos para resolver conflictos fuera de los Juzgados y Tribunales. En primer lugar, regula el funcionamiento interno del Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra (en adelante, SJRN), como un servicio público de apoyo especializado a las víctimas. En segundo lugar, fomenta la mediación en los órdenes civil, mercantil y contencioso. Y, en tercer lugar, regula las prácticas restaurativas comunitarias, definidas como una herramienta de prevención y resolución de conflictos no judicializados, y de promoción de cohesión social. Éstas últimas buscan fórmulas que generen confianza, respeto y cuidado, de manera que, si surge un conflicto, se pueda solucionar en sus estadios iniciales de forma espontánea.

2. Análisis de la Ley Foral 4/2023, de 9 de marzo

La Ley Foral cuenta con cincuenta y tres artículos, divididos en cinco títulos, tres disposiciones adicionales y una disposición final. Así las cosas, analizaremos, siguiendo

² De esta manera lo define el artículo 15 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. El Estatuto de la víctima se aprobó como transposición de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que establecer normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo.



el orden de su Títulos, las disposiciones generales aplicables a los tres servicios para continuar con la explicación individual de cada uno de ellos.

2.1. Disposiciones generales

2.1.1. Finalidad de la Ley foral y principios rectores

La finalidad general de la Ley es promover la resolución pacífica de todos los conflictos, salvo los asuntos de violencia de género³. De este modo, fija como finalidades concretas, por un lado, adoptar las medidas necesarias para garantizar la existencia de servicios, programas y procesos de justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas de calidad homogénea en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra y, por otro lado, establecer los objetivos de las políticas de fomento de la justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas comunitarias.

Estos son los principios rectores que se fijan para los tres servicios, programas o procesos:

- 1) *Voluntariedad*. Las personas son libres para participar y desistir, en cualquier momento, de los procesos.
- 2) *Igualdad*. Los participantes gozarán de las mismas oportunidades, debiendo velar la persona encargada del proceso por el equilibrio entre las mismas. Para ello, prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a la diversidad sexual y de género.
- 3) *Confidencialidad*. Los procesos y la información, verbal o documental, obtenida en el transcurso de este serán confidenciales, salvo cuando los participantes expresamente y por escrito se dispensasen del deber de confidencialidad o cuando una disposición legal lo previese.
- 4) *Imparcialidad y neutralidad*. La persona encargada del proceso no iniciará o abandonará el proceso cuando concurren circunstancias que afecten a su imparcialidad. Sobre la neutralidad, la persona encargada ha de ser neutral ante la voluntad de las partes en todo momento del proceso.
- 5) *Buena fe y respeto mutuo*. Tanto los participantes como la persona encargada han de actuar de buena fe y respeto mutuo.
- 6) *Flexibilidad*. Las partes y persona encargada pueden organizar el proceso de la manera que estimen más adecuada a las características del caso y necesidades existentes, siempre y cuando se cumplan los principios esenciales de la legislación aplicable.
- 7) *Competencia técnica*. Las personas encargadas han de contar con la preparación técnica adecuada para llevar a cabo los procesos de forma adecuada. Este

³ La Ley Foral entiende como violencia de género a la violencia en la relación de pareja, violencia sexual o cualquier otra conducta considerada como violencia de género por el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, celebrado en Estambul el 11 de mayo de 2011.



principio, como se observará, ocupa una gran importancia, pues la Ley foral le dedica varias previsiones.

Como se ha podido apreciar, los principios rectores de estos servicios siguen la tónica de los mecanismos adecuados de solución de conflictos.

2.1.2. Exigencias de cumplimiento obligatorio

Paralelamente, la Ley foral fija que, en todo caso, se han de cumplir:

- 1) *Estándares de calidad y especialización adecuados a los conflictos, incluyendo, la perspectiva de género y evaluación de riesgos.* Al Gobierno de Navarra le corresponde velar por la correcta capacitación y formación de las personas e instituciones facilitadoras de los mecanismos, haciendo especial mención a la formación en igualdad⁴. Y, en concreto, se impone al departamento competente en justicia dos obligaciones⁵: la elaboración de un Plan de Calidad bienal⁶ que incluya medidas de apoyo, formación y supervisión necesarias y, el establecer reglamentariamente protocolos de funcionamiento y códigos de conducta, ajustados a la diferente naturaleza de los procesos.
- 2) *Accesibilidad universal (referente a las personas con discapacidad).* Se busca la accesibilidad a los espacios donde se desarrollan los servicios y programas, la utilización de la lengua de signos y los medios de apoyo a la comunicación oral, el braille, la comunicación táctil o cualquier otro sistema que permita la plena participación en el procedimiento en igualdad de condiciones. Asimismo, se faculta a las personas que atienden las necesidades de apoyo de la persona y facilitan la comunicación para poder estar presentes en los procesos⁷.
- 3) *Equidad territorial.* Se debe garantizar el acceso en igualdad a los servicios y programas de la Ley foral en todo el territorio de la Comunidad Foral, añadiendo que los mecanismos deben prestarse, en el ámbito más próximo posible a las personas, teniendo en cuenta su naturaleza y características.
- 4) *Equidad social.* Se debe promover el acceso a estos servicios a personas o colectivos especialmente vulnerables por razones personales, familiares, sociales o jurídicas. Se ha de ofrecer atención personalizada y se habilitarán los apoyos necesarios para superar los obstáculos prácticos que dificultan el acceso.
- 5) *Protección a la infancia.* Las personas menores pueden participar en los procesos, con las debidas garantías que regulen su participación y protección, promoviendo las medidas necesarias para que el proceso se adapte a sus necesidades.

⁴ Esta última información debe ser validada por el Instituto Navarro para la Igualdad.

⁵ Que deberán tomarse con la participación de las instituciones y entidades implicadas.

⁶ El Plan de Calidad debe integrar específicamente, con un enfoque interseccional, la igualdad de género

⁷ Sujetos a los principios rectores, y especialmente, al principio de confidencialidad.



- 6) *Perspectiva de género*. Se debe garantizar la igualdad entre hombre y mujeres, de conformidad con la ley autonómica aplicable⁸.

Todos los procesos se desarrollarán presencialmente, salvo en el caso que no sea posible, en los que se facilitarán las actuaciones por medios telemáticos. Para ello, el Gobierno de Navarra pondrá herramientas a disposición de la ciudadanía y profesionales.

2.1.3. *Objetivos*

Por último, se establecen los objetivos de las políticas de fomento de la justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas comunitarias, para cuyo cumplimiento se han de recoger las acciones concretas en un Plan estratégico cuatrienal (de promoción de los tres mecanismos que veremos)⁹. Los objetivos son:

- 1) Disponer de los medios que permitan garantizar el acceso universal en condiciones de igualdad.
- 2) Promover la calidad y eficiencia de estos servicios y programas, velando por los principios deontológicos en la intervención de la gestión de conflictos.
- 3) Prevenir los conflictos en el ámbito comunitario y promover su solución pacífica y dialogada, desjudicializando.
- 4) Reparar el daño causado a las víctimas de delitos y a las comunidades donde se produzcan.
- 5) Fomentar la responsabilidad y la reinserción de las personas que hayan cometido delitos.
- 6) Contribuir a la cohesión social, generando condiciones colectivas de confianza, respeto y cuidado para que los conflictos que puedan surgir se gestionen en estadios iniciales por la comunidad.

2.2. *Servicio de Justicia Restaurativa Navarra*

2.2.1. *Ámbito de aplicación y finalidad*

La Ley foral aborda, en primer lugar, el SJRN, que encuentra su razón de ser en el orden penal¹⁰. Se trata de un servicio público¹¹ de apoyo especializado a las víctimas de delitos, para lograr la reparación del daño, la responsabilidad y reinserción de las personas

⁸ Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

⁹ El Plan se elaborará por el departamento de competencias en materia de justicia, con la participación de los agentes implicados.

¹⁰ En su preámbulo, califica el enfoque restaurativo como paradigma más fructífero y afianzado en el camino a una justicia más democrática y cercana a las necesidades sociales

¹¹ La Administración de la Comunidad Foral debe garantizar la prestación pública y gratuita, siendo competencia del departamento competente en justicia garantizar su calidad y consideración de servicio público.



ofensoras, con la participación de las personas y comunidades afectadas¹². Brevemente, la justicia restaurativa pretende reconocer a la víctima y le devuelve el protagonismo, ampliándole la participación en el proceso que pretende resarcirle en su daño, en contraposición con el sistema penal tradicional¹³.

2.2.2. Criterios de funcionamiento

El SJRN se rige por los siguientes criterios de funcionamiento:

- 1) Participación activa y directa de las personas y comunidades afectadas.
- 2) Reparación del daño causado a las personas, comunidades y sociedad.
- 3) Responsabilidad o responsabilización activa de las personas que han generado el daño.
- 4) Reinserción de las personas infractoras, atendiendo a los factores personales y sociales que se encuentran en la raíz de las conductas dañinas injustas. Así, la falta de finalización del proceso no puede tener consecuencias negativas para las personas participantes.
- 5) Protección de las víctimas, evitando el riesgo de causar nuevos perjuicios materiales o morales en la tramitación del servicio y evitando la victimización secundaria.
- 6) Equidad, entendida como el respeto a los derechos y necesidades de las partes, evitando desigualdades de poder, especialmente, de género.
- 7) Enfoque social y comunitario para promover una cultura de paz en la comunidad afectada y sociedad en general, evitando la repetición de conductas dañinas.

2.2.3. Garantía de servicio público, calidad y formación

El SJRN puede prestar los servicios directamente o a través de entidades públicas o privadas con las que haya celebrado convenios, contratos u otra forma de prestación indirecta. No obstante, ha de cumplir con su carácter de servicio público, con su adecuada calidad y formación de las personas facilitadoras.

¹² La Directiva 2012/29/UE definía la justicia restaurativa como: “*cualquier proceso que permita a la víctima y al infractor participar activamente, si dan su consentimiento libremente para ello, en la solución de los problemas resultantes de la infracción penal con la ayuda de un tercero imparcial*”. La Ley foral sigue la regulación básica de la Directiva.

¹³ En este extremo, nos resulta importante apuntar que la regulación procesal de la justicia restaurativa se encuentra en proceso de elaboración, ya que se ha incluido en el Anteproyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LeCrim). La actual LeCrim no la regula, si bien es cierto que en ciertos preceptos dota de importancia y valor al perdón del ofendido, como puede ser, en los casos de delitos leves. Lo cierto es que a día de hoy la justicia restaurativa ha quedado consolidada mediante numerosos avances, siendo algunos de ellos: Recomendación CM/Rec (2018) 8 del Consejo de Europa en materia de justicia restaurativa penal, “*Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*” elaborada por el Consejo General del Poder Judicial en 2016...



Respecto a la calidad, el SJRN debe mantener sistemas de evaluación de calidad, como encuestas de satisfacción, y puede ser objeto de supervisiones y evaluaciones externas. Igualmente, se debe recopilar y registrar información sobre los casos abordados, poniendo a disposición de la sociedad los datos anónimos o anonimizados, a fin de facilitar la investigación y evaluación de políticas públicas¹⁴.

En lo que atañe a la formación de las personas facilitadoras, éstas deben gozar de una formación especializada sobre justicia restaurativa y deben tener conocimiento sobre requisitos específicos para trabajar con personas vulnerables, víctimas y ofensoras, conocimientos sobre el sistema judicial penal y formación en igualdad entre hombres y mujeres¹⁵.

2.2.4. Iniciación del proceso e información de derechos

Una vez analizados los principios y aspectos básicos del SJRN, ahondaremos en el desarrollo del proceso.

Para comenzar, la Ley foral trata del derecho de ser informado, desde el inicio, sobre la justicia restaurativa, pues el Gobierno de Navarra debe garantizar la información sobre la disponibilidad de servicios de justicia restaurativa a las víctimas, desde el primer contacto con las autoridades competentes¹⁶. Este derecho solo se prevé para la víctima, si bien comprendemos que debería estar previsto también para el victimario. Ello es así porque, por ejemplo, la solicitud para acceder al SJRN puede ser interpuesta no solo por las víctimas (que no se condiciona a la presentación de denuncia), sino también por la persona a la que se le atribuye un delito cometido en la Comunidad Foral y cualquier servicio público que tenga conocimiento de los hechos¹⁷, apreciando una gran legitimidad para emprender esta vía.

Recibida la solicitud, el SJRN informará al solicitante de sus derechos¹⁸ y evaluará, en su caso, proponer al órgano judicial la iniciación de un proceso restaurativo intrajudicial¹⁹.

¹⁴ Es más, estos datos son considerados de bien común.

¹⁵ La formación y requisitos de las personas se determinan en los contratos, convenios y protocolos elaborado por el departamento de justicia y el contenido y duración de la formación para casos delicados, complejos y graves ha de preverse reglamentariamente.

¹⁶ Así se manifiesta también en el art. 5.1.k) de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

¹⁷ Se mencionan expresamente la Oficina de Asistencia a las Víctimas, Sección de Ejecución Penal y colegios profesionales que realicen procesos restaurativos y mediación.

¹⁸ Comprendemos que no solo habla de la persona víctima, sino de todos los legitimados para solicitar su acceso. De este modo, deberían ser informados sobre los principios del proceso restaurativo, la forma de desarrollarse y los resultados y consecuencias de los que se pudiera obtener.

¹⁹ A estos efectos, el SJRN debe coordinarse con la Oficina de Atención a las Víctimas y otros servicios y entidades, según las características del caso, manteniendo su autonomía funcional. Debemos mencionar que el acceso al SJRN se puede realizar incluso de manera intrajudicial, es decir, cuando haya un proceso penal en tramitación judicial. Es más, el órgano judicial competente, en cualquier fase, puede poner a disposición del SJRN el caso, cualquiera que fuera la tipología o gravedad del delito, siempre y cuando su derivación no esté expresamente prohibida.



2.2.5. Técnicas del proceso restaurativo

Aceptada la solicitud, el SJRN, con la documentación necesaria a su disposición²⁰ y con la conformidad de las partes para participar en el proceso restaurativo²¹, podrá usar cualquier técnica o metodología acorde a la definición y principios de la normativa legal y formal. Entre las técnicas principales se mencionan las siguientes:

- 1) *Mediación penal*. Una o varias víctimas y personas victimarias participan en un diálogo asistido por una o varias personas facilitadoras, a fin de resolver las consecuencias del delito. Puede ser una mediación directa o indirecta, si las partes no se comunican presencialmente. Es decir, en consonancia con el Considerando 46 de la Directiva de 2012, aunque se pueda emplear la mediación penal como técnica para este servicio, queda superado el concepto de mediación penal para la justicia restaurativa, ya que esta última adopta una visión más amplia.
- 2) *Conferencias restaurativas*. Las personas víctimas y victimarias participan, siguiendo las pautas de actuación de los protocolos, con sus respectivas personas de apoyo y con la asistencia de una o varias personas facilitadoras. Es decir, los participantes acuden con personas de apoyo.
- 3) *Círculos restaurativos*. En esta técnica acuden las personas víctimas, victimarias, sus personas de apoyo y, además, como elemento característico, participan los miembros de la comunidad afectada por el delito, con la asistencia de una o varias personas facilitadoras. Se exige seguir las pautas protocolizadas y buscar el consenso de las personas implicadas, de forma que el proceso puede finalizar con acuerdos amplios que impliquen a diferentes comunidades e instituciones.
- 4) *Talleres y programas restaurativos*. Por ejemplo, los diálogos restaurativos penitenciarios o círculos de apoyo y reinserción.

²⁰ Se deberá enviar la documentación que se considere oportuna, como lo puede ser la copia de denuncias y declaraciones (si las hubiera), copia de informes periciales sobre patologías, adicciones o lesiones, datos para localizar a las partes y datos de los abogados si los hubiera. Vd. GOBIERNO DE NAVARRA, SERVICIOS DE EJECUCION PENAL Y JUSTICIA RESTAURATIVA, *PROTOCOLO MARCO DE JUSTICIA RESTAURATIVA EN NAVARRA*, p. 15. Consultable en: https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2022/06/PROTOCOLO-JUSTICIA-RESTAURATIVA-EN-NAVARRA_.pdf

²¹ Se debe hacer una entrevista informativa individual con las partes a fin de informarles de sus derechos y saber si desean iniciar un proceso de justicia restaurativa. En su caso, si la víctima decidiera retirar la denuncia (si la hubiera interpuesto) o renunciar al ejercicio de acciones civiles y/o penales, se efectuará una entrevista con ella, a fin de informarle de su decisión y las consecuencias de la misma. En estas situaciones, se firmará un documento en el que consten estas decisiones y, autorizado por la persona facilitadora, se enviará, con el DNI del firmante, al juzgado que conozca la causa penal.

En otro caso, si los participantes aceptaran la iniciación del proceso, se firmará una acta constitutiva y consentimiento informado, para continuar con el proceso. Vd. GOBIERNO DE NAVARRA, SERVICIOS DE EJECUCION PENAL Y JUSTICIA RESTAURATIVA, *PROTOCOLO MARCO DE JUSTICIA RESTAURATIVA EN NAVARRA*, pp. 15-16.



2.2.6. Plazo

El Protocolo Marco de Justicia Restaurativa en Navarra informa que, como norma general, el proceso restaurativo no podrá superar los tres meses²² y, en caso de los delitos leves, se limita a la celebración de 5 sesiones, salvo circunstancias extraordinarias y debidamente motivadas y autorizadas por el órgano judicial.

2.2.7. Terminación con acuerdo y sin acuerdo

Los procesos, en el mejor de los casos, pueden finalizar con acuerdos entre las personas afectadas, acuerdos de reparación comunitaria o compromisos de reinserción²³. Ahora bien, también cabe la posibilidad de que no se llegue a ningún acuerdo.

Para que el proceso finalice mediante acuerdo, éste ha de ser justo, posible y proporcional. Se considera suficiente reparación, cuando así se acuerde: el desarrollo del contenido del encuentro dialogado, restitución, reparación, indemnización, prestación de servicios, realización de un voluntariado, acudir a tratamiento, petición de perdón, reconocimiento de hechos y otras que sean consideradas como idóneas por las partes. Se busca que los acuerdos sean fruto de las ideas de las partes, con lo que, únicamente intervendrán las personas facilitadoras cuando las partes lo soliciten o haya aspectos de los acuerdos que sean claramente desproporcionados, poco realistas o injustos. En esos casos, las facilitadoras deberán explicar por qué intervienen y registrarlo. De cualquier modo, cuando se alcanzara un acuerdo, con la intervención de la persona facilitadora o sin ella, se redactará un documento en el que quede plasmado el Acta de Reparación, que llevará implícito un “Plan de reparación”, firmado por todas las partes, asesoradas previamente por su letrado (si lo desean), y las personas facilitadoras, para que después el SJRN informe al órgano judicial de la terminación del proceso restaurativo mediante acuerdo. Este Acta no se aportará al procedimiento judicial, salvo que las personas intervinientes lo crean oportuno²⁴.

La Ley foral no prevé el caso en el que el proceso de justicia restaurativa acabe sin acuerdo²⁵, no obstante, el Protocolo sí que lo hace. Es evidente que, en caso de no llegar

²² En casos de delitos menos graves y grave no hay límite de sesiones.

²³ Objeto de plasmación en el plan de reparación. Es más, y si bien el SJRN se diseña para los casos en los que ha habido un delito y hay un victimario, cuando no se acredite o se extinguiere la responsabilidad penal del infractor, el SJRN puede adoptar medidas (no punitivas) para que las víctimas obtengan una reparación moral, siempre y cuando sea autorizado por el departamento competente de justicia.

²⁴ Vd. GOBIERNO DE NAVARRA, SERVICIOS DE EJECUCIÓN PENAL Y JUSTICIA RESTAURATIVA, *PROTOCOLO MARCO DE JUSTICIA RESTAURATIVA EN NAVARRA*, p. 19.

²⁵ Respecto al marco jurídico estatal para este mecanismo es casi inexistente. El ordenamiento jurídico español no ha desarrollado, aún, la justicia restaurativa, únicamente encontramos ciertos guiños a ella en el Estatuto de la víctima o incluso en la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuando trata de la necesidad de la denuncia en los delitos semipúblicos y necesidad de querrela en los privados, cuando se habla sobre el perdón del ofendido, la atenuante de reparación del daño, de la satisfacción de las responsabilidades civiles, de la conformidad o incluso de la conciliación penal. No obstante, y como directriz el Estado puede



a un acuerdo, no se pueda obligar a las partes a alcanzar un pacto, por lo que el proceso terminará en dicho momento. Consecuentemente, el SJRN informará la fiscalía y órganos judiciales de la terminación sin acuerdo, mediante el correspondiente informe negativo. En cuyo caso, y en caso de celebrarse un juicio, se prohíbe usar como prueba nada de lo ocurrido en el espacio de la práctica restaurativa y no se podrá llamar como testigos a las personas facilitadoras²⁶.

La Ley informa que todos los procesos (acabados con acuerdo o sin él) concluyen con un informe final de resultado que, en caso de procesos intrajudiciales, hay que comunicar a la fiscalía y órganos judiciales, como se ha explicado. Si bien la norma no indica expresamente cuáles son los efectos de dicha comunicación, resulta lógico que sea un aviso para que, tanto el órgano competente, para instruir o juzgar, y el Ministerio Fiscal, sepan que se ha conseguido un consenso para la reparación del daño material y moral de la víctima y, por tanto, no se deba juzgar la responsabilidad civil del victimario respecto a la víctima. Similarmente, y a efectos de que los acuerdos no queden en agua de borrajas, el SJRN realizará el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y cuando fuere requerido, informará a los órganos judiciales y fiscalía.

emplear como punto de partida para estos casos la Recomendación CM/Rec(2018)8 del Comité de Ministros a los Estados miembros en materia de justicia restaurativa penal (CM/Rec(2018)8). Similarmente, debemos mencionar que a pesar de que a día de hoy no se haya aprobado ni haya entrado en vigor, el Anteproyecto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé la regulación de la justicia restaurativa dentro del Título “Las formas especiales de terminación del procedimiento penal”. El Anteproyecto pretende que “Será el fiscal el que -al apreciar la concurrencia de un supuesto que, por sus características específicas, permite acudir a un archivo por oportunidad o a la imposición de una pena reducida- pueda condicionar estas posibles opciones a la adecuada satisfacción de las víctimas. Podrá, de esta forma, como director de la investigación, impulsar, a través de la justicia restaurativa y con el consentimiento de los afectados, la obtención de una solución reparadora de los intereses particulares en juego en función de la disminución o ausencia de interés del Estado en el castigo. Asimismo, se prevé la posibilidad de que sea el propio tribunal de enjuiciamiento, en el marco del juicio oral, quien remita las actuaciones al procedimiento de justicia restaurativa cuando todas las partes lo soliciten pudiendo darse lugar, en caso de acuerdo, a la aplicación de la atenuante de reparación.”. Vd. MINISTERIO DE JUSTICIA, *Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*, Madrid 2021.

²⁶ Creemos conveniente señalar que en caso de que el proceso penal no hubiera comenzado, la víctima tendría derecho a interponer una denuncia o una querrela, con el fin de instar el procedimiento penal, pues no ha renunciado del ejercicio de sus acciones. No obstante, también cabe la posibilidad de la inactividad. En caso de que el intento de llegar a un acuerdo a través del SJRN fuera intrajudicial, el proceso seguirá el cauce que legalmente se establezca, como se deja entrever en la previsión del protocolo.

En el caso de los delitos graves, los procesos restaurativos pueden realizarse incluso durante el cumplimiento de las penas, a pesar de que no se produzca una reducción de la pena. Lo que se pretende es, recordemos, reparar a las víctimas y potenciar las posibilidades de reinserción. Vd. GOBIERNO DE NAVARRA, SERVICIOS DE EJECUCION PENAL Y JUSTICIA RESTAURATIVA, *PROTOCOLO MARCO DE JUSTICIA RESTAURATIVA EN NAVARRA*, p. 8 y 20. Consultable en: https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2022/06/PROTOCOLO-JUSTICIA-RESTAURATIVA-EN-NAVARRA_.pdf



2.2.8. Evidencias de los procesos restaurativos

Para concluir, debemos indicar que las investigaciones empíricas evidencian que la justicia restaurativa logra resultados positivos en todo tipo de delitos. Por un lado, los procesos restaurativos mejoran la satisfacción de víctimas, contribuyen a disminuir la reincidencia de las personas infractoras y a aumentar el pago de la responsabilidad civil en comparación con los programas de justicia penal tradicionales. Por otro lado, los estudios han demostrado que los procesos restaurativos logran al menos un 85% de satisfacción entre las víctimas y reducen su temor a sufrir más daños. Por su parte, los infractores se reinsertan de manera más adecuada, ya que se disculpan con las víctimas en un proceso en el que ha tenido que participar y ha tenido que mostrar su consentimiento con el acuerdo alcanzado²⁷.

2.3. El fomento de la mediación

2.3.1. Concepto de mediación y ámbito de aplicación

La mediación, como es sabido, es un medio de solución de controversias en la que dos o más partes intentan alcanzar voluntariamente y por sí mismas un acuerdo, con la intervención de una persona mediadora. Así, es concebida como la herramienta más popular y extendida en la construcción de una justicia más democrática y cercana a las necesidades de las personas.

El ámbito de aplicación de la mediación se limita a las materias de libre disposición y en las que las partes pueden presentar propuestas de acuerdo. Con lo que, quedarán excluidas, de lo que se dirá a continuación, la mediación penal y resto de técnicas de justicia restaurativa.

Primero, hay que poner de manifiesto que la Ley Foral no regula la mediación, sino que la fomenta, dentro de sus competencias, mediante la puesta a disposición de la sociedad de información, la garantía del derecho a la mediación gratuita (en determinados supuestos), la suscripción de convenios, la concesión de subvenciones, la realización de actuaciones de formación y divulgación²⁸, y cualquier otra medida adecuada a tal fin.

2.3.2. Garantía de formación y calidad

Concretamente, la Ley foral dedica especial atención a las personas y entidades mediadoras, especialmente, en lo concerniente a su formación y calidad. De este modo, y a fin de fomentar la calidad de las actuaciones, el Gobierno de Navarra debe elaborar un

²⁷ Vd. GOBIERNO DE NAVARRA, SERVICIOS DE EJECUCION PENAL Y JUSTICIA RESTAURATIVA, *PROTOCOLO MARCO*, *op. cit.*, p. 7.

²⁸ Debe realizar acciones periódicas de difusión y sensibilización sobre la mediación, dirigidas a la ciudadanía y operadores jurídicos.



marco general para regular las fases de los procesos y un Código de Conducta de Mediación. Igualmente, se fomenta la adecuada formación, inicial y continua, de las personas mediadoras, las cuales pueden ser personas o instituciones, pero todas ellas deben respetar y cumplir los principios y legislación (estatal y foral) de la materia.

Adyacentemente, se prevé el establecimiento del Registro de Mediación de Navarra, de carácter voluntario e informativo, gestionado por el departamento de justicia. En él se pueden inscribir voluntariamente personas y entidades, pero en caso de inscripción, éstas deben realizar las actividades establecidas en el Plan de Calidad bienal y deben acatar el marco general de las fases del proceso y el Código de Conducta de Mediación. Las personas e instituciones inscritas en el Registro: designarán a la persona que llevará a cabo el proceso de mediación; darán a conocer la identidad de las personas mediadoras que pueden actuar (expresando su formación, especialidad y experiencia del ámbito de la mediación a la que se dediquen); difundirán el uso de la mediación e informarán gratuitamente a los usuarios sobre las características, principios y ventajas de la mediación; organizarán sesiones, jornadas o cursos para las personas e instituciones mediadoras; remitirán al departamento con competencia en justicia las quejas, denuncias y sanciones disciplinarias que hubieran podido poner; remitirán información con fines estadísticos (cuando fuera requerida); elaborarán una memoria anual de las actividades de la entidad, y; conservarán y custodiarán los expedientes de mediación.

En aras de la calidad, se diseña el Sello de Calidad en Mediación, que lo pueden obtener las personas e instituciones registradas, a fin de avalar su adhesión a los códigos de conducta establecidos²⁹. La calidad para la obtención del Sello se medirá en función de la adhesión y respecto a los códigos de conducta y requisitos de formación específica. Así, en caso de obtención, el Registro de Mediación de Navarra informará sobre las personas e instituciones que lo tengan. Como colofón, y en aras de la protección a la calidad, como no podía ser de otra forma, se prevé la supervisión de las personas e instituciones mediadoras, así como de la mediación que prestan.

2.3.3. Desarrollo del proceso de mediación

En otro extremo, se fija que la mediación se debe regir por lo establecido en los contratos, convenios y protocolos, así como por los principios informadores de la legislación vigente. En lo concerniente a los modelos de mediación, no existe un modelo único, si bien la Ley foral prioriza la comediación entre profesionales de distintas disciplinas, cuando existieran razones técnicas que lo aconsejasen para atender a características familiares, psicológicas y sociales relevantes. Para ello, el Plan de Calidad debe establecer el sistema de coordinación y formación conjunta de los distintos profesionales implicados, obligatorio para los inscritos en el Registro de Entidades de Mediación de Navarra. Similarmente, se prevé el fomento de la actuación de colegios profesionales en

²⁹ Los requisitos y procedimientos para la solicitud y obtención del Sello de Calidad se establecerán reglamentariamente.



el desarrollo de la mediación, facilitando su reconocimiento como personas e instituciones de mediación a los colegios que cumplieren los requisitos.

2.3.4. Gratuidad

Se impone también al Gobierno de Navarra el garantizar el derecho a la gratuidad en la mediación, tanto judicial como extrajudicial, a las personas, físicas o jurídicas, que lo soliciten y cumplen los requisitos para ello establecidos mediante desarrollo reglamentario. Ahora bien, en todo caso, se le debe reconocer el derecho a la gratuidad a las personas que cumplan los requisitos para ser beneficiarias del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Igualmente, se faculta al Gobierno foral para desarrollar programas específicos en los que se ofrezca gratuitamente la sesión informativa de mediación o la tramitación gratuita, entera o parcial, del procedimiento de mediación, extrajudicial o intrajudicial, para determinados conflictos.

2.3.5. La mediación en litigios administrativos

Para terminar, la Ley foral establece que se deben impulsar las medidas necesarias para fomentar la mediación en procedimientos contencioso-administrativa de acuerdo con la Ley 39/2015 de 1 de octubre y demás legislación aplicable. Para acabar, se relata la posibilidad de celebrar convenio de colaboración con entidades locales, el Tribunal Administrativo de Navarra o el Defensor del Pueblo de Navarra para fomentar la mediación en el ámbito de sus competencias.

2.4. Las prácticas restaurativas comunitarias

2.4.1. Concepto y ámbito de aplicación

Las prácticas restaurativas comunitarias son herramientas de prevención y resolución de conflictos no judicializados, pero a su vez también promocionan la cohesión social, ya que buscan generar condiciones colectivas de confianza, respeto y cuidado, de forma que, si surge un conflicto, éste se pueda gestionar en sus estadios iniciales de forma espontánea por la comunidad. De este modo, se aplica a conflictos que no se encuentran en sede judicial y su resolución no pretende generar efectos jurídicos vinculantes. Así, se pueden desarrollar en cualquier ámbito social, incluyendo el familiar, vecinal, escolar, sanitario, de consumo, organizacional y penitenciario.

2.4.2. Principios específicos aplicables

Aparte de los principios explicados en el pasaje de “Disposiciones generales”, también les son de aplicación los siguientes:



- 1) *Participación de la ciudadanía.* Sin perjuicio de la participación de las personas facilitadoras profesionales, se promueve la participación solidaria de la ciudadanía a través de fórmulas de voluntariado. Es más, se debe fomentar el voluntariado mediante la creación del Agente Restaurativo Comunitario³⁰ y convenios con entidades de voluntariado existentes. Igualmente, se fomentarán cursos específicos de las prácticas restaurativas dirigidos a la ciudadanía, y a profesionales.
- 2) *Prevención y resolución de conflictos sociales.* Los procesos tienen la finalidad de provenir y resolver estos conflictos, de manera que se debaten los mejores enfoques para abordar las necesidades sociales. En íntima conexión con este principio, el Gobierno de Navarra debe fomentar en los centros educativos la prevención de conflictos con programaciones didácticas relativas a la educación para la igualdad, la paz, no violencia y resolución pacífica de conflictos.
- 3) *Aumento de la cohesión social.* Otro de los fines de esta técnica es fortalecer el sentido de responsabilidad compartida y de pertenencia a la comunidad cívica.

2.4.3. *Promoción de las prácticas restaurativas comunitarias*

Expuesto lo anterior, el departamento con competencias en justicia debe promover la creación de una red que ofrezca prácticas restaurativas comunitarias, mediante una convocatoria de subvenciones y otros instrumentos de cooperación con entidades de iniciativa social. En similar línea, la Red Navarra Restaurativa será donde las entidades que ofrecen estas prácticas puedan participar para compartir experiencias y aprender juntos. Así mismo, se presta especial atención a la equidad territorial en las prácticas restaurativas comunitarias, ya que hay que establecer espacios comunitarios en zonas rurales también.

A fin de prevenir y resolver conflictos, al igual que aumentar la cohesión social, la Ley indica que se puede implementar cualquier programa o técnica que encaje en la definición y principios de las prácticas restaurativas comunitarias, promoviéndose, en concreto: programas de mediación y otras prácticas de apoyo a la familia, programas para la prevención y gestión de conflictos en el ámbito educativo, programas para la reparación de incidentes de odio no judicializados, redes comunitarias de mediación en barrios y pueblos, espacios comunitarios de reflexión y resolución de conflictos con la participación de grandes grupos de personas (círculos de diálogo, foros abiertos u otros) y adaptación de entidades, programas o recursos al enfoque restaurativo (generando confianza, respeto y cohesión).

³⁰ Sus características se establecerán reglamentariamente.



2.5. Organización administrativa en la Comunidad Foral de Navarra

Para la implantación e impulso de todas las medidas, la Administración foral ha de ejercer distintas funciones. Se enumeran una amplitud de competencias para el Gobierno de Navarra (a través del departamento con competencias en materia de justicia), y se diseña la creación de grupos de trabajo del Consejo Navarro de Justicia para su correcta coordinación (Comisión de Justicia Restaurativa, Comisión de mediación y Comisión de prácticas restaurativas).

3. Conclusión

La Comunidad Foral de Navarra se posiciona como una de las Comunidades Autónomas más avanzadas en la implantación y diseño de la justicia restaurativa, fomento de la mediación y prácticas restaurativas comunitarias. Construye un sistema integral que coordina procesos que pretenden prevenir delitos o conflictos con procesos que, una vez generados, buscan solucionarlos mediante vías extrajudiciales.

Habrà que esperar a la correcta implantación de la Ley foral para ver cómo se materializan las buenas intenciones del legislador navarro, al igual que habrá que aguardar a ver el rumbo que toma el poder central, sobre todo, en lo concerniente a la justicia restaurativa en la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.