



Estrategia de justicia restaurativa 2030

De un servicio pionero a un derecho
de ciudadanía

Enero de 2024





Aviso legal

Los contenidos de esta obra están sujetos a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0) de Creative Commons. Se permite su reproducción, distribución, comunicación pública y transformación para generar obra derivada, sin ninguna restricción, siempre que se cite al titular de los derechos (Generalitat de Catalunya. Departamento de Justicia, Derechos y Memoria). La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ca>

© Generalitat de Catalunya
Departamento de Justicia, Derechos y Memoria
justicia.gencat.cat

Enero de 2024

Fotografía de cubierta: StockSnap desde [Pixabay](https://pixabay.com/)

Índice

Saludo	4
Preámbulo	5
Presentación	6
1. Introducción	7
2. Marco jurídico	9
3. Diagnóstico de la justicia restaurativa en Cataluña	11
3.1. Justicia restaurativa en el ámbito de la justicia juvenil	11
3.2. Justicia restaurativa en el ámbito de adultos	12
4. Horizonte 2030: hacia la universalización y la calidad	15
4.1. La misión y la visión	15
4.2. Los principios básicos	15
4.3. Horizonte 2030: una justicia restaurativa accesible, equitativa, con perspectiva de género y protección a la infancia	16
5. Medidas para impulsar la justicia restaurativa 2030	17
FASE 1. 2024-2025. Estructurar las bases de la universalización: dignificación, sensibilización y piloto	17
FASE 2. 2026-2028. El tránsito a la universalización: redefinición a partir del piloto de la jurisdicción de adultos	21
MEDIDAS ESTRUCTURALES. La consolidación del servicio de justicia restaurativa	23
Cronograma-resumen de las medidas de la Estrategia	24
6. Anexo. Participantes en la elaboración y la implementación de la Estrategia de justicia restaurativa 2030	25

Saludo

Estas breves líneas de saludo son el inicio de la *Estrategia de justicia restaurativa 2030*, un documento que plasma una ambiciosa apuesta del Departamento de Justicia, Derechos y Memoria para la consolidación y la universalización de los servicios de justicia restaurativa en Cataluña. Fuimos pioneros como país en la introducción de prácticas restaurativas en el ámbito penal: primero en la jurisdicción de menores (1990) y, posteriormente, en la de adultos (1998), y hoy estamos en disposición de conseguir un salto cuantitativo y cualitativo. Atesoramos un enorme bagaje teórico y de experiencia práctica. Responsables políticos, trabajadores públicos, operadores jurídicos y judiciales, académicos y tejido social han ido forjando a lo largo de los años unas experiencias de las que debemos sentirnos orgullosos. Ha llegado la hora de activar toda la potencia de estas prácticas, de explorar hasta donde pueden llegar y, en definitiva, de complejizar el propio concepto de justicia.

La justicia restaurativa se configura al mismo tiempo como invitación a reconceptualizar la idea de justicia en pleno siglo XXI para transitar de una lógica de confrontación a otra de diálogo y acuerdo y contribuir a la deflación punitiva, y también como prácticas concretas que ponen en el centro la restauración y la reparación de la víctima, con servicios y experiencias en el ámbito penal. Este documento pretende contribuir a avanzar en ambas direcciones: crear una cultura favorable a la restauración centrada en la víctima y generar unos servicios sólidos y robustos que nos permitan pensar la justicia restaurativa como un derecho de ciudadanía.

Este documento dibuja el horizonte 2030 como el camino necesario para realizar el proceso de crecimiento de los servicios de justicia restaurativa en la jurisdicción de menores y adultos. Se parte de una buena base y se apuesta en un primer momento por un programa piloto en Tarragona y Terres de l'Ebre, donde se testará la universalización y se acompañará la experiencia con la monitorización y la evaluación. La Estrategia contiene, además, 15 medidas, que requieren el apoyo y la apuesta de varias instituciones y actores. Es de agradecer el enorme y valioso trabajo que ha llevado a cabo Eduardo Santos, coordinador de la Estrategia, los distintos equipos implicados del Departamento, así como todas las personas, instituciones y actores que han contribuido y que contribuirán a hacer que esta estrategia salga adelante.¹

Gemma Ubasart i González
Consejera de Justicia, Derechos y Memoria

¹ El Departamento de Justicia, Derechos y Memoria quiere agradecer la colaboración desinteresada en el avance de la Estrategia y las aportaciones realizadas a los profesores y profesoras José Ángel Brandariz, Xulio Ferreiro, Cristina Güerri y Gema Varona; a los presidentes de las audiencias de Girona, Adolfo García Morales, y de Tarragona, Joan Perarnau, y a los magistrados y magistradas Víctor Correas, Carme Guil, Amaya Olivas y Montserrat Raga; a la fiscal jefa de Tarragona, María José Osuna, y a la Fiscalía Provincial de Barcelona; a los abogados Natàlia Farré y Josep Maria Torrent; a personas expertas en mediación y justicia restaurativa y referentes intelectuales en el campo: Xabier Etxebarria, Roberto Moreno, Jorge Ollero, Esther Pascual, Artur Roman, Clara Serra, Kristian Herbolzheimer, Sara Martínez (Instituto Catalán Internacional por la Paz), y a la Asociación de Profesionales de la Mediación de Conflictos de Cataluña (ACDMA).

Preámbulo

He leído con mucho interés y un sincero agradecimiento la *Estrategia de justicia restaurativa 2030*, que ha hecho reencontrarme con una gran idea, una idea que, respaldada en más de veinte años de experiencia, está orientada no solo a conseguir un sistema de justicia restaurativa de calidad y accesible para todos, sino también, y con una visión más amplia, a convertirlo en un derecho de ciudadanía, como podemos leer en el título.

Fuerte, transversal y orientadora es la referencia a la Agenda 2030 y, particularmente, al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de promover sociedades pacíficas e inclusivas con el fin de conseguir un desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todas las personas y desarrollar instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Las fuentes internacionales son la inspiración para una justicia que realmente pretenda ser justa, sostenible y respetuosa con todas las partes.

A partir de estas premisas, el documento despliega sus normas, destaca las necesidades actuales y se proyecta hacia el posible futuro. Sobre todo, identifica una misión y una visión y prevé acciones concretas para alcanzarlas.

La misión es hacia donde hay que ir: la participación activa de todos los actores implicados, incluida la comunidad, a fin de que, juntos, podamos “humanizar” la justicia penal.

La visión consiste, citando a Howard Zehr, en un cambio de lentes: considerar el delito (sea cual sea) como un problema sobre el que todas las partes, sin excluir a ninguna de ellas, puedan trabajar para restablecer la justicia, la seguridad colectiva, la confianza.

Es especialmente valiosa la referencia continua a la comunidad, un actor crucial en el cambio esperado: las comunidades que sufren porque están afectadas directamente por la injusticia y las que son objeto de discriminación sistémica. Pero la comunidad a la que mira la Estrategia catalana en términos de sensibilización, promoción e interconexión, no es solo la que ha vivido una injusticia, es también aquella que tiene que ser capaz de comprender el alcance real de la visión restaurativa para superar ideas comunes basadas en prejuicios, y que es la que puede aprender a prevenir la injusticia, como es el caso de las escuelas.

La Estrategia catalana está espoleada por esta conciencia. El apartado 4.3 es un resumen elocuente (Horizonte 2030: una justicia restaurativa accesible, equitativa, con perspectiva de género y protección a la infancia), que sitúa la universalidad y la calidad como criterios rectores.

En cuanto a este objetivo, la Estrategia se fundamenta en el recorrido tan importante que la ha precedido y que está vivo en sus páginas. Pensando en el futuro se construye el camino, hecho de coparticipación, dignificación, sensibilización, promoción, coordinación nacional y comparación internacional.

Me gusta pensar en el documento *Estrategia de justicia restaurativa 2030. De un servicio pionero a un derecho de ciudadanía* como una visión y una fuente de inspiración también para otras regiones y países europeos, para que la justicia restaurativa sea reconocida por fin y universalmente como un derecho de ciudadanía.

Gracias,

Patrizia Patrizi
Presidenta del Foro Europeo de Justicia Restaurativa

Presentación

La justicia restaurativa es simultáneamente una filosofía y una estrategia de implantación en los sistemas de justicia penal que se ha convertido en una realidad contrastable y eficaz en muchos países de nuestro alrededor.

Su método incluye al menos algún tipo de proceso relativamente informal que busca involucrar a víctimas, agresores y otras personas íntimamente relacionadas con ellos o con el delito, y pone el foco a empoderar a la gente corriente cuyas vidas han resultado afectadas. Asimismo, requiere el esfuerzo de los que deciden o los que facilitan procesos de decisión para promover una respuesta menos estigmatizadora y punitivista hacia el infractor, todo siempre desde la práctica de valores, como mostrar respeto, evitar o minimizar la violencia y la coacción hacia otras personas, y preferir la inclusión a la exclusión.

Su implantación concreta debe cumplir el objetivo del reintegro del agresor en la comunidad mediante la responsabilización de sus actos, debe respetar todas las garantías del proceso justo, pero al mismo tiempo debe satisfacer la necesidad de reparación de la víctima, generando vías de reparación realistas y eficaces, y la necesidad de la comunidad de sentirse protegida.

Por ello, aunque todavía hoy la justicia restaurativa es un concepto evaluable, amplio, complejo internamente y abierto, que se sigue desarrollando sobre la experiencia, en este momento ya es susceptible que lo tengan en cuenta los poderes públicos a la hora de diseñar y aplicar políticas específicas en el campo de la justicia.

Así lo han entendido la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y la Recomendación CM/Rec (2018)8 del Consejo de Europa en materia de justicia restaurativa penal, además de la Declaración de Venecia de los ministros de Justicia del año 2021.

Transcurridos 25 años de experiencia de la justicia restaurativa en Cataluña, la Generalitat, mediante el impulso de esta estrategia, da un decisivo paso adelante en su implantación, respetando la esencia de la justicia restaurativa, pero al mismo tiempo evitando una visión de alternativa radical que podría provocar que quede restringida solo a justicia juvenil o a los delitos de bagatela.

Esto se traduce en la opción para un modelo de justicia con perspectiva restaurativa al servicio de la ciudadanía del siglo XXI, para lo cual se articulan una serie de políticas realistas y de implantación progresiva que buscan establecer un modelo propio que universaliza y homologa servicios, hace una apuesta por la cohesión y la equidad territorial, involucra a las universidades y a la misma Administración en la formación, genera cada vez más profesionales y más capacidades y, en definitiva, promueve una cultura comunitaria de resolución pacífica y más adecuada de conflictos.

Se avanza así en un esquema que profundiza en la democracia a la hora de impartir justicia y que por ello promueve la participación con voz propia desde el máximo respeto y la garantía de los derechos fundamentales que se puedan ver afectados.

El país se pone así a la vanguardia de las mejores prácticas internacionales, con las que se compara, marcando el camino de políticas factibles, con vocación decididamente transformadora y ampliando el catálogo de derechos de la ciudadanía mediante la articulación de un servicio público con garantías universales de acceso.

Eduardo Santos Itoiz
Coordinador de la Estrategia de justicia restaurativa 2030

1. Introducción

La justicia restaurativa surge inicialmente como un complemento de la justicia ordinaria, con la idea de ofrecer a la víctima, al victimario y a la comunidad afectada un espacio para dialogar sobre el delito y sus consecuencias. El objetivo es reparar el daño que se ha producido con la comisión del delito, así como profundizar en la asunción de responsabilidades por parte del perpetrador del delito. La aparición de la justicia restaurativa emerge como una necesidad de muchas víctimas de ser más atendidas y escuchadas ante un sistema vigente que se basa casi exclusivamente en el castigo y no en la reparación.

La aproximación también parte de la premisa garantista que hay que minimizar la intervención judicial, penal y penitenciaria. La resolución de conflictos y problemas sociales no puede derivarse únicamente a la vía punitiva. Es más, la focalización en el castigo puede acabar generando una mayor complejidad y cronificación de la situación. La exploración de otras vías distintas a la punitiva, ya sean únicas o complementarias, puede aportar valor añadido en la resolución del caso y en la construcción de una sociedad más cohesionada y segura.

El sistema ordinario de derechos y garantías que desemboca en la aplicación rigurosa de la Ley —y el establecimiento de una pena justa y proporcional— es una conquista irrenunciable de los estados democráticos y de derecho, pero en pleno siglo XXI es necesario dar un paso más allá. Es imprescindible transitar de una justicia de base retributiva y punitiva a otra más restaurativa, humanista, que sitúe a la víctima y sus necesidades en el centro del sistema. La principal innovación a la que se enfrentan los sistemas democráticos de justicia en los próximos años es conseguir que el proceso penal sea reparador y, por lo tanto, de más calidad. Eso pasa inevitablemente por el hecho de que la justicia restaurativa se convierta en una respuesta normal y habitual al delito.

La justicia restaurativa representa devolver a la víctima su conflicto y darle la posibilidad de participar de su resolución y ser efectivamente reparada por el daño que ha sufrido. La justicia penal es para la sociedad en abstracto, no para las víctimas. La justicia restaurativa pone a las víctimas y a la comunidad en el centro.

Según las Naciones Unidas, la justicia restaurativa promueve la participación segura de las víctimas en el proceso penal, y ofrece a las personas que aceptan la responsabilidad del daño causado una oportunidad de rendir cuentas ante aquellos a quien ha perjudicado. A diferencia del sistema ordinario, en el que la resolución del conflicto se externaliza a una tercera persona —juez o jueza—, el paradigma de la justicia restaurativa permite, mediante diferentes metodologías, que las partes afectadas se conviertan en las auténticas protagonistas del proceso. El enfoque restaurativo, por lo tanto, contribuye a construir una justicia más social y democrática, propiciando la resolución pactada de los conflictos en el marco de un entramado de garantías penales sólidas —y desde un enfoque de protección de las víctimas. El Consejo de Europa define la justicia restaurativa de la siguiente manera:

[La justicia restaurativa es] todo proceso que permita a aquellas personas afectadas por el delito y a las personas responsables del daño a participar activamente, si dan su consentimiento activo para ello, en la resolución de las consecuencias resultantes del delito, con la ayuda de un tercero independiente y cualificado —el “facilitador”—.

En Cataluña existe un servicio de justicia restaurativa desde el año 1998, aunque las experiencias restaurativas en justicia juvenil se empezaron a desarrollar a partir de 1990. Así pues, hemos sido un país pionero en este ámbito. Durante el año 2022, el Gobierno de la Generalitat realizó 2.107 procesos restaurativos con adultos, de los cuales 1.323 (63 %) cumplieron los criterios de viabilidad. Durante el año 2023, en el ámbito de justicia juvenil se finalizaron 1.728 programas, con un resultado satisfactorio en el 82,6 % de los casos. De entre las metodologías utilizadas destacan las mediaciones indirectas, las mediaciones conjuntas, los círculos restaurativos y las entrevistas reparadoras a la víctima. La Generalitat realiza un trabajo ingente para reparar el mayor número de

víctimas, implicar al mayor número de victimarios y restaurar la cohesión social y la convivencia en las comunidades afectadas por el delito.

Aun así, a pesar de estas cifras, tanto con respecto a la falta de conocimiento del servicio como a la incapacidad material de resolver un mayor volumen de expedientes, hoy día no se puede garantizar a las víctimas el acceso a programas de justicia restaurativa como un derecho de ciudadanía, universal y de calidad. Así pues, hay **que impulsar la justicia restaurativa en todas las fases del proceso penal y para todo tipo de delitos, víctimas y victimarios, y por todo el territorio** catalán. Es decir, que la justicia restaurativa se conforme como un derecho más de ciudadanía. Este plan pretende precisamente eso: **dar un salto cualitativo y cuantitativo a los servicios de justicia restaurativa de la Generalitat** a fin de que, en un horizonte de pocos años, todas las víctimas que lo deseen puedan ejercer efectivamente su derecho a ser reparadas y, con estas, que la justicia restaurativa se convierta en una respuesta normal y habitual al delito. En este marco, los objetivos de la Estrategia de justicia restaurativa 2030 son los siguientes:

- Disponer de los medios que garanticen el acceso de toda la ciudadanía catalana a los servicios de justicia restaurativa.
- Promover la calidad y la eficiencia de los servicios de justicia restaurativa.
- Reducir la tendencia punitiva en la resolución de conflictos y problemas sociales.
- Prevenir conflictos en el ámbito comunitario y promover soluciones pacíficas y dialogadas cuando se produzcan, desjudicializando la conflictividad social.
- Fomentar la responsabilidad y la reinserción de las personas que hayan cometido delitos.
- Reparar el daño causado a las víctimas del delito, así como restaurar la convivencia en la comunidad afectada.

La consecución de estos objetivos tendrá un impacto significativo en el conjunto de la sociedad en términos de reducción de la conflictividad y de construcción de una sociedad más justa, más pacífica y más convivencial. En un contexto de aumento de los extremismos y la intolerancia, así como de los conflictos violentos, el paradigma restaurativo ofrece una respuesta adecuada al delito y fomenta la cultura de paz entre la ciudadanía. Así pues, la presente estrategia dibuja los pasos para llegar a universalizar el servicio de justicia restaurativa en Cataluña y, con ello, mejorar la convivencia y reforzar la cohesión social del país.

2. Marco jurídico

Las directrices legislativas más importantes en materia de justicia restaurativa tienen origen en las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, por una parte, y en la Directiva 2012/29 de la Unión Europea, por la otra. En relación con la ONU, la Resolución ECOSOC 2002/12 anima a los Estados miembros a establecer pautas y estándares en justicia restaurativa que encajen con el objetivo 16 de desarrollo sostenible, es decir, la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas. El Consejo de Europa, por su parte, impulsó en el año 2021 la relevante Declaración de Venecia, suscrita por los ministros de Justicia de sus Estados miembros, que los insta a implantar y promover la justicia restaurativa. Esta declaración continúa el camino trazado por la Recomendación (2018)8, de 3 de octubre, en materia de justicia restaurativa penal en procesos penales. Además, la actualización de 2020 de las reglas penitenciarias europeas (derivan de la Recomendación (2006)2 del Consejo de Europa) establece que las personas internas que así lo deseen podrán participar en un programa de justicia restaurativa y reparar los delitos cometidos (apartado 103.7). Al mismo tiempo, las autoridades penitenciarias deberán utilizar mecanismos de restauración y mediación para resolver sus diferencias con los internos y las que tengan los internos entre ellos (apartado 56.2).

La atención a las víctimas desde un punto de vista restaurativo también ha sido objeto de legislación europea vinculante mediante la Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección a las víctimas del delito. En el preámbulo adopta una concepción amplia de justicia restaurativa que incluye la mediación, los círculos restaurativos y las reuniones familiares (también denominadas *conferencing*). La directiva fue traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

En cuanto a la legislación española, los avances que ha habido en la materia que nos ocupa son consecuencia de la asimilación progresiva de las recomendaciones internacionales. Esta asimilación no se ha traducido en una regulación suficiente en las leyes penales y procesales. Así pues, encontramos regulaciones de carácter parcial en los ámbitos de la justicia juvenil, de la justicia penal de adultos, de la legislación procesal penal y de la protección de las víctimas del delito. En el primer ámbito, el de la justicia juvenil, es donde existe una regulación más amplia y consistente sobre la materia.

Las normas internacionales y la legislación estatal sobre justicia juvenil establecen la finalidad educativa. La Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, establece en el artículo 19 la posibilidad de no continuar la tramitación del expediente por conciliación o reparación a la víctima, y asigna al equipo técnico las funciones de mediación entre el menor y la víctima. En caso de que no sea posible el desistimiento, por la gravedad de los hechos, y se tenga que continuar el procedimiento judicial, el proceso restaurativo se puede llevar a cabo igualmente de manera complementaria. El artículo 51.3 hace referencia a la justicia restaurativa en fase de ejecución y hace mención de la posibilidad de dejar sin efecto la medida impuesta si se da la conciliación entre el menor y la víctima (y el menor cumple otras condiciones complementarias).

En el ámbito de la justicia penal de adultos nos tenemos que remitir a las previsiones del Código penal (de ahora en adelante, CP) para encontrar referencias a mecanismos restaurativos. La referencia más clara es que el órgano judicial puede suspender la ejecución de la pena impuesta en caso de que se cumpla el acuerdo alcanzado por las partes en virtud de la mediación (artículo 84.1 del CP) o finalizada la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, especialmente cuando estos actúen como reparación simbólica (artículo 84.2 del CP).

En relación con la legislación procesal penal, existen elementos como la denominada “conformidad”, es decir, que existe la posibilidad de llegar a acuerdos y sentencias de conformidad en caso de que la pena no sea superior a seis años de prisión —y a partir de la negociación entre la parte acusadora y la defensa (artículos 787, 784 y 801.2 de la Ley de enjuiciamiento criminal)—. Por otra parte, hay

cierto margen legal de imposición de penas alternativas en la prisión que tomen en consideración los acuerdos derivados de procesos de justicia restaurativa.

Para acabar, la aprobación del Estatuto de la víctima del delito del año 2015 regula los derechos de participación de la víctima en el proceso penal y prevé la existencia de servicios de justicia restaurativa, aunque de forma reducida. Más concretamente, incluye el derecho de las víctimas a ser informadas de los servicios de justicia restaurativa disponibles (artículos 5.1, 14 y 27), a acceder a estos servicios (artículo 15) y a recibir un trato respetuoso, profesional, individualizado y no discriminatorio ante estos servicios (artículo 3.1).

3. Diagnóstico de la justicia restaurativa en Cataluña

3.1. Justicia restaurativa en el ámbito de la justicia juvenil

En el año 1990, el Departamento de Justicia impulsó la primera experiencia de mediación penal en la jurisdicción de menores. Desde el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE) se asumió la tarea de formación de los equipos, siempre orientada a elaborar políticas de reducción del internamiento. El objetivo del modelo era diseñar una política criminal más humana, más próxima a las familias, más integradora, más educativa y, sobre todo, menos punitiva. La Ley 4/1992, sobre competencia y procedimiento de los juzgados de menores, proporcionó, además, una base legal para el desarrollo de programas de mediación y reparación. Con la aprobación de la Ley orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, el sistema quedó implantado en su totalidad.

A partir de este histórico, la mediación en justicia juvenil se configura como una rama independiente dentro de los servicios de justicia restaurativa que ofrece el Departamento de Justicia, Derechos y Memoria. Eso es así porque, a diferencia de la jurisdicción penal ordinaria, en la jurisdicción de menores existe una normativa clara y específica que regula y promueve la mediación penal y la reparación. El servicio que ofrece la Generalitat es de gestión pública y, por lo tanto, el personal es funcionario. Durante el año 2023 se finalizaron 1.728 programas en los que participaron 1.622 jóvenes investigados, el 75 % de los cuales fueron hombres. Un 80 % de los procesos tuvieron víctimas físicas, de las cuales el 56 % eran hombres. El 54 % de las víctimas físicas fueron menores de edad. El 55 % de las víctimas eran conocidas de los jóvenes investigados. El 15 % de los procesos tuvieron una víctima jurídica y un 5 % fueron delitos sin víctima concreta. Las víctimas participan en el 63 % de los procesos, y en el 46 % de estos procesos se hace un encuentro directo entre las partes, en el 45 % se realiza una mediación indirecta y en un 9 % se produce la reparación por iniciativa de las partes. Cuando las víctimas no participan (32 % de los procesos) se realizan actividades educativas en el 45 % de los casos, tareas reparadoras en el 21 % de los casos y trabajos de reflexión en el 35 %. A lo largo del año se hacen en torno a unas 2.000 intervenciones en justicia restaurativa de menores. La mayoría de los jóvenes derivados a mediación penal que participan en procesos restaurativos están investigados por delitos de lesiones (32,5 %) y contra el patrimonio (29,1 %). En un 82,6 % de los casos, la mediación penal es satisfactoria para las partes. La siguiente tabla resume estos datos y su evolución en los últimos años.

Tabla 1. Población de justicia juvenil en trámites de mediación en el último día del año

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programas finalizados	1.396	1.351	1.350	1.428	1.408	1.288	1.499	1.653	1.728
% mediación con resultado positivo	84,7	81,9	84,1	83,2	81,7	82,5	82,8	81,4	82,6
Sexo y edad de las víctimas									
Mujeres	52	65	69	92	56	71	49	63	72
Hombres	197	210	203	218	288	236	251	233	295
Media de edad	16,7	16,2	16,1	16,0	16,5	16,2	15,8	16,2	15,9
Según el delito principal									
% patrimonio	51,9	41,2	39,1	39,3	34,6	34,4	38,9	41,8	29,1
% lesiones	22,1	29,2	31,9	30,8	31,5	34,2	29,1	36,0	32,5
% libertad	5,5	8,6	10,2	7,8	11,1	11,6	7,5	13,1	9,9
% seguridad colectiva	9,6	11,0	7,2	6,4	9,4	9,7	6,8	11,8	7,6
% honor	0,3	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0

En cuanto al funcionamiento de estos programas, a diferencia de la justicia restaurativa en adultos, la legislación no prevé que las partes puedan iniciar un proceso de mediación penal por iniciativa propia. Por la naturaleza del mismo proceso penal en menores, la legislación prevé que, aunque las partes pueden sugerir participar en un proceso de mediación, es necesario que el Ministerio Fiscal realice su derivación. Este proceso se puede llevar a cabo tanto antes de dictar sentencia como posteriormente, en ejecución. Por lo tanto, la Fiscalía se convierte en el principal derivador a mediación.

La Generalitat de Catalunya tiene conocimiento de todos los expedientes que se abren en justicia juvenil, ya que el fiscal tiene la obligación de solicitar un informe de asesoramiento. Los infractores primarios son atendidos en primer lugar por una persona mediadora que les ofrece la posibilidad de participar en un proceso restaurativo. En cuanto a los reincidentes, es el profesional que ya conoce a la persona joven por la infracción anterior quien valora la conveniencia de volverle a ofrecer mediación.

En la diagnosis de los servicios de justicia restaurativa en menores se han detectado tres grandes áreas de mejora del sistema: sobrecarga de trabajo e inestabilidad de las plantillas; insuficiente formación, supervisión y evaluación del sistema, y falta de información por parte de los operadores jurídicos. En relación con el primer punto, uno de los problemas de la justicia restaurativa en menores es la elevada demanda en relación con los recursos de los que se dispone. También se han detectado problemas de inestabilidad de las plantillas desde hace unos años, a causa de los procesos de estabilización, las jubilaciones y las dificultades por cubrir vacantes y bajas de manera ágil.

Al mismo tiempo, una de las mayores necesidades detectadas es la formación de estos profesionales, y la falta de especialización se suple con una gran dosis de voluntariedad. Hoy en día, para acceder a estos puestos de trabajo no es necesario disponer de ninguna formación en materia de mediación o justicia restaurativa, ni tampoco se contempla como mérito a la hora de configurar concursos de traslados. Las plazas base son de trabajador social o de psicólogo, y la selección de los profesionales se realiza por el procedimiento ordinario de selección del personal funcionario. La falta de formación especializada se suple mediante la supervisión y el acompañamiento informales de las personas que llevan más tiempo en el servicio. En relación con esto, se observa también una falta de supervisión externa a causa de los recortes producidos años atrás. Este punto, además de la falta de evaluación consistente, constituye una demanda de los equipos para mejorar el sistema.

Para acabar, también se detecta bastante desconocimiento por parte de la abogacía y la ciudadanía de los procesos de justicia restaurativa que se pueden llevar a cabo en menores. Algunas veces se observan actitudes pasivas o incluso relativamente contrarias a la realización de estas experiencias a causa de este desconocimiento. La mayor dificultad para iniciar y conseguir procesos de justicia restaurativa se da en la fase de ejecución de las medidas impuestas por sentencia. En este sentido, se observa una falta de derivación de los profesionales que se dedican al acompañamiento de los menores en fase de ejecución.

3.2. Justicia restaurativa en el ámbito de adultos

El Programa de mediación y reparación en la jurisdicción penal con adultos se inició como experiencia piloto pionera en el Estado español en el año 1998, sobre la base del éxito de estas técnicas en el ámbito de menores. La iniciativa surgió del interés de introducir nuevas vías para dotar de más protagonismo a las víctimas —relegadas a un papel prácticamente inexistente en el proceso penal— y de incorporar el paradigma de una justicia reparadora ante la justicia tradicional, de carácter esencialmente punitivo. A diferencia de la jurisdicción de menores, la justicia restaurativa en adultos no dispone de una legislación clara y específica, más allá de referencias puntuales en normativas diversas como el Código penal o el Estatuto de la víctima. Habría que esperar a una eventual

modificación de la Ley de enjuiciamiento criminal para contar con una regulación de la justicia restaurativa en fase de investigación, enjuiciamiento e incluso ejecución penal. La aprobación de la Ley de eficiencia procesal, que se encuentra en trámite parlamentario en las Cortes Generales, puede abrir una vía de regulación en este sentido.

En el año 2023, el servicio de justicia restaurativa de la Generalitat de Catalunya recibió 1.973 solicitudes de programas, de los cuales finalizaron 2.246 —un 64 % con éxito—. Un total de 2.496 víctimas y 1.809 victimarios finalizaron un proceso de justicia restaurativa. La mayoría de víctimas (53 %) y victimarios (67 %) son hombres. Las técnicas restaurativas más utilizadas son las mediaciones indirectas (52,9 %), mediante las cuales el facilitador se reúne con cada parte por separado. La mediación conjunta, que incluye la presencia de ambas partes, se utiliza en un 18,3 % de los casos. En un 25 % de los asuntos se interviene mediante la técnica de entrevista reparadora a la víctima. Los círculos restaurativos, en los que participa el conjunto de la comunidad afectada, se realizan en un 3,8 % de los casos. Por término medio, el programa tiene una duración de 58 días. El tiempo de espera para acceder a él es de 87 días. La siguiente tabla muestra algunos de estos datos y su evolución en los últimos años:

Tabla 2. Datos anuales sobre los programas finalizados en justicia restaurativa en el ámbito de adultos

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programas finalizados	1.968	2.123	2.773	3.206	2.884	2.169	2.579	2.108	2.246
% Proceso restaurativo positivo	62,5	45,9	47,8	52,6	60,7	58,3	57,1	62,9	63,8
Sexo y edad de las víctimas									
Mujeres	774	1.047	1.406	1.676	1.399	1.051	1.259	1.043	1.156
Hombres	838	1.258	1.647	1.852	1.718	1.291	1.429	1.299	1.323
Franja de edad más habitual	31-40	31-40	41-50	41-50	41-50	41-50	41-50	41-50	41-50
Tiempo									
Días pendientes de inicio	66	72	79	88	96	86	79	108	87
Tiempo de finalización (días)	28	44	51	52	63	69	51	58	58
Técnicas utilizadas									
% Mediación indirecta	47,9	48,5	49,4	56,2	56,5	61,1	58,6	53,9	52,9
% Mediación conjunta	52,1	51,5	50,6	43,8	40,9	19,7	19,7	20,8	18,3
% Entrevista reparadora	-	-	-	-	-	19,2	21,7	23,8	25
% Círculo restaurativo	-	-	-	-	-	-	-	1,6	3,8
Según el delito principal*									
% Patrimonio	14,2	19	23,9	23,5	20,8	22,4	26,6	27	25,2
% Lesiones	20,5	35	42	45	46,6	38,4	37,7	39,2	47,6
% Contra la libertad	23,8	46,7	43,4	44,8	42,9	46,1	44,8	48,9	44,4
% Relaciones familiares	16,2	1,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5
% Honor	8,1	2,8	1,9	2,7	1,5	0,6	1,4	1,5	1

*Los porcentajes superan el 100 % porque, en algunos casos, el victimario ha cometido más de un delito.

En el caso de la justicia restaurativa para adultos, la iniciativa para acceder al servicio puede proceder de las partes afectadas por el delito —víctima y/o victimario—, de los abogados de ambas partes o del órgano judicial correspondiente a través del Ministerio Fiscal. Actualmente, en la inmensa mayoría de los casos (96,44 %) es el órgano judicial quien realiza la derivación, hecho que demuestra el poco conocimiento de la potencialidad del servicio o de su utilidad por parte de la ciudadanía y de la abogacía. El programa se rige por los principios básicos de gratuidad, voluntariedad de participación durante todo el proceso, confidencialidad, flexibilidad para adaptar el proceso y la metodología a las necesidades de las personas implicadas, bilateralidad —todas las partes tienen la oportunidad de expresarse— y neutralidad por parte del personal técnico facilitador.

El servicio de justicia restaurativa se contrata a una entidad externa a través de un contrato de servicio, pero el seguimiento, el control y el impulso técnico recaen en el Área de Reparación y Atención a la Víctima del Departamento de Justicia, Derechos y Memoria de la Generalitat. Los equipos están formados por profesionales con gran experiencia y calificación. Los facilitadores tienen titulaciones universitarias diversas, pero todos ellos poseen formación específica en gestión de conflictos. La acogida de nuevos profesionales y los procesos de formación continua, incluida la supervisión, se cuidan y se fomentan.

Sin embargo, a pesar de esta excelencia, el número de profesionales es insuficiente para desarrollar y extender todo el potencial de la justicia restaurativa por todo el territorio y en todas las fases del proceso. Asimismo, también existe una falta de intervención en los centros penitenciarios de Cataluña: en el año 2022 solo se produjeron 10 procesos de justicia restaurativa en las prisiones catalanas. En este campo, pues, hay mucho margen por recorrer. También hay margen de mejora con respecto a la intervención sobre delitos graves, ya que en estos casos hay reticencias por parte de la judicatura y de los operadores jurídicos a impulsar la derivación. Al mismo tiempo, los diferentes actores implicados en el sistema reiteran la necesidad de fomentar una cultura restaurativa con el fin de motivar la participación de las partes y de los operadores jurídicos.

Por otra parte, existen dos áreas que se deben mejorar en términos de calidad y coordinación interna. En primer lugar, dentro del Departamento puede avanzarse en una mayor armonización de la formación continua de los profesionales, así como en herramientas de evaluación y calidad del servicio. En segundo lugar, se trata la justicia restaurativa como si fuera un compartimento estanco en el Departamento, aunque existen distintos servicios y equipos que trabajan con personas en el ámbito penal con muchos puntos de conexión con el Programa de justicia restaurativa: el Área de Medidas Penales Alternativas, las oficinas de atención a la víctima, los equipos de asesoramiento técnico penal o los equipos de tratamiento de los centros penitenciarios en fase de ejecución de la pena. Partiendo de la idea de que se actúa desde un mismo paradigma, una mejor coordinación entre estos servicios ofrecería una atención integral a las personas cuando la justicia restaurativa pueda ser viable.

4. Horizonte 2030: hacia la universalización y la calidad

4.1. La misión y la visión

La **misión** de esta estrategia es la generación de cambios culturales y sociales en el modo de entender los conflictos penales, de manera que ponga el acento en la reparación de las consecuencias del delito y la restauración de la convivencia mediante fórmulas que den voz y hagan partícipes dentro del proceso, y con todas las garantías inherentes, a las víctimas, los ofensores y la comunidad en el marco de la humanización de la justicia penal.

La **visión** de esta estrategia es consolidar la justicia restaurativa como una respuesta normal y habitual al delito en el ámbito territorial de Cataluña, que se preocupe por reparar el daño causado a las víctimas de delitos, así como a las comunidades donde estos se produzcan y la responsabilización de la persona ofensora, en todas las fases del proceso penal, incluida la ejecución, y para todo tipo de delitos, víctimas y ofensores, contribuyendo a la cohesión social y generando condiciones colectivas de confianza, respeto y cuidado, de modo que los conflictos que puedan surgir los gestione, en sus estadios iniciales, la comunidad.

4.2. Los principios básicos

El diseño y la aplicación de los programas de justicia restaurativa tendrán como base normativa el Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa de Naciones Unidas; la Recomendación CM/Rec (2018)8 del Comité de Ministros en los Estados miembros en materia de justicia restaurativa penal; los principios básicos en el uso de programas de justicia restaurativa en el ámbito penal de 2002 del Consejo Económico y Social, y los principios contenidos en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y el despliegue que realiza de estos el Real decreto 1109/2015, de 11 de diciembre.

Los procesos de justicia restaurativa se desarrollarán siguiendo los siguientes principios rectores, de acuerdo con la legislación aplicable ya mencionada:

- **Voluntariedad.** Las personas que intervengan en estos procesos son libres para participar en ellos y también para desistir en cualquier momento.
- **Igualdad.** Las personas participantes actúan en un plan de igualdad de oportunidades y la persona facilitadora del proceso debe velar por garantizar el equilibrio entre ellas, así como prestar una atención especial a la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a la diversidad sexual y de género.
- **Confidencialidad.** Los procesos y toda la información que se obtenga verbal o documentalmente son confidenciales, a menos que las personas participantes dispensen de manera expresa y por escrito de esta obligación o alguna disposición legal así lo disponga.
- **Imparcialidad y neutralidad.** La persona encargada del proceso no puede iniciar o tiene que abandonar el proceso cuando concurren circunstancias que afecten a su imparcialidad, y debe seguir los principios dispuestos en la legislación aplicable. Asimismo, la persona encargada del proceso debe mantener una postura neutral ante la voluntad de las partes durante todo el proceso.
- **Buena fe y respeto mutuo.** Las personas participantes y la persona encargada del proceso actuarán conforme a las exigencias de buena fe y respeto recíproco.
- **Flexibilidad.** Las personas participantes y la persona encargada del proceso pueden organizar los procesos de la manera que consideren más adecuada a las características del caso y a las necesidades existentes, siempre que se cumplan los principios esenciales establecidos en la legislación aplicable.

- Competencia técnica. Las personas encargadas de los procesos deben contar con la preparación técnica adecuada.

4.3. Horizonte 2030: una justicia restaurativa accesible, equitativa, con perspectiva de género y protección a la infancia

La Estrategia de justicia restaurativa 2030 trabaja para conseguir que en este horizonte los servicios de justicia restaurativa del Gobierno de la Generalitat cumplan los requisitos de universalización y calidad que recogen las recomendaciones internacionales.

- Accesibilidad universal. Los servicios y programas tienen que garantizar la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los espacios donde se desarrollen, 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 a las personas con discapacidad participar plenamente del procedimiento en igualdad de condiciones. También podrán estar presentes durante los procesos personas que atiendan las necesidades de apoyo específicas y posibiliten la comunicación en las sesiones, que quedan sujetas al principio de confidencialidad.
- Equidad territorial. El Gobierno de la Generalitat debe garantizar el acceso a los programas de justicia restaurativa en todo el territorio y en el ámbito más próximo posible a las personas.
- Equidad social. El Gobierno de la Generalitat debe promover el acceso a estos servicios y programas a personas o colectivos especialmente vulnerables por razones personales, familiares, sociales o jurídicas, y les tiene que ofrecer una atención personalizada que permita conocer y atender estas necesidades. En este sentido, se deben habilitar los apoyos necesarios para superar los obstáculos prácticos que dificulten el acceso a estos servicios y programas.
- Protección a la infancia. Los menores de edad pueden participar en los casos y con las garantías que regulen su participación y protección según la legislación vigente. Se tienen que promover las medidas necesarias para que los servicios y programas se adapten a sus necesidades, velando por una participación segura y plena.
- Perspectiva de género y multicultural. Los servicios y programas deben garantizar la introducción de la perspectiva de género con un enfoque interseccional y una mirada multicultural.
- Medios electrónicos. De acuerdo con la legislación aplicable, se debe facilitar que las actuaciones de estos servicios y programas se puedan llevar a cabo por medios telemáticos cuando no sea posible la presencialidad.

5. Medidas para impulsar la justicia restaurativa 2030

Con el fin de avanzar hacia este horizonte de universalización y de calidad de los servicios, la Estrategia prevé 15 medidas, estructuradas temporalmente en tres fases, que deberían comportar un salto cualitativo en el sistema: de un servicio pionero a un derecho de ciudadanía. Las medidas son de naturaleza diferente: normativas, de incidencia en la formación, de aumento de personal, de reorganización, etc.

Estas medidas se impulsan desde el Departamento de Justicia, Derechos y Memoria, que es el departamento competente en el impulso y la promoción de la justicia restaurativa en el ámbito penal. Pero en muchas de estas medidas el desarrollo del trabajo es coparticipado con otros departamentos, administraciones, operadores judiciales y jurídicos, y tejido social.

FASE 1. 2024-2025. Estructurar las bases de la universalización: dignificación, sensibilización y piloto

En esta primera fase es necesario consolidar las bases para una futura universalización del servicio en todo el país apostando por la calidad, la eficacia y la eficiencia, junto con una extensión de la implicación de otros servicios de la administración, operadores jurídicos y ciudadanía, estableciendo coordinación y cooperación en el marco de redes nacionales e internacionales.

1. Trabajar para conseguir un reconocimiento legal de la justicia restaurativa en la jurisdicción ordinaria en el marco normativo estatal

De la misma manera que sucede en el ámbito de la justicia juvenil, es necesario poder dotarnos de un reconocimiento normativo de la justicia restaurativa en la justicia de adultos. Esta formalización debe facilitar y promover el uso de la justicia restaurativa en la jurisdicción de adultos, posibilitando también la reducción de penas en los casos que así lo aconseje la evolución del proceso.

Varios grupos políticos y gobiernos autonómicos trabajan por la inclusión de una disposición adicional que dé más recorrido a la justicia restaurativa en la futura ley orgánica que unificará contenidos de los anteproyectos de leyes organizativa y procesal decaídos con la anticipación de las elecciones estatales. Esta ley ya se había pactado con el Gobierno español la pasada legislatura y modificaría la Ley de enjuiciamiento criminal.

Cronograma: 2024

Presupuesto: no

Otros actores: grupos políticos, gobiernos autonómicos, Ministerio y GEMME

Jurisdicción: ordinaria

2. Consolidar la inserción de la Generalitat en las redes nacionales e internacionales de promoción de la justicia restaurativa, así como trabajar para su promoción

La Declaración de Donostia, por una cultura restaurativa, firmada por las consejeras de justicia de Euskadi, Navarra y Cataluña el 21 de noviembre de 2023, crea un espacio de debate, coordinación y trabajo entre los tres territorios con las prácticas de justicia restaurativa más avanzadas del Estado. Entre otros, esta red promueve la creación de un marco legal adecuado para la promoción de estas iniciativas. Seguir profundizando en esta coordinación es uno de los objetivos de la Estrategia.

Además, el paradigma restaurativo deben impulsarlo las instituciones públicas, pero podemos encontrar a una serie de actores privados y comunitarios que practican o trabajan sobre prácticas restaurativas. Con el fin de fortalecer y consolidar este entramado social, la Generalitat contribuirá a la creación de una red catalana de justicia restaurativa que integre diferentes actores implicados en el

desarrollo y el impulso de estas prácticas en el país. Será importante profundizar en la relación con prácticas restaurativas en el ámbito municipal, escolar o de discriminación.

El Departamento de Justicia, Derechos y Memoria trabajará para estar presente con delegaciones de alto rango en redes internacionales de promoción de la justicia restaurativa (Foro Europeo de Justicia Restaurativa, Europris, etc.) con el fin de poder aprender buenas prácticas del intercambio internacional, así como exponer a la comunidad internacional la experiencia catalana.

Cronograma: 2024-2025

Presupuesto: propio

Otros actores: gobiernos autonómicos, Foro Europeo de Justicia Restaurativa, GEMME, Sindicatura de Greuges

Jurisdicción: menores y ordinaria

3. Mejorar la formación en los equipos de justicia restaurativa

Los equipos que desarrollan la justicia restaurativa en el ámbito juvenil están formados por trabajadores públicos que pueden no tener un conocimiento específico en mediación y prácticas restaurativas, así como tampoco están obligados a llevar a cabo formación continua. Así pues, desde el CEJFE hay que impulsar formación especializada en el campo, adaptada a estos profesionales (a sus perfiles y necesidades), así como fomentar y motivar que los profesionales opten por cursarla. En paralelo, seguir impulsando la formación entre iguales cuando se incorpora nuevo personal al servicio. Explorar en este sentido la incorporación de facilitadores expertos externos que puedan ayudar a esta socialización de conocimientos en el interior de los equipos propios (como sucede en el ámbito de adultos).

Los equipos que desarrollan la justicia restaurativa en el ámbito de adultos son trabajadores de una entidad del tercer sector. Su perfil es pluridisciplinar (con profesionales de la criminología, la sociología, juristas, politólogos, antropólogos, psicólogos, etc.) con formación especializada en mediación y prácticas restaurativas. A pesar de contar con una formación especializada, el reto en la inclusión de nuevo personal es el traspaso de la propia pericia del equipo, la socialización de los conocimientos prácticos que tienen estos equipos (un polo de conocimiento de referencia nacional e internacional). Facilitar la existencia de coordinadores responsables cuando se produce un crecimiento de equipos que pongan énfasis en esta capacitación es uno de los objetivos de la Estrategia.

Cronograma: 2024-2025

Presupuesto: propio y preverlo en el contrato

Otros actores: expertos y entidades del tercer sector

Jurisdicción: menores y ordinaria

4. Mejorar el seguimiento y la evaluación de la actividad realizada por los equipos de justicia restaurativa

Tanto los equipos de justicia restaurativa en justicia juvenil como en adultos identifican la necesidad de mejorar el seguimiento y la evaluación de la actividad realizada por los propios equipos.

Los equipos de justicia restaurativa de adultos cuentan con un experto externo que realiza un seguimiento en las reuniones de equipo, fomentando la capacitación de los técnicos, la construcción de aprendizaje compartido y la consolidación del sentimiento de grupo. Se trata de una experiencia que funciona y que será necesario extender y reorganizar con el crecimiento de los equipos. Esta experiencia habría que extenderla a los equipos que trabajan con justicia juvenil.

Como *input* de las reuniones de seguimiento del programa, el equipo ha empezado a compartir notas sobre resolución de casos, capacitación y buenas prácticas que se ponen en común en los

encuentros realizados. Se trata de un ejercicio a medio camino entre el seguimiento y la evaluación. Su formalización puede ser una buena vía para avanzar en este camino.

El servicio de justicia restaurativa de adultos está en disposición, por la capacitación de sus profesionales y la experiencia acumulada, de avanzar en la construcción de una herramienta de evaluación de la práctica de la justicia restaurativa a través de las metodologías de la investigación-acción. En el marco del piloto de Tarragona y las Terres de l'Ebre se dispone de un grupo motor formado por la Subdirección, la Fundación AGI, el CEJFE y un grupo de investigación de la UAB que está desarrollando un modelo de evaluación cuantitativa y cualitativa de las prácticas restaurativas vinculadas al piloto y que tiene que servir como modelo futuro. Se podrá valorar la dedicación de una parte de jornada laboral de la dirección de los equipos a esta finalidad. También se valorará la creación del Observatorio de la Justicia Restaurativa.

Cronograma: 2024-2025

Presupuesto: propio

Otros actores: universidades

Jurisdicción: menores y ordinaria

5. Dignificar las condiciones laborales de los trabajadores del servicio de justicia restaurativa de adultos y ampliar el equipo a partir de la puesta en marcha de un nuevo contrato con el tercer sector

En el mes de abril de 2024 ha entrado en vigor el nuevo contrato del servicio de justicia restaurativa con la Fundación AGI. Este nuevo contrato ha posibilitado el aumento salarial que permite a los trabajadores recuperar poder adquisitivo; también existe un aumento en el número de personal que desarrollará el servicio.

Cronograma: 2024-2025

Presupuesto: 1,6 M€ (2 años)

Otros actores: Fundación AGI

Jurisdicción: ordinaria

6. Poner en marcha un plan piloto de universalización del servicio de justicia restaurativa de adultos en el Camp de Tarragona y las Terres de l'Ebre

El Gobierno ha puesto la primera piedra de la universalización del servicio de la justicia restaurativa con un plan piloto en el Camp de Tarragona y las Terres de l'Ebre con la finalidad de desarrollar y evaluar todo el potencial de la justicia restaurativa en un territorio concreto con el objetivo de reparar el máximo número de víctimas, implicar al máximo de victimarios y evaluar el impacto en sus protagonistas y también en el sistema judicial y de ejecución penal. Ahora bien, no solo se trata de un objetivo cuantitativo, sino también cualitativo. Se busca llegar a intervenir en delitos graves y complejos, así como de rango medio, y explorar mejoras organizativas, formativas y de evaluación que permitan avanzar en la calidad, la eficacia y la eficiencia del servicio.

Para este programa piloto se ha pasado de 4 a 17 profesionales, con una inversión extraordinaria de 800.000 € y una cobertura de todo el territorio del piloto. La musculación del servicio irá acompañada de un plan de difusión en los órganos judiciales y en los operadores jurídicos, con el objetivo de incrementar de manera significativa los casos derivados, como también de una priorización de casos donde la justicia restaurativa pueda generar un importante valor añadido, contribuyendo a crear una cultura restaurativa y consolidando la justicia restaurativa como una respuesta normal y habitual al delito en la demarcación. Este plan piloto se evaluará a partir del primer año de funcionamiento, y las conclusiones que se deriven de esta evaluación servirán para estudiar la extensión del piloto en el resto de los territorios de Cataluña.

Cronograma: 2024-2025

Presupuesto: 800.000 € (2 años)

Otros actores: otros servicios del Departamento, operadores judiciales, abogacía, tejido social

Jurisdicción: ordinaria

7. Elaborar un protocolo transversal de intervención en las medidas penales alternativas y en la Administración penitenciaria

Existe un margen de mejora en la extensión del programa en la ejecución penal y, en concreto, en el ámbito de las medidas penales alternativas y en los centros penitenciarios. Ahora bien, no se parte de cero. En los centros penitenciarios se han realizado actividades puntuales de justicia restaurativa. También existen protocolos específicos de mediación penal y otras prácticas restaurativas en los centros penitenciarios Lledoners, Ponent y de Jóvenes. Ahora bien, se trata de experiencias con un reducido número de casos todavía.

La Recomendación (2018)⁸ del Consejo de Europa sobre justicia restaurativa establece la necesidad de incorporar el principio restaurativo en todos los espacios de la ejecución penal. Así pues, se elaborará un protocolo que establezca un marco integral de intervención en los espacios de penas no privativas de libertad y centros penitenciarios, empezando su implementación más intensiva en el marco del piloto de Tarragona y las Terres de l'Ebre. Estas intervenciones estarán coordinadas por un servicio de justicia restaurativa que supere la visión de la mediación penal intrajudicial e impulse la realización de procesos restaurativos con víctimas, victimarios y comunidad en todas las fases de la ejecución penal.

En el caso de la justicia juvenil se cuenta con un programa elaborado para implementar la justicia restaurativa en fase de ejecución y con la experiencia de algunos casos, pero hay que diseñar un plan para impulsar la aplicación de manera generalizada.

Cronograma: 2025

Presupuesto: no

Otros actores: otros servicios del Departamento, operadores judiciales, abogacía, tejido social

Jurisdicción: menores y ordinaria

8. Elaborar y acordar un nuevo protocolo de derivación de casos con el poder judicial

A falta de una legislación procesal aplicable de ámbito estatal en la jurisdicción ordinaria, la derivación de casos a justicia restaurativa por parte de los órganos judiciales se regula a través de un protocolo acordado entre el poder judicial y la Generalitat de Catalunya. El último protocolo se suscribió en el año 2018. Es momento de actualizar el protocolo y hacer referencia a los últimos avances plasmados en los instrumentos de derecho internacional —muy especialmente la Recomendación del Consejo de Europa 2018(8)— que han actualizado el concepto de justicia restaurativa y han ampliado su marco de actuación.

Cronograma: 2024

Presupuesto: no

Otros actores: poder judicial

Jurisdicción: ordinaria

9. Poner en marcha una campaña de difusión de la justicia restaurativa y simplificar circuitos de entrada

La mayor dificultad para iniciar y conseguir procesos de justicia restaurativa se encuentra en el desconocimiento o la desconfianza sobre estos por parte de algunos operadores jurídicos. En este sentido, se impulsará una ambiciosa campaña de difusión de la justicia restaurativa entre órganos

judiciales, abogacía y otras profesiones jurídicas que podrían impulsar estas experiencias. Asimismo, se trabajará para dar a conocer la justicia restaurativa entre la ciudadanía en general. Se empezará por el territorio que incluye el piloto de Tarragona y las Terres de l'Ebre en el ámbito de adultos y después se hará extensiva a toda Cataluña para las dos jurisdicciones.

Se trabajará para simplificar el acceso a los servicios de justicia restaurativa, así como a las oficinas de atención a la víctima, los equipos de asesoramiento técnico penal y las unidades forenses de valoración integral, entre otros. Una mayor coordinación entre ellos y unos claros referentes pueden ayudar a que los operadores judiciales y jurídicos los utilicen mejor. Se trabajará por una mejor coordinación con el Servicio de Conformidades de Fiscalía. También se facilitará la coordinación y la relación con entidades del tercer sector o instituciones locales con servicios y procesos dentro del ámbito.

Cronograma: 2024-2025

Presupuesto: propio

Otros actores: otros servicios del Departamento, operadores judiciales, abogacía, tejido social

Jurisdicción: menores y ordinaria

FASE 2. 2026-2028. El tránsito a la universalización: redefinición a partir del piloto de la jurisdicción de adultos

En esta segunda fase se tiene que consolidar el marco normativo, con una ley catalana, dotar al servicio de profesionales especializados y redefinir el servicio a partir del piloto para hacer posible la universalización: que la justicia restaurativa se convierta en normalidad y no en excepción.

10. Elaborar una ley catalana de justicia restaurativa

La justicia restaurativa está escasamente regulada en el Estado español: la única ley sobre la materia se aprobó en Navarra el 9 de marzo de 2023. Así pues, Cataluña se puede convertir en un territorio pionero, recogiendo las mejores recomendaciones internacionales y blindando la justicia restaurativa como derecho de ciudadanía. La legislación catalana debería regular con precisión los servicios que se prestan de manera extensiva, en beneficio de las víctimas y estableciendo el marco teórico y las metodologías aplicables. Esta regulación debería ir más allá del procedimiento judicial con el objetivo de reparar a las víctimas con independencia de su situación procesal, y también en relación con el victimario, como una forma de rehabilitación y prevención de la reincidencia. Antes de elaborarla, y con el objetivo de que tenga tanta potencialidad como sea posible, habría que valorar cómo acaba incorporando el futuro proyecto de ley orgánica de eficiencia la justicia restaurativa.

Cronograma: 2026-2027

Presupuesto: no

Otros actores: grupos políticos, operadores judiciales, colegios y asociaciones profesionales, tejido social

Jurisdicción: menores y ordinaria

11. Armonizar los requisitos formativos de los profesionales conforme a unos estándares mínimos

Hoy en día existen distintos centros formativos y universidades en Cataluña que ofrecen formación en el ámbito de la mediación penal y la justicia restaurativa. Sin embargo, no existen criterios formativos compartidos que establezcan las competencias que deben tener las personas facilitadoras. Por este motivo, se impulsará un sello de calidad a partir de unos estándares mínimos fijados por la Administración y la recomendación de expertos en la materia. Con esta medida se conseguirá que

todos los profesionales de la justicia restaurativa alcancen una serie de competencias básicas y de calidad para poder realizar su trabajo con garantías.

Cronograma: 2025-2026

Presupuesto: no

Otros actores: universidades, colegios y asociaciones profesionales, tejido social

Jurisdicción: menores y ordinaria

12. Crear la figura del técnico de gestión de conflictos en la Generalitat

Hoy en día los trabajadores públicos que llevan a cabo procesos de mediación y/o restaurativos en la Generalitat de Catalunya —sobre todo en el ámbito de la justicia juvenil— no tienen que acreditar necesariamente formación específica en la materia. A medio plazo, la Secretaría de Administración y Función Pública de la Generalitat debería disponer de la figura del técnico en gestión de conflictos dentro de la cartera de profesiones reconocidas para acceder a determinados puestos de trabajo. La denominación *gestión de conflictos* permite incluir perfiles profesionales distintos en múltiples emplazamientos laborales de la Administración catalana, relacionados en ámbitos como la mediación, otros ADR (métodos alternativos de resolución de conflictos), la dinamización comunitaria o la justicia restaurativa en el ámbito penal. La inclusión de esta figura pondrá en valor el conocimiento, la experiencia y el trabajo que se ha realizado hasta el momento, y también permitirá promover y consolidar la justicia restaurativa en la propia Administración y en el sistema judicial.

Cronograma: 2025-2026

Presupuesto: no

Otros actores: Función pública

Jurisdicción: menores y adultos

13. Rediseñar el servicio de la justicia restaurativa de adultos a partir de las conclusiones del piloto

El piloto de Tarragona y las Terres de l'Ebre deben servir para rediseñar el servicio de justicia restaurativa en todo el país en la jurisdicción ordinaria principalmente, pero también puede dar pistas para repensar la justicia juvenil y de adultos. No se trata de adoptar una simple estrategia incremental, sino de evaluar en qué dirección se construye un servicio que pueda dar un importante recorrido a las prácticas de justicia restaurativa en nuestro sistema.

En este sentido, el piloto habrá servido, entre otros, para elaborar una clasificación de casos, según la gravedad y la tipología del delito, la complejidad del caso, el perfil de víctima y victimario, etc. La profundización en el piloto, cuyo desarrollo se realiza de la mano de la EAPC, el CEJFE y la UAB, tendrá que dar orientación sobre el modo más eficiente y eficaz de intervención, ya sea en técnicas y también en los tipos de profesionales que se requieren y los engranajes organizativos, protocolos y circuitos.

Además, a partir de una valoración de las necesidades, las prácticas y los resultados en Tarragona y las Terres de l'Ebre, así como de las estimaciones que se puedan hacer con el resto del país, habrá que redimensionar el servicio introduciendo nuevos técnicos al sistema.

El servicio de justicia restaurativa, como su nombre indica, aporta a los procesos judicializados en el ámbito penal el valor añadido de la práctica restaurativa. Hay que preservar que los equipos, con una importante experiencia teórica y práctica, puedan concentrar sus actuaciones en casos en los que se requiera esta intervención. Por ello, es muy importante que el plan piloto ayude a poder delimitar la tipología de casos en los que se tiene que intervenir, evitando que los servicios de justicia restaurativa desarrollen funciones que no les sean propias y que restan potencialidades para concentrarse en los casos en los que su pericia supondrá una mejora respecto del punto de partida.

La Administración debe ser la puerta de entrada de los casos y también donde se lleve a cabo un primer estudio en el que se valore la viabilidad de ser tratados desde el servicio, se descarte la intervención o se opte por la derivación a otros servicios o dispositivos.

Cronograma: 2026-2027

Presupuesto: propio

Otros actores: universidades y expertos, colegios y asociaciones profesionales

Jurisdicción: menores y adultos

MEDIDAS ESTRUCTURALES. La consolidación del servicio de justicia restaurativa

Con el fin de poder dar la centralidad a la gestión adecuada de conflictos y a un servicio redimensionado de justicia restaurativa, habría que explorar la creación de un organismo autónomo, con rango de dirección general, encargado de estas cuestiones. También, una vez universalizado el servicio, habría que seguir estructurando el seguimiento y la evaluación, así como los procesos de innovación y capacitación para ir dotando de valor añadido al sistema. Al mismo tiempo, sería interesante la captación de proyectos y la inserción estable en redes expertas de justicia restaurativa.

14. Crear un organismo autónomo, con rango de dirección general, o una dirección general de gestión adecuada de conflictos

A causa de la importancia y la centralidad que adquiere la gestión adecuada de conflictos y la justicia restaurativa, resulta necesario explorar una reorganización de la estructura organizativa del Departamento. Un organismo autónomo o una dirección general podría asumir la coordinación y el liderazgo de las políticas públicas de promoción de la mediación, los otros ADR, la justicia restaurativa, es decir, aquellas prácticas de prevención y gestión de los conflictos.

Cronograma: 2024-2025

Presupuesto: propio

Jurisdicción: menores y adultos

15. Consolidar la evaluación de servicios y programas restaurativos, así como estructurar la inserción y la promoción de redes nacionales e internacionales

La dirección estratégica de los servicios de justicia restaurativa incluirá la evaluación periódica del funcionamiento de los programas restaurativos y de su calidad. Más allá de evaluaciones de proceso, muy necesarias para poder ir adecuando la implementación, sería necesario poder desarrollar estrategias para conocer cuáles son las necesidades de las víctimas y si su participación en los programas de justicia restaurativa las satisface, qué metodologías, en qué medidas, etc. Se establecerán indicadores cualitativos y cuantitativos para evaluar los resultados y proponer mejoras y líneas estratégicas.

La Generalitat de Catalunya dispondrá de personal especializado en la captación de proyectos, talento y financiación en el ámbito estatal y europeo para hacer avanzar la justicia restaurativa en nuestro país. Asimismo, la Generalitat promoverá, organizará y se insertará en redes de expertos estatales e internacionales con el fin de adquirir y compartir conocimiento sobre la materia, así como hacer divulgación entre expertos, profesionales y públicos interesados en general.

Cronograma: 2024-2030

Presupuesto: propio

Jurisdicción: menores y adultos

Cronograma-resumen de las medidas de la Estrategia

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1. Reconocimiento legal	■						
2. Inserción en redes	■	■					
3. Mejora de la formación	■	■					
4. Seguimiento y evaluación	■	■					
5. Dignificación de las condiciones de los trabajadores	■						
6. Piloto universalización	■	■					
7. Protocolo de medidas penales alternativas (MPA)		■					
8. Protocolo del poder judicial	■						
9. Campaña de difusión	■						
10. Ley catalana			■	■			
11. Armonización de los requisitos formativos		■	■				
12. Figura del técnico en gestión de conflictos		■	■				
13. Rediseño del servicio a partir de las conclusiones del piloto			■	■			
14. Creación de un organismo autónomo	■	■					
15. Consolidación de la evaluación e inserción en redes	■	■	■	■	■	■	■

6. Anexo. Participantes en la elaboración y la implementación de la Estrategia de justicia restaurativa 2030

Eduardo Santos. Coordinador de la Estrategia de justicia restaurativa 2030

Jordi Martinoy. Secretario general

Gabinete de la Consejera

Eloisa Piñeiro. Jefa del Gabinete

Carles Ferreira. Asesor

Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima

Amand Calderó. Secretario sectorial

Dirección General de Ejecución Penal a la Comunidad y de Justicia Juvenil

Gisela Torns. Directora general

Marta Ferrer. Subdirectora general de Reparación y Ejecución Penal a la Comunidad

Lidia Serratusell. Jefa del Área de Reparación y Atención a la Víctima

Luis Javier González. Subdirector general de Justicia Juvenil

Lidia Ayora. Jefa del Servicio de Mediación y Asesoramiento Técnico de Justicia Juvenil

Dirección General de Asuntos Penitenciarios

José María Montero. Director general

Gemma Torres. Subdirectora general de Programas de Rehabilitación y Sanidad

Jordi Camps. Jefe del Servicio de Rehabilitación

Secretaría para la Administración de Justicia

Iolanda Aguilar. Secretaria sectorial

Dirección General de Derecho, Entidades Jurídicas y Mediación

Imma Barral. Directora general

Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada

Encarna Bodelón. Directora

Marc Cerón. Subdirector general de Formación e Investigación