



Estratègia de justícia restaurativa 2030

D'un servei pioner a un dret de ciutadania

Gener de 2024





Avís legal

Els continguts d'aquesta obra estan subjectes a una llicència de Reconeixement 4.0 Internacional (CC BY 4.0) de Creative Commons. Se'n permet la reproducció, la distribució, la comunicació pública i la transformació per generar obra derivada, sense cap restricció, sempre que se'n citi el titular dels drets (Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia, Drets i Memòria). La llicència completa es pot consultar a: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ca>

© Generalitat de Catalunya
Departament de Justícia, Drets i Memòria
justicia.gencat.cat

Gener de 2024

Fotografia de coberta: StockSnap des de [Pixabay](#)

Índex

Salutació	4
Preàmbul	5
Presentació	6
1. Introducció	7
2. Marc jurídic	9
3. Diagnosi de la justícia restaurativa a Catalunya	11
3.1. Justícia restaurativa en l'àmbit de la justícia juvenil	11
3.2. Justícia restaurativa en l'àmbit d'adults	12
4. Horitzó 2030: cap a la universalització i la qualitat	15
4.1. La missió i la visió	15
4.2. Els principis bàsics	15
4.3. Horitzó 2030: una justícia restaurativa accessible, equitativa, amb perspectiva de gènere i protecció a la infància	16
5. Mesures per impulsar la justícia restaurativa 2030	17
FASE 1. 2024-2025. Estructurar les bases de la universalització: dignificació, sensibilització i pilot	17
FASE 2. 2026-2028. El trànsit a la universalització: redefinició a partir del pilot de la jurisdicció d'adults	21
MESURES ESTRUCTURALS. La consolidació del servei de justícia restaurativa	22
Cronograma-resum de les mesures de l'Estratègia	24
6. Annex. Participants en l'elaboració i la implementació de l'Estratègia de justícia restaurativa 2030	25

Salutació

Aquestes breus línies de salutació són l'inici de l'*Estratègia de justícia restaurativa 2030*, un document que plasma una ambiciosa aposta del Departament de Justícia, Drets i Memòria per a la consolidació i la universalització dels serveis de justícia restaurativa a Catalunya. Vam ser pioners com a país en la introducció de pràctiques restauratives en l'àmbit penal: primer a la jurisdicció de menors (1990) i posteriorment a la d'adults (1998). I avui estem en disposició de fer un salt quantitatiu i qualitatiu. Atresorem un enorme bagatge teòric i d'experiència pràctica. Responsables polítics, treballadors públics, operadors jurídics i judicials, acadèmics i teixit social han anat forjant al llarg dels anys unes experiències que ens han d'enorgullir. Ha arribat l'hora d'activar tota la potència d'aquestes pràctiques, d'explorar fins a on poden arribar i, en definitiva, de complexitzar el concepte mateix de justícia.

La justícia restaurativa es configura alhora com a invitació a *re*-conceptualitzar la idea de justícia en ple segle XXI per transitar d'una lògica de confrontació a una de diàleg i acord i contribuir a la deflació punitiva, i també com a pràctiques concretes que posen al centre la restauració i la reparació de la víctima, amb serveis i experiències en l'àmbit penal. Aquest document pretén contribuir a avançar en ambdues direccions: crear una cultura favorable a la restauració i centrada en la víctima, i generar uns serveis sòlids i robustos que ens permetin pensar la justícia restaurativa com un dret de ciutadania.

Aquest document dibuixa l'horitzó 2030 com el camí necessari per realitzar el procés de creixement dels serveis de justícia restaurativa en la jurisdicció de menors i d'adults. Es parteix d'una bona base i s'aposta en un primer moment per un programa pilot a Tarragona i Terres de l'Ebre, on es testarà la universalització i s'acompanyarà l'experiència amb el monitoratge i l'avaluació. L'Estratègia conté, a més, 15 mesures, que requereixen el suport i l'aposta de diverses institucions i actors. És d'agrair l'enorme i valuosa feina que ha dut a terme Eduardo Santos, coordinador de l'Estratègia, els diversos equips implicats del Departament així com totes les persones, institucions i actors que hi han contribuït i que hi contribuiran perquè aquesta estratègia vagi endavant.¹

Gemma Ubasart i González
Consellera de Justícia, Drets i Memòria

¹ El Departament de Justícia, Drets i Memòria vol agrair la col·laboració desinteressada en l'avenç de l'Estratègia i les aportacions fetes als professors i professores José Àngel Brandariz, Xulio Ferreiro, Cristina Güerri i Gema Varona; als presidents de les Audiències de Girona, Adolfo Garcia Morales, i de Tarragona, Joan Perarnau, i als magistrats i magistrades Víctor Correas, Carme Guil, Amaya Olivas i Montserrat Raga; a la fiscal en cap de Tarragona, María José Osuna, i a la Fiscalia Provincial de Barcelona; als advocats Natàlia Farré i Josep Maria Torrent; a persones expertes en mediació i justícia restaurativa i referents intel·lectuals en el camp: Xabier Etxebarria, Roberto Moreno, Jorge Ollero, Esther Pascual, Artur Roman, Clara Serra, Kristian Herbolzheimer, Sara Martínez (Institut Català Internacional per la Pau), i a l'Associació de Professionals de la Mediació de Conflictes de Catalunya (ACDMA).

Preàmbul

He llegit amb molt interès i un agraïment sincer l'*Estratègia de justícia restaurativa 2030*, que ha fet retrobar-me amb una gran idea. Una idea que, recolzada en més de vint anys d'experiència, està orientada no sols a aconseguir un sistema de justícia restaurativa de qualitat i accessible a tothom, sinó també, i amb una visió més àmplia, a convertir-lo en un dret de ciutadania, com podem llegir en el títol.

Forta, transversal i orientadora és la referència a l'Agenda 2030 i, particularment, a l'Objectiu de Desenvolupament Sostenible 16 de promoure societats pacífiques i inclusives per tal d'aconseguir un desenvolupament sostenible, proporcionar accés a la justícia per a totes les persones i desenvolupar institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells. Les fonts internacionals són la inspiració per a una justícia que realment pretengui ser justa, sostenible i respectuosa amb totes les parts.

A partir d'aquestes premisses, el document desplega les seves normes, destaca les necessitats actuals i es projecta cap al possible futur. Sobretot identifica una missió i una visió i preveu accions concretes per assolir-les.

La missió és cap a on cal anar: la participació activa de tots els actors implicats, inclosa la comunitat, per tal que, junts, puguem "humanitzar" la justícia penal.

La visió consisteix, citant Howard Zehr, en un canvi de lents: considerar el delicte (sigui quin sigui) com un problema sobre el qual totes les parts, sense excloure'n cap, puguin treballar per restablir la justícia, la seguretat col·lectiva, la confiança.

És especialment valuosa la referència contínua a la comunitat, un actor crucial en el canvi esperat: les comunitats que pateixen perquè estan afectades directament per la injustícia i les que són objecte de discriminació sistèmica. Però la comunitat a qui mira l'Estratègia catalana en termes de sensibilització, promoció i interconnexió, no és només la que ha viscut una injustícia, és també aquella que ha de ser capaç de comprendre l'abast real de la visió restaurativa per superar idees comunes basades en prejudicis, i que és la que pot aprendre a prevenir la injustícia, com ara les escoles.

L'Estratègia catalana està esperonada per aquesta consciència. L'apartat 4.3 n'és un resum eloqüent (Horitzó 2030: una justícia restaurativa accessible, equitativa, amb perspectiva de gènere i protecció a la infància), que situa la universalitat i la qualitat com a criteris rectors.

Pel que fa a aquest objectiu, l'Estratègia es fonamenta en el recorregut tan important que l'ha precedida i que és viu en les seves pàgines. Pensant en el futur es construeix el camí, fet de coparticipació, dignificació, sensibilització, promoció, coordinació nacional i comparació internacional.

M'agrada pensar en el document *Estratègia de justícia restaurativa 2030*. D'un servei pioner a un dret de ciutadania com una visió i una font d'inspiració també per a altres regions i països europeus, perquè la justícia restaurativa sigui reconeguda per fi i universalment com un dret de ciutadania.

Gràcies.

Patrizia Patrizi

Presidenta del Fòrum Europeu de Justícia Restaurativa

Presentació

La justícia restaurativa és simultàniament una filosofia i una estratègia d'implantació als sistemes de justícia penal que s'ha convertit en una realitat contrastable i eficaç a molts països del nostre entorn.

El seu mètode inclou almenys algun tipus de procés relativament informal que busca involucrar víctimes, agressors i altres persones íntimament relacionades amb ells o amb el delictes, i posa el focus a empoderar la gent corrent les vides de la qual han estat afectades. Així mateix, requereix l'esforç dels qui decideixen o els que faciliten processos de decisió per promoure una resposta menys estigmatitzadora i punitivista cap a l'infractor. Tot sempre des de la pràctica de valors com ara mostrar respecte, evitar o minimitzar la violència i la coacció cap a altres persones, i preferir la inclusió a l'exclusió.

La seva implantació concreta ha de complir l'objectiu de la reintegració de l'agressor a la comunitat mitjançant la responsabilització dels seus actes, ha de respectar totes les garanties del procés just, però alhora ha de satisfer la necessitat de reparació de la víctima, generant vies de reparació realistes i eficaces, i la necessitat de la comunitat de sentir-se protegida.

Per això, tot i que encara avui la justícia restaurativa és un concepte avaluable, ampli, complex internament i obert que es continua desenvolupant sobre l'experiència, en aquest moment ja és susceptible que el tinguin en compte els poders públics a l'hora de dissenyar i aplicar polítiques específiques en el camp de la justícia.

Així ho han entès la Directiva 2012/29/UE del Parlament Europeu i del Consell de 25 d'octubre de 2012, transposada a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la víctima del delictes, i la Recomanació CM/Rec (2018)8 del Consell d'Europa en matèria de justícia restaurativa penal, a més de la Declaració de Venècia dels ministres de Justícia de l'any 2021.

Transcorreguts 25 anys d'experiència de la justícia restaurativa a Catalunya, la Generalitat, mitjançant l'impuls d'aquesta estratègia, fa un pas endavant decisiu en la seva implantació, respectant l'essència de la justícia restaurativa, però alhora evitant una visió d'alternativa radical que podria provocar que quedés restringida només a justícia juvenil o als delictes de bagatel·la.

Això es tradueix en l'opció per un model de justícia amb perspectiva restaurativa al servei de la ciutadania del segle XXI, per a la qual cosa s'articulen un seguit de polítiques realistes i d'implantació progressiva que busquen establir un model propi que universalitza i homologa serveis, fa una aposta per la cohesió i l'equitat territorial, involucra les universitats i la mateixa administració en la formació, genera cada cop més professionals i més capacitats, i promou en definitiva una cultura comunitària de resolució pacífica i més adequada de conflictes.

S'avança així en un esquema que aprofundeix en la democràcia a l'hora d'impartir justícia i que per això promou la participació amb veu pròpia des del màxim respecte i la garantia dels drets fonamentals que es puguin veure afectats.

El país es posa així a l'avantguarda de les millors pràctiques internacionals, amb què es compara, marcant el camí de polítiques factibles, amb vocació decididament transformadora i ampliant el catàleg de drets de la ciutadania mitjançant l'articulació d'un servei públic amb garanties universals d'accés.

Eduardo Santos Itoiz
Coordinador de l'Estratègia de justícia restaurativa 2030

1. Introducció

La justícia restaurativa sorgeix inicialment com un complement de la justícia ordinària, amb la idea d'oferir a la víctima, al victimari i a la comunitat afectada un espai per dialogar sobre el delictes i les seves conseqüències. L'objectiu és reparar el dany que s'ha produït amb la comissió del delictes, així com aprofundir en l'assumpció de responsabilitats per part del perpetrador del delictes. L'aparició de la justícia restaurativa emergeix com una necessitat de moltes víctimes de ser més ateses i escoltades davant d'un sistema vigent que es basa quasi exclusivament en el càstig i no en la reparació.

L'aproximació també parteix de la premissa garantista que cal minimitzar la intervenció judicial, penal i penitenciària. La resolució de conflictes i problemes socials no pot derivar-se únicament a la via punitiva. És més, la focalització en el càstig pot acabar generant una major complexitat i cronificació de la situació. L'exploració d'altres vies a la punitiva, ja siguin úniques o complementàries, pot aportar valor afegit en la resolució del cas i en la construcció d'una societat més cohesionada i segura.

El sistema ordinari de drets i garanties que desemboca en l'aplicació rigorosa de la Llei –i l'establiment d'una pena justa i proporcional– és una conquesta irrenunciable dels estats democràtics i de dret, però en ple segle XXI cal fer un pas més enllà. És imprescindible transitar d'una justícia de base retributiva i punitiva a una de més restaurativa, humanista, que situï la víctima i les seves necessitats al centre del sistema. La principal innovació a la qual s'enfronten els sistemes democràtics de justícia en els pròxims anys és aconseguir que el procés penal sigui reparador i, per tant, de més qualitat. Això passa inevitablement perquè la justícia restaurativa esdevingui una resposta normal i habitual al delictes.

La justícia restaurativa representa retornar a la víctima el seu conflicte i donar-li la possibilitat de participar de la seva resolució i ser efectivament reparada pel dany que ha sofert. La justícia penal és per a la societat en abstracte, no per a les víctimes. La justícia restaurativa posa les víctimes i la comunitat al centre.

Segons les Nacions Unides, la justícia restaurativa promou la participació segura de les víctimes en el procés penal, i ofereix a les persones que accepten la responsabilitat del dany causat una oportunitat de retre comptes davant d'aquells a qui ha perjudicat. A diferència del sistema ordinari, on la resolució del conflicte s'externalitza a una tercera persona –jutge o jutgessa–, el paradigma de la justícia restaurativa permet, mitjançant diferents metodologies, que les parts afectades esdevinguin les autèntiques protagonistes del procés. L'enfocament restauratiu, per tant, contribueix a construir una justícia més social i democràtica, propiciant la resolució pactada dels conflictes en el marc d'un entramat de garanties penals sòlides –i des d'un enfocament de protecció de les víctimes. El Consell d'Europa defineix la justícia restaurativa de la manera següent:

[La justícia restaurativa és] tot procés que permeti a aquelles persones afectades pel delictes i a les persones responsables del dany participar activament, si donen el seu consentiment actiu per a fer-ho, en la resolució de les conseqüències resultants del delictes, amb l'ajuda d'un tercer independent i qualificat –el “facilitador”.

A Catalunya existeix un servei de justícia restaurativa des de l'any 1998, tot i que les experiències restauratives en justícia juvenil es van començar a desenvolupar a partir de 1990. Hem sigut, doncs, un país pioner en aquest àmbit. Durant l'any 2022, el Govern de la Generalitat va realitzar 2.107 processos restauratius amb adults dels quals 1.323 (63 %) van complir els criteris de viabilitat. Durant l'any 2023, en l'àmbit de justícia juvenil es van finalitzar 1.728 programes, amb un resultat satisfactori en el 82,6 % dels casos. D'entre les metodologies utilitzades destaquen les mediacions indirectes, les mediacions conjuntes, els cercles restauratius i les entrevistes reparadores a la víctima. La Generalitat fa una feina ingent per reparar el major nombre de víctimes, implicar el major nombre de victimaris i restaurar la cohesió social i la convivència en les comunitats afectades pel delictes.

Malgrat aquestes xifres, però, tant pel que fa a la manca de coneixement del servei com de la incapacitat material de resoldre un volum d'expedients major, avui dia no es pot garantir a les víctimes l'accés a programes de justícia restaurativa com un dret de ciutadania, universal i de qualitat. Cal, doncs, **impulsar la justícia restaurativa en totes les fases del procés penal i per a tot tipus de delictes, víctimes i victimaris, i arreu del territori** català. És a dir, que la justícia restaurativa es conformi com un dret més de ciutadania. Aquest pla pretén precisament això: **fer un salt qualitatiu i quantitatiu als serveis de justícia restaurativa de la Generalitat** per tal que, en un horitzó de pocs anys, totes les víctimes que ho desitgin puguin exercir efectivament el seu dret a ser reparades, i amb aquestes, que la justícia restaurativa esdevingui una resposta normal i habitual al delicte. En aquest marc, els objectius de l'Estratègia de justícia restaurativa 2030 són els següents:

- Disposar dels mitjans que garanteixin l'accés de tota la ciutadania catalana als serveis de justícia restaurativa.
- Promoure la qualitat i l'eficiència dels serveis de justícia restaurativa.
- Reduir la tendència punitiva en la resolució de conflictes i problemes socials.
- Prevenir conflictes en l'àmbit comunitari i promoure solucions pacífiques i dialogades quan es produeixin, desjudicialitzant la conflictivitat social.
- Fomentar la responsabilitat i la reinserció de les persones que hagin comès delictes.
- Reparar el dany causat a les víctimes del delicte, així com restaurar la convivència a la comunitat afectada.

L'assoliment d'aquests objectius tindrà un impacte significatiu en el conjunt de la societat en termes de reducció de la conflictivitat i de construcció d'una societat més justa, més pacífica i més convivencial. En un context d'augment dels extremismes i la intolerància, així com dels conflictes violents, el paradigma restauratiu ofereix una resposta adequada al delicte i fomenta la cultura de pau entre la ciutadania. Així doncs, la present estratègia dibuixa els passos per arribar a universalitzar el servei de justícia restaurativa a Catalunya, i amb això, millorar la convivència i reforçar la cohesió social del país.

2. Marc jurídic

Les directrius legislatives més importants en matèria de justícia restaurativa tenen origen en les Nacions Unides i el Consell d'Europa, d'una banda, i en la Directiva 2012/29 de la Unió Europea, de l'altra. En relació amb l'ONU, la Resolució ECOSOC 2002/12 encoratja els estats membres a establir pautes i estàndards en justícia restaurativa i que encaixen amb l'objectiu 16 de desenvolupament sostenible, és a dir, la promoció de societats justes, pacífiques i inclusives. El Consell d'Europa, per la seva banda, va impulsar l'any 2021 la rellevant Declaració de Venècia, subscripta pels ministres de justícia dels seus estats membres, que els insta a implantar i promoure la justícia restaurativa. Aquesta declaració continua el camí traçat per la Recomanació (2018)8, de 3 d'octubre, en matèria de justícia restaurativa penal en processos penals. A més, l'actualització de 2020 de les regles penitenciàries europees (deriven de la Recomanació (2006)2 del Consell d'Europa) estableix que les persones internes que així ho desitgin podran participar en un programa de justícia restaurativa i reparar els delictes comesos (apartat 103.7). Alhora, les autoritats penitenciàries hauran d'utilitzar mecanismes de restauració i mediació per resoldre les seves diferències amb els interns i les que tinguin els mateixos interns entre ells (apartat 56.2).

L'atenció a les víctimes des d'un punt de vista restauratiu ha sigut objecte també de legislació europea vinculant mitjançant la Directiva 2012/29/UE, de 25 d'octubre, per la qual s'estableixen normes mínimes sobre els drets, el suport i la protecció a les víctimes del delicte. En el preàmbul adopta una concepció àmplia de justícia restaurativa que inclou la mediació, els cercles restauratius i les reunions familiars (altrament anomenades *conferencing*). La directiva va ser transposada a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la víctima del delicte.

Pel que fa a la legislació espanyola, els avenços que hi ha hagut en la matèria que ens ocupa són conseqüència de la progressiva assimilació de les recomanacions internacionals. Aquesta assimilació no s'ha traduït en una regulació suficient en les lleis penals i processals. Així doncs, trobem regulacions de caràcter parcial en els àmbits de la justícia juvenil, de la justícia penal d'adults, de la legislació processal penal i de la protecció de les víctimes del delicte. En el primer àmbit, el de la justícia juvenil, és on existeix una regulació més àmplia i consistent sobre la matèria.

Les normes internacionals i la legislació estatal sobre justícia juvenil estableixen la finalitat educativa. La Llei orgànica 5/2000, de 12 de gener, reguladora de la responsabilitat penal dels menors estableix a l'article 19 la possibilitat de no continuar la tramitació de l'expedient per conciliació o reparació a la víctima, i assigna a l'equip tècnic les funcions de mediació entre el menor i la víctima. En el cas que no sigui possible, per la gravetat dels fets, el desistiment, i s'hagi de continuar el procediment judicial, el procés restauratiu es pot dur a terme igualment de manera complementària. L'article 51.3 fa referència a la justícia restaurativa en fase d'execució i fa esment de la possibilitat de deixar sense efecte la mesura imposada si es dona la conciliació entre el menor i la víctima (i el menor compleix altres condicions complementàries).

En l'àmbit de la justícia penal d'adults ens hem de remetre a les previsions del Codi penal (d'ara endavant CP) per trobar referències a mecanismes restauratius. La referència més clara és que l'òrgan judicial pot suspendre l'execució de la pena imposada en cas que es compleixi l'acord assolit per les parts en virtut de la mediació (art. 84.1 CP) o a la realització de treballs en benefici de la comunitat, especialment quan aquests actuïn com a reparació simbòlica (art. 84.2 CP).

En relació amb la legislació processal penal, existeixen elements com la denominada "conformitat", és a dir, que existeix la possibilitat d'arribar a acords i sentències de conformitat en cas que la pena no sigui superior a sis anys de presó –i a partir de la negociació entre la part acusadora i la defensa (articles 787, 784 i 801.2 de la Llei d'enjudiciament criminal). D'altra banda, hi ha cert marge legal d'imposició de penes alternatives a la presó que prenguin en consideració els acords derivats de processos de justícia restaurativa.

Per acabar, l'aprovació de l'Estatut de la víctima del delictes de l'any 2015 regula els drets de participació de la víctima en el procés penal i preveu l'existència de serveis de justícia restaurativa, tot i que de forma reduïda. Més concretament, inclou el dret de les víctimes a ser informades dels serveis de justícia restaurativa disponibles (articles 5.1, 14 i 27), a accedir a aquests serveis (art. 15) i a rebre un tracte respectuós, professional, individualitzat i no discriminatori davant d'aquests serveis (art. 3.1).

3. Diagnosi de la justícia restaurativa a Catalunya

3.1. Justícia restaurativa en l'àmbit de la justícia juvenil

L'any 1990, el Departament de Justícia va impulsar la primera experiència de mediació penal en la jurisdicció de menors. Des del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (CEJFE) es va assumir la tasca de formació dels equips, sempre orientada a elaborar polítiques de reducció de l'internament. L'objectiu del model era dissenyar una política criminal més humana, més propera a les famílies, més integradora, més educativa, i sobretot, menys punitiva. La Llei 4/1992 sobre competència i procediment dels jutjats de menors va proporcionar, a més, una base legal per al desenvolupament de programes de mediació i reparació. Amb l'aprovació de la Llei orgànica 5/2000, reguladora de la responsabilitat penal dels menors, el sistema va quedar implantat totalment.

A partir d'aquest històric, la mediació en justícia juvenil es configura com una branca independent dins dels serveis de justícia restaurativa que ofereix el Departament de Justícia, Drets i Memòria. Això és així perquè, a diferència de la jurisdicció penal ordinària, en la jurisdicció de menors existeix una normativa clara i específica que regula i promou la mediació penal i la reparació. El servei que ofereix la Generalitat és de gestió pública i, per tant, el personal és funcionari. Durant l'any 2023 es van finalitzar 1.728 programes en els quals van participar 1.622 joves investigats, el 75 % dels quals van ser homes. Un 80 % dels processos van tenir víctimes físiques, de les quals 56 % eren homes. El 54 % de les víctimes físiques van ser menors d'edat. El 55 % de les víctimes eren conegudes dels joves investigats. El 15 % des processos van tenir una víctima jurídica i un 5 % van ser delictes sense víctima concreta. Les víctimes participen en el 63 % dels processos, i en el 46 % d'aquests processos es fa una trobada directa entre les parts, en el 45 % es fa una mediació indirecta i en un 9 % es produeix la reparació a iniciativa de les parts. Quan les víctimes no participen (32 % dels processos) es fan activitats educatives en el 45 % dels casos, tasques reparadores en el 21 % dels casos i treballs de reflexió en el 35 %. Al llarg de l'any es fan al voltant d'unes 2.000 intervencions en justícia restaurativa de menors. La majoria de joves derivats a mediació penal que participen en processos restauratius estan investigats per delictes de lesions (32,5 %) i contra el patrimoni (29,1 %). En un 82,6 % dels casos, la mediació penal és satisfactòria per a les parts. La taula següent resumeix aquestes dades i la seva evolució en els darrers anys.

Taula 1. Població de justícia juvenil en tràmits de mediació l'últim dia de l'any

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programes finalitzats	1.396	1.351	1.350	1.428	1.408	1.288	1.499	1.653	1.728
% Mediació amb resultat positiu	84,7	81,9	84,1	83,2	81,7	82,5	82,8	81,4	82,6
Sexe i edat de les víctimes									
Dones	52	65	69	92	56	71	49	63	72
Homes	197	210	203	218	288	236	251	233	295
Mitjana d'edat	16,7	16,2	16,1	16,0	16,5	16,2	15,8	16,2	15,9
Segons el delictes principal									
% patrimoni	51,9	41,2	39,1	39,3	34,6	34,4	38,9	41,8	29,1
% lesions	22,1	29,2	31,9	30,8	31,5	34,2	29,1	36,0	32,5
% llibertat	5,5	8,6	10,2	7,8	11,1	11,6	7,5	13,1	9,9
% seguretat col·lectiva	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

Pel que fa al funcionament d'aquests programes, a diferència de la justícia restaurativa en adults, la legislació no preveu que les parts per iniciativa pròpia puguin iniciar un procés de mediació penal. Per la naturalesa del mateix procés penal en menors, la legislació preveu que, malgrat que les parts poden suggerir participar en un procés de mediació, és necessari que el Ministeri Fiscal en faci la derivació. Aquest procés es pot dur a terme tant abans de dictar sentència com posteriorment, en execució. Per tant, la Fiscalia esdevé el principal derivador a mediació.

La Generalitat de Catalunya té coneixement de tots els expedients que s'obren en justícia juvenil, ja que el fiscal té l'obligació de sol·licitar un informe d'assessorament. Pel que fa als infractors primaris, són atesos en primer lloc per una persona mediadora que els ofereix la possibilitat de participar en un procés restauratiu. En relació amb els reincidents, és el professional que ja coneix la persona jove per la infracció anterior qui valora la conveniència de tornar a oferir-li mediació.

En la diagnosi dels serveis de justícia restaurativa en menors s'han detectat tres grans àrees de millora del sistema: sobrecàrrega de feina i inestabilitat de les plantilles; insuficient formació, supervisió i avaluació del sistema, i manca d'informació per part dels operadors jurídics. En relació amb el primer punt, un dels problemes de la justícia restaurativa en menors és l'elevada demanda en relació amb els recursos de què es disposa. També s'han detectat problemes d'inestabilitat de les plantilles: des de fa uns anys a causa dels processos d'estabilització, les jubilacions i les dificultats per cobrir vacants i baixes de manera àgil.

Alhora, una de les majors necessitats detectades és la formació d'aquests professionals, i la manca d'especialització se supleix amb una gran dosi de voluntariat. Avui dia, per accedir a aquests llocs de treball no és necessari disposar de cap formació en matèria de mediació o justícia restaurativa, ni es contempla tampoc com a mèrit a l'hora de configurar concursos de trasllats. Les places base són de treballador social o de psicòleg, i la selecció dels professionals es fa pel procediment ordinari de selecció del personal funcionari. La manca de formació especialitzada se supleix mitjançant la supervisió i l'acompanyament informals de les persones que porten més temps al servei. En relació amb això, s'observa també una manca de supervisió externa a causa de les retallades produïdes anys enrere. Aquest punt, afegit a la falta d'avaluació consistent, constitueix una demanda dels equips per millorar el sistema.

Per acabar, es detecta també força desconeixement per part de l'advocacia i la ciutadania dels processos de justícia restaurativa que es poden dur a terme en menors. Algunes vegades s'observen actituds passives o fins i tot relativament contràries a la realització d'aquestes experiències a causa d'aquest desconeixement. La dificultat més gran per iniciar i aconseguir processos de justícia restaurativa es dona en la fase d'execució de les mesures imposades per sentència. En aquest sentit, s'observa una manca de derivació dels professionals que es dediquen a l'acompanyament dels menors en fase d'execució.

3.2. Justícia restaurativa en l'àmbit d'adults

El Programa de mediació i reparació en la jurisdicció penal amb adults va iniciar-se com a experiència pilot pionera a l'Estat espanyol l'any 1998, sobre la base de l'èxit d'aquestes tècniques en l'àmbit de menors. La iniciativa va sorgir de l'interès d'introduir noves vies per dotar de més protagonisme les víctimes –relegades a un paper pràcticament inexistent en el procés penal– i d'incorporar el paradigma d'una justícia reparadora davant de la justícia tradicional, de caràcter essencialment punitiu. A diferència de la jurisdicció de menors, la justícia restaurativa en adults no disposa d'una legislació clara i específica, més enllà de referències puntuals en normatives diverses com el Codi penal o l'Estatut de la víctima. Caldria esperar a una eventual modificació de la Llei d'enjudiciament criminal per comptar amb una regulació de la justícia restaurativa en fase d'investigació, enjudiciament i fins i tot execució penal. L'aprovació de la Llei d'eficiència processal, que es troba en tràmit parlamentari a les Corts Generals, pot obrir una via de regulació en aquest sentit.

L'any 2023, el servei de justícia restaurativa de la Generalitat de Catalunya va rebre 1.973 sol·licituds de programes, i en va finalitzar 2.246 –un 64 % dels quals amb èxit. Un total de 2.496 víctimes i 1.809 victimaris van finalitzar un procés de justícia restaurativa. La majoria de víctimes (53 %) i victimaris (67 %) són homes. Les tècniques restauratives més utilitzades són les mediacions indirectes (52,9 %), mitjançant les quals el facilitador es reuneix amb cada part per separat. La mediació conjunta, que inclou la presència d'ambdues parts, es fa servir en un 18,3 % dels casos. En un 25 % dels assumptes s'hi intervé mitjançant la tècnica d'entrevista reparadora a la víctima. Els cercles restauratius, en els quals hi participa el conjunt de la comunitat afectada, es fan en un 3,8 % dels casos. De mitjana, el programa té una durada de 58 dies. El temps d'espera per accedir-hi és de 87 dies. La taula següent mostra algunes d'aquestes dades i la seva evolució en els darrers anys:

Taula 2. Dades anuals sobre els programes finalitzats en justícia restaurativa en l'àmbit d'adults

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programes finalitzats	1.968	2.123	2.773	3.206	2.884	2.169	2.579	2.108	2.246
% Procés restauratiu positiu	62,5	45,9	47,8	52,6	60,7	58,3	57,1	62,9	63,8
Sexe i edat de les víctimes									
Dones	774	1.047	1.406	1.676	1.399	1.051	1.259	1.043	1.156
Homes	838	1.258	1.647	1.852	1.718	1.291	1.429	1.299	1.323
Franja d'edat més habitual	31-40	31-40	41-50	41-50	41-50	41-50	41-50	41-50	41-50
Temps									
Dies pendents d'inici	66	72	79	88	96	86	79	108	87
Temps de finalització (dies)	28	44	51	52	63	69	51	58	58
Tècniques utilitzades									
% Mediació indirecta	47,9	48,5	49,4	56,2	56,5	61,1	58,6	53,9	52,9
% Mediació 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
% Cercle restauratiu	-	-	-	-	-	-	-	1,6	3,8
Segons el delictes principal*									
% Patrimoni	14,2	19	23,9	23,5	20,8	22,4	26,6	27	25,2
% Lesions	20,5	35	42	45	46,6	38,4	37,7	39,2	47,6
% Contra la llibertat	23,8	46,7	43,4	44,8	42,9	46,1	44,8	48,9	44,4
% Relacions familiars	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

*Els percentatges superen el 100 % perquè, en alguns casos, el victimari ha comès més d'un delictes.

En el cas de la justícia restaurativa per a adults, la iniciativa per accedir al servei pot provenir de les parts afectades pel delictes –víctima i/o victimari–, dels advocats d'ambdues parts o de l'òrgan judicial corresponent a través del Ministeri Fiscal. Actualment, en la immensa majoria dels casos (96,44 %) és l'òrgan judicial qui fa la derivació, fet que demostra el poc coneixement de la potencialitat del servei o de la seva utilitat per part de la ciutadania i de l'advocacia. El programa es regeix pels principis bàsics de gratuïtat, voluntarietat de participació durant tot el procés, confidencialitat, flexibilitat per adaptar el

procés i la metodologia a les necessitats de les persones implicades, bilateralitat –totes les parts tenen l'oportunitat d'expressar-se– i neutralitat per part del personal tècnic facilitador.

El servei de justícia restaurativa es contracta a una entitat externa a través d'un contracte de servei, però el seguiment, el control i l'impuls tècnic recau en l'Àrea de Reparació i Atenció a la Víctima del Departament de Justícia, Drets i Memòria de la Generalitat. Els equips estan formats per professionals amb gran experiència i qualificació. Els facilitadors tenen titulacions universitàries diverses, però tots ells posseeixen formació específica en gestió de conflictes. L'acollida de nous professionals i els processos de formació continuada, inclosa la supervisió, es cuiden i es fomenten.

Malgrat aquesta excel·lència, però, el nombre de professionals és insuficient per desenvolupar i estendre tot el potencial de la justícia restaurativa arreu del territori i en totes les fases del procés. Així mateix, també hi ha una manca d'intervenció als centres penitenciaris de Catalunya: l'any 2022, només es van produir 10 processos de justícia restaurativa a les presons catalanes. En aquest camp, doncs, hi ha molt marge per recórrer. També hi ha marge de millora pel que fa a la intervenció sobre delictes greus, ja que en aquests casos hi ha reticències per part de la judicatura i dels operadors jurídics a impulsar la derivació. Alhora, els diferents actors implicats en el sistema reiteren la necessitat de fomentar una cultura restaurativa per tal de motivar la participació de les parts i dels operadors jurídics.

D'altra banda, hi ha dues àrees que s'han de millorar en termes de qualitat i coordinació interna. En primer lloc, dins del Departament pot avançar-se en una major harmonització de la formació continuada dels professionals, així com en eines d'avaluació i qualitat del servei. En segon lloc, es tracta la justícia restaurativa com si fos un compartiment estanc al Departament tot i que existeixen diversos serveis i equips que treballen amb persones en l'àmbit penal amb molts punts de connexió amb el Programa de justícia restaurativa: l'Àrea de Mesures Penals Alternatives, les oficines d'atenció a la víctima, els equips d'assessorament tècnic penal o els equips de tractament dels centres penitenciaris en fase d'execució de la pena. Partint de la idea que s'actua des d'un mateix paradigma, una millor coordinació entre aquests serveis oferiria una atenció integral a les persones quan la justícia restaurativa pugui ser viable.

4. Horitzó 2030: cap a la universalització i la qualitat

4.1. La missió i la visió

La **missió** d'aquesta estratègia és la generació de canvis culturals i socials en la manera d'entendre els conflictes penals, de manera que posi l'accent en la reparació de les conseqüències del delictes i la restauració de la convivència mitjançant fórmules que donin veu i facin partícips dins del procés, i amb totes les garanties inherents, les víctimes, els ofensors i la comunitat en el marc de la humanització de la justícia penal.

La **visió** d'aquesta estratègia és consolidar la justícia restaurativa com una resposta normal i habitual al delictes en l'àmbit territorial de Catalunya, que es preocupi per reparar el dany causat a les víctimes de delictes, així com a les comunitats on aquests es produeixen i la responsabilització de la persona ofensora, en totes les fases del procés penal, inclosa l'execució, i per a tota classe de delictes, víctimes i ofensors, contribuint a la cohesió social i generant condicions col·lectives de confiança, respecte i cura, de manera que els conflictes que puguin sorgir els gestioni en els seus estadis inicials la comunitat.

4.2. Els principis bàsics

El disseny i l'aplicació dels programes de justícia restaurativa tindrà com a base normativa el Manual sobre programes de justícia restaurativa de Nacions Unides; la Recomanació CM/Rec (2018)8 del Comitè de Ministres als estats membres en matèria de justícia restaurativa penal; els principis bàsics en l'ús de programes de justícia restaurativa en l'àmbit penal de 2002 del Consell Econòmic i Social; i els principis que conté la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'Estatut de la víctima del delictes i el desplegament que en fa el Reial decret 1109/2015, d'11 de desembre.

Els processos de justícia restaurativa es desenvoluparan seguint els principis rectoris següents, d'acord amb la legislació aplicable ja mencionada:

- **Voluntarietat.** Les persones que intervinguin en aquests processos són lliures per participar-hi, i per desistir-ne en qualsevol moment.
- **Igualtat.** Les persones participants actuen en un pla d'igualtat d'oportunitats, i la persona facilitadora del procés ha de vetllar perquè es garanteixi l'equilibri entre elles, i ha de prestar una atenció especial a la igualtat entre homes i dones i el respecte a la diversitat sexual i de gènere.
- **Confidencialitat.** Els processos i tota la informació que s'hi obtingui verbalment o documentalment són confidencials, llevat que les persones participants dispensin de manera expressa i per escrit d'aquesta obligació o alguna disposició legal així ho disposi.
- **Imparcialitat i neutralitat.** La persona encarregada del procés no pot iniciar o ha d'abandonar el procés quan concorrin circumstàncies que afectin la seva imparcialitat, i ha de seguir els principis que disposa la legislació aplicable. Així mateix, la persona encarregada del procés ha de mantenir una postura neutral davant la voluntat de les parts durant tot el procés.
- **Bona fe i respecte mutu.** Les persones participants i la persona encarregada del procés actuarà conforme a les exigències de bona fe i respecte recíproc.
- **Flexibilitat.** Les persones participants i la persona encarregada del procés poden organitzar els processos de la manera que considerin més adequada a les característiques del cas i a les necessitats existents, sempre que es compleixin els principis essencials que estableix la legislació aplicable.
- **Competència tècnica.** Les persones encarregades dels processos han de comptar amb la preparació tècnica adequada.

4.3. Horitzó 2030: una justícia restaurativa accessible, equitativa, amb perspectiva de gènere i protecció a la infància

L'Estratègia de justícia restaurativa 2030 treballa per aconseguir que en aquest horitzó els serveis de justícia restaurativa del Govern de la Generalitat compleixin els requisits d'universalització i qualitat que recullen les recomanacions internacionals.

- **Accessibilitat universal.** Els serveis i programes han de garantir l'accessibilitat universal de les persones amb discapacitat als espais on es desenvolupin, la utilització de la llengua de signes i els mitjans de recolzament a la comunicació oral, el braille, la comunicació tàctil o qualsevol altre sistema que permeti a les persones amb discapacitat participar plenament del procediment en igualtat de condicions. També podran estar presents durant els processos persones que atenguin les necessitats de recolzament específiques i possibilitin la comunicació en les sessions, i queden subjectes al principi de confidencialitat.
- **Equitat territorial.** El Govern de la Generalitat ha de garantir l'accés als programes de justícia restaurativa en tot el territori i en l'àmbit més proper possible a les persones.
- **Equitat social.** El Govern de la Generalitat ha de promoure l'accés a aquests serveis i programes a persones o col·lectius especialment vulnerables per raons personals, familiars, socials o jurídiques, i els ha d'oferir una atenció personalitzada que permeti conèixer i atendre aquestes necessitats. En aquest sentit, s'han d'habilitar els suports necessaris per superar els obstacles pràctics que dificultin l'accés a aquests serveis i programes.
- **Protecció a la infància.** Els menors d'edat poden participar en els casos i amb les garanties que regulin la seva participació i protecció segons la legislació vigent. S'han de promoure les mesures necessàries perquè els serveis i programes s'adaptin a les seves necessitats, vetllant per una participació segura i plena.
- **Perspectiva de gènere i multicultural.** Els serveis i programes han de garantir la introducció de la perspectiva de gènere amb un enfocament interseccional i una mirada multicultural.
- **Mitjans electrònics.** D'acord amb la legislació aplicable, s'ha de facilitar que les actuacions d'aquests serveis i programes es puguin portar a terme per mitjans telemàtics quan no sigui possible la presencialitat.

5. Mesures per impulsar la justícia restaurativa 2030

Per tal d'avançar cap a aquest horitzó d'universalització i de qualitat dels serveis, l'Estratègia preveu 15 mesures, estructurades temporalment en tres fases, que haurien de comportar un salt qualitatiu en el sistema: d'un servei pioner a un dret de ciutadania. Les mesures són de naturalesa diferent: normatives, d'incidència en la formació, d'augment de personal, de reorganització, etc.

Aquestes mesures s'impulsen des del Departament de Justícia, Drets i Memòria, que és el departament competent en l'impuls i la promoció de la justícia restaurativa en l'àmbit penal. Però en moltes d'aquestes mesures el desenvolupament del treball és coparticipat amb altres departaments, administracions, operadors judicials i jurítics, i teixit social.

FASE 1. 2024-2025. Estructurar les bases de la universalització: dignificació, sensibilització i pilot

En aquesta primera fase és necessari consolidar les bases per a una futura universalització del servei a tot el país apostant per la qualitat, l'eficàcia i l'eficiència, junt amb una extensió de la implicació d'altres serveis de l'administració, operadors jurídics i ciutadania, establint coordinació i cooperació en el marc de xarxes nacionals i internacionals.

1. Treballar per aconseguir un reconeixement legal de la justícia restaurativa en la jurisdicció ordinària en el marc normatiu estatal

De la mateixa manera que en l'àmbit de la justícia juvenil, és necessari poder-nos dotar d'un reconeixement normatiu de la justícia restaurativa en la justícia d'adults. Aquesta formalització ha de facilitar i promoure l'ús de la justícia restaurativa en la jurisdicció d'adults, possibilitant també la reducció de penes en els casos que així ho aconselli l'evolució del procés.

Diversos grups polítics i governs autonòmics treballen per la inclusió d'una disposició addicional que doni més recorregut a la justícia restaurativa a la futura llei orgànica que unificarà continguts dels avantprojectes de lleis organitzativa i processal decaiguts amb l'anticipació de les eleccions estatals. Aquesta llei ja s'havia pactat amb el govern espanyol la passada legislatura i modificaria la llei d'enjudiciament criminal.

Cronograma: 2024

Pressupost: no

Altres actors: grups polítics, governs autonòmics, Ministeri i GEMME

Jurisdicció: ordinària

2. Consolidar la inserció de la Generalitat a les xarxes nacionals i internacionals de promoció de la justícia restaurativa, així com treballar per la seva promoció

La Declaració de Donostia. Per una cultura restaurativa, signada per les conselleres de justícia d'Euskadi, Navarra i Catalunya el 21 de novembre de 2023, crea un espai de debat, coordinació i treball entre els tres territoris amb les pràctiques de justícia restaurativa més avançades de l'Estat. Entre d'altres, aquesta xarxa promou la creació d'un marc legal adequat per a la promoció d'aquestes iniciatives. Seguir aprofundint en aquesta coordinació és un objectiu de l'Estratègia.

A més, el paradigma restauratiu l'han d'impulsar les institucions públiques, però podem trobar una sèrie d'actors privats i comunitaris que practiquen o treballen sobre pràctiques restauratives. Per tal d'enfortir i consolidar aquest entramat social, la Generalitat contribuirà a la creació d'una xarxa catalana de justícia restaurativa que integri diferents actors implicats a desenvolupar i impulsar aquestes pràctiques al país. Serà important aprofundir en la relació amb pràctiques restauratives en l'àmbit municipal, escolar o de discriminació.

El Departament de Justícia, Drets i Memòria treballarà per estar present amb delegacions d'alt rang en xarxes internacionals de promoció de la justícia restaurativa (Fòrum Europeu de Justícia Restaurativa, Europris, etc.) per tal de poder aprendre bones pràctiques de l'intercanvi internacional, i exposar a la comunitat internacional l'experiència catalana.

Cronograma: 2024-2025

Pressupost: propi

Altres actors: governs autonòmics, Fòrum Europeu de Justícia Restaurativa, GEMME, Sindicatura de Greuges

Jurisdicció: menors i ordinària

3. Millorar la formació en els equips de justícia restaurativa

Els equips que desenvolupen la justícia restaurativa en l'àmbit juvenil estan conformats per treballadors públics que poden no tenir un coneixement específic en mediació i pràctiques restauratives, així com tampoc estan obligats a dur a terme formació continuada. Cal, doncs, impulsar des del CEJFE formació especialitzada en el camp, i adaptada a aquests professionals (als seus perfils i necessitats), així com fomentar i motivar que els professionals optin per cursar-la. En paral·lel, seguir impulsant la formació entre iguals quan s'incorpora un nou personal al servei. Explorar en aquest sentit la incorporació de facilitadors experts externs que puguin ajudar a aquesta socialització de coneixements a l'interior dels equips propis (com succeeix en l'àmbit d'adults).

Els equips que desenvolupen la justícia restaurativa en l'àmbit d'adults són treballadors d'una entitat del tercer sector. El seu perfil és pluridisciplinari (amb professionals de la criminologia, la sociologia, juristes, politòlegs, antropòlegs, psicòlegs, etc.) amb formació especialitzada en mediació i pràctiques restauratives. Tot i comptar amb una formació especialitzada, el repte en la inclusió de nou personal és el traspàs de l'expertesa pròpia de l'equip, la socialització dels coneixements pràctics que tenen aquests equips (un pol de coneixement de referència nacional i internacional). Facilitar l'existència de coordinadors responsables quan es produeix un creixement d'equips que posin èmfasi en aquesta capacitat és un dels objectius de l'Estratègia.

Cronograma: 2024-2025

Pressupost: propi i preveure'l en el contracte

Altres actors: experts i entitats del tercer sector

Jurisdicció: menors i ordinària

4. Millorar el seguiment i l'avaluació de l'activitat feta pels equips de justícia restaurativa

Tant els equips de justícia restaurativa en justícia juvenil com en adults identifiquen la necessitat de millorar el seguiment i l'avaluació de l'activitat feta pels propis equips.

Els equips de justícia restaurativa d'adults compten amb un expert extern que fa un seguiment a les reunions d'equip, fomentant la capacitat dels tècnics, la construcció d'aprenentatge compartit i la consolidació del sentiment de grup. Es tracta d'una experiència que funciona i que caldrà estendre i reorganitzar amb el creixement dels equips. Aquesta experiència caldria estendre's als equips que treballen amb justícia juvenil.

Com a inputs de les reunions de seguiment del programa, l'equip ha començat a compartir notes sobre resolució de casos, capacitat i bones pràctiques que es posen en comú en les trobades realitzades. Es tracta d'un exercici a mig camí entre el seguiment i l'avaluació. La seva formalització pot ser una bona via per avançar en aquest camí.

El servei de justícia restaurativa d'adults està en disposició, per la capacitat dels seus professionals i l'experiència acumulada, d'avançar en la construcció d'una eina d'avaluació de la pràctica de la justícia restaurativa a través de les metodologies de la investigació-acció. En el marc del pilot de

Tarragona i les Terres de l'Ebre es disposa d'un grup motor format per la Subdirecció, la Fundació AGI, el CEJFE i un grup de recerca de la UAB que està desenvolupant un model d'avaluació quantitativa i qualitativa de les pràctiques restauratives vinculades al pilot i que ha de servir com a model futur. Es podrà valorar la dedicació d'una part de jornada de laboral de la direcció dels equips a aquesta finalitat. També es valorarà la creació de l'Observatori de la Justícia Restaurativa.

Cronograma: 2024-2025

Pressupost: propi

Altres actors: universitats

Jurisdicció: menors i ordinària

5. Dignificar les condicions laborals dels treballadors del servei de justícia restaurativa d'adults i ampliar l'equip a partir de la posada en marxa d'un nou contracte amb el tercer sector

El mes d'abril de 2024 ha entrat en vigor el nou contracte del servei de justícia restaurativa amb la Fundació AGI. Aquest nou contracte ha possibilitat l'augment salarial que permet als treballadors recuperar poder adquisitiu; també hi ha un augment en el nombre de personal que desenvoluparà el servei.

Cronograma: 2024-2025

Pressupost: 1,6 M€ (2 anys)

Altres actors: Fundació AGI

Jurisdicció: ordinària

6. Posar en marxa un pla pilot d'universalització del servei de justícia restaurativa d'adults al Camp de Tarragona i a les Terres de l'Ebre

El Govern ha posat la primera pedra de la universalització del servei de la justícia restaurativa amb un pla pilot al Camp de Tarragona i a les Terres de l'Ebre amb la finalitat de desenvolupar i avaluar tot el potencial de la justícia restaurativa en un territori concret amb l'objectiu de reparar el màxim nombre de víctimes, implicar el màxim de victimaris i avaluar l'impacte en els seus protagonistes i també en el sistema judicial i d'execució penal. Ara bé, no només es tracta d'un objectiu quantitatiu sinó també qualitatiu. Es busca arribar a intervenir en delictes greus i complexos, així com de rang mitjà, i explorar millores organitzatives, formatives i d'avaluació que permetin avançar la qualitat, l'eficàcia i l'eficiència del servei.

Per a aquest programa pilot s'ha passat de 4 a 17 professionals, amb una inversió extraordinària de 800.000 € i una cobertura de tot el territori del pilot. La musculació del servei anirà acompanyada d'un pla de difusió als òrgans judicials i als operadors jurídics, amb l'objectiu d'incrementar de manera significativa els casos derivats, i també d'una prioritització de casos on la justícia restaurativa pugui generar un valor afegit important, contribuint a crear una cultura restaurativa i consolidant la justícia restaurativa com una resposta normal i habitual al delicte a la demarcació. Aquest pla pilot s'avaluarà a partir del primer any de funcionament, i les conclusions que es derivin d'aquesta avaluació serviran per estudiar l'extensió del pilot a la resta de territoris de Catalunya.

Cronograma: 2024-2025

Pressupost: 800.000 € (2 anys)

Altres actors: altres serveis Departament, operadors judicials, advocacia, teixit social

Jurisdicció: ordinària

7. Elaborar un protocol transversal d'intervenció a les mesures penals alternatives i a l'administració penitenciària

Existeix un marge de millora en l'extensió del programa a l'execució penal i, en concret, a l'àmbit de les mesures penals alternatives i als centres penitenciaris. Ara bé, no es parteix de zero. Als centres penitenciaris s'han fet activitats puntuals de justícia restaurativa. També existeixen protocols específics de mediació penal i altres pràctiques restauratives als CP Lledoners, CP Ponent i CP Joves. Ara bé, es tracta d'experiències encara amb un nombre reduït de casos.

La Recomanació (2018)⁸ del Consell d'Europa sobre justícia restaurativa estableix la necessitat d'incorporar el principi restauratiu en tots els espais de l'execució penal. Així doncs, s'elaborarà un protocol que estableixi un marc integral d'intervenció en els espais de penes no privatives de llibertat i centres penitenciaris, començant la seva implementació més intensiva en el marc del pilot de Tarragona i les Terres de l'Ebre. Aquestes intervencions estaran coordinades per un servei de justícia restaurativa que superi la visió de la mediació penal intrajudicial i impulsi la realització de processos restauratius amb víctimes, victimaris i comunitat en totes les fases de l'execució penal.

En el cas de la justícia juvenil es compta amb un programa elaborat per implementar la justícia restaurativa en fase d'execució i amb l'experiència d'alguns casos, però cal dissenyar un pla per impulsar-ne l'aplicació de manera generalitzada.

Cronograma: 2025

Pressupost: no

Altres actors: altres serveis Departament, operadors judicials, advocacia, teixit social

Jurisdicció: menors i ordinària

8. Elaborar i acordar un nou protocol de derivació de casos amb el poder judicial

A manca d'una legislació processal aplicable d'àmbit estatal en la jurisdicció ordinària, la derivació de casos a justícia restaurativa per part dels òrgans judicials es regula a través d'un protocol acordat entre el poder judicial i la Generalitat de Catalunya. El darrer protocol es va subscriure l'any 2018. És moment d'actualitzar el protocol i fer referència als darrers avenços plasmats en els instruments de dret internacional –molt especialment la Recomanació del Consell d'Europa 2018(8)– que han actualitzat el concepte de justícia restaurativa i n'han ampliat el marc d'actuació.

Cronograma: 2024

Pressupost: no

Altres actors: poder judicial

Jurisdicció: ordinària

9. Posar en marxa una campanya de difusió de la justícia restaurativa i simplificar circuits d'entrada

La dificultat més gran per iniciar i aconseguir processos de justícia restaurativa es troba en el desconeixement o la desconfiança sobre aquests per part d'alguns operadors jurídics. En aquest sentit, s'impulsarà una ambiciosa campanya de difusió de la justícia restaurativa entre òrgans judicials, advocacia i altres professions jurídiques que podrien impulsar aquestes experiències. Així mateix, es treballarà per donar a conèixer la justícia restaurativa entre la ciutadania en general. S'iniciarà pel territori que inclou el pilot de Tarragona i les Terres de l'Ebre en l'àmbit d'adults i després es farà extensiva a tot Catalunya per a les dues jurisdiccions.

Es treballarà per simplificar l'accés als serveis de justícia restaurativa, així com les oficines d'atenció a la víctima, els equips d'assessorament tècnic penal, les unitats forenses de valoració integral, etc. Una coordinació més gran entre ells i uns referents clars poden ajudar que els operadors judicials i jurídics els utilitzin millor. Es treballarà per una millor coordinació amb el Servei de Conformitats de

Fiscalia. També es facilitarà la coordinació i la relació amb entitats del tercer sector o institucions locals amb serveis i processos dins l'àmbit.

Cronograma: 2024-2025

Pressupost: propi

Altres actors: altres serveis Departament, operadors judicials, advocacia, teixit social

Jurisdicció: menors i ordinària

FASE 2. 2026-2028. El trànsit a la universalització: redefinició a partir del pilot de la jurisdicció d'adults

En aquesta segona fase s'ha de consolidar el marc normatiu, amb una llei catalana, dotar el servei de professionals especialitzats i redefinir el servei a partir del pilot per fer possible la universalització: que la justícia restaurativa esdevingui normalitat i no excepció.

10. Elaborar una llei catalana de justícia restaurativa

La justícia restaurativa està escassament regulada a l'Estat espanyol: l'única llei sobre la matèria es va aprovar a Navarra el 9 de març de 2023. Així, doncs, Catalunya pot esdevenir un territori pioner, recollint les millors recomanacions internacionals i blindant la justícia restaurativa com a dret de ciutadania. La legislació catalana hauria de regular amb precisió els serveis que es presten de forma extensiva, en benefici de les víctimes i establint el marc teòric i les metodologies aplicables. Aquesta regulació hauria d'anar més enllà del procediment judicial amb l'objectiu de reparar les víctimes amb independència de la seva situació processal, i també, en relació amb el victimari, com una forma de rehabilitació i prevenció de la reincidència. Abans d'elaborar-la, i amb l'objectiu que tingui tanta potencialitat com sigui possible, caldria valorar com acaba incorporant el futur projecte de llei orgànica d'eficiència la justícia restaurativa.

Cronograma: 2026-2027

Pressupost: no

Altres actors: grups polítics, operadors judicials, col·legis i associacions professionals, teixit social

Jurisdicció: menors i ordinària

11. Harmonitzar els requisits formatius dels professionals conforme a uns estàndards mínims

Avui dia existeixen diversos centres formatius i universitats a Catalunya que ofereixen formació en l'àmbit de la mediació penal i la justícia restaurativa. No existeixen, però, criteris formatius compartits que estableixin les competències que han de tenir les persones facilitadores. Per aquest motiu, s'impulsarà un segell de qualitat a partir d'uns estàndards mínims fixats per l'Administració i la recomanació d'experts en la matèria. Amb aquesta mesura s'aconseguirà que tots els professionals de la justícia restaurativa assoleixin un seguit de competències bàsiques i de qualitat per poder fer la seva feina amb garanties.

Cronograma: 2025-2026

Pressupost: no

Altres actors: universitats, col·legis i associacions professionals, teixit social

Jurisdicció: menors i ordinària

12. Crear la figura del tècnic de gestió de conflictes a la Generalitat

Avui dia els treballadors públics que duen a terme processos de mediació i/o restauratius a la Generalitat de Catalunya –sobretot en l'àmbit de la justícia juvenil– no han d'acreditar necessàriament formació específica en la matèria. A mitjà termini, la Secretaria d'Administració i Funció Pública de la

Generalitat hauria de disposar de la figura del tècnic en gestió de conflictes dins de la cartera de professions reconegudes per accedir a determinats llocs de treball. La denominació *gestió de conflictes* permet incloure perfils professionals diversos en múltiples emplaçaments laborals de l'Administració catalana, relacionats en àmbits com la mediació, altres ADR, la dinamització comunitària o la justícia restaurativa en l'àmbit penal. La inclusió d'aquesta figura posarà en valor el coneixement, l'experiència i el treball que s'ha fet fins ara, i també permetrà promoure i consolidar la justícia restaurativa en l'Administració mateixa i en el sistema judicial.

Cronograma: 2025-2026

Pressupost: no

Altres actors: Funció Pública

Jurisdicció: menors i adults

13. Redissenyar el servei de la justícia restaurativa d'adults a partir de les conclusions del pilot

El pilot de Tarragona i les Terres de l'Ebre ha de servir per redissenyar el servei de justícia restaurativa a tot el país en la jurisdicció ordinària principalment, però també pot donar pistes per repensar la justícia juvenil d'adults. No es tracta de prendre una simple estratègia incremental sinó d'avaluar en quina direcció es construeix un servei que pugui donar un recorregut important a les pràctiques de justícia restaurativa al nostre sistema.

En aquest sentit, el pilot haurà servit, entre altres, per elaborar una classificació de casos, segons la gravetat i la tipologia del delictes, la complexitat del cas, el perfil de víctima i victimari, etc.

L'aprofundiment en el pilot, el desplegament del qual es fa de la mà de l'EAPC, el CEJFE i la UAB, haurà de donar orientació sobre la manera més eficient i eficaç d'intervenció ja sigui en tècniques i també en els tipus de professionals que es requereixen i els engranatges organitzatius, protocols i circuits.

A més, a partir d'una valoració de les necessitats, les pràctiques i els resultats a Tarragona i les Terres de l'Ebre, així com de les estimacions que es puguin fer amb la resta del país, caldrà redimensionar el servei introduint nous tècnics al sistema.

Els serveis de justícia restaurativa, com el seu nom indica, aporten als processos judicialitzats en l'àmbit penal el valor afegit de la pràctica restaurativa. Cal preservar que els equips, amb una important expertesa teòrica i pràctica, puguin concentrar les seves actuacions en casos on es requereixi aquesta intervenció. Per això, és molt important que el pla pilot ajudi a poder delimitar la tipologia de casos on s'ha d'intervenir, evitant que els serveis de justícia restaurativa desenvolupin funcions que no els són pròpies i que resten potencialitats per concentrar-se en els casos on la seva expertesa suposarà una millora respecte del punt de partida.

L'Administració ha de ser la porta d'entrada dels casos i on es dugui a terme un primer estudi en què es valori la viabilitat de ser tractats des del servei, es descarti la intervenció o s'opti per la derivació a altres serveis o dispositius.

Cronograma: 2026-2027

Pressupost: propi

Altres actors: universitats i experts, col·legis i associacions professionals

Jurisdicció: menors i adults

MESURES ESTRUCTURALS. La consolidació del servei de justícia restaurativa

Per tal de poder donar la centralitat a la gestió adequada de conflictes i a un servei redimensionat de justícia restaurativa, caldria explorar la creació d'un organisme autònom, amb rang de direcció general, encarregat d'aquestes qüestions. També, un cop universalitzat el servei, caldria continuar

estructurant el seguiment i l'avaluació, així com els processos d'innovació i capacitació per anar dotant de valor afegit el sistema. Alhora, seria interessant la captació de projectes i la inserció estable en xarxes expertes de justícia restaurativa.

14. Crear un organisme autònom, amb rang de direcció general, o una direcció general de gestió adequada de conflictes

A causa de la importància i la centralitat que adquireix la gestió adequada de conflictes i la justícia restaurativa, es fa necessari explorar una reorganització de l'estructura organitzativa del Departament. Un organisme autònom o una direcció general podria assumir la coordinació i el lideratge de les polítiques públiques de promoció de la mediació, els altres ADR, la justícia restaurativa, és a dir, aquelles pràctiques de prevenció i gestió dels conflictes.

Cronograma: 2024-2025

Pressupost: propi

Jurisdicció: menors i adults

15. Consolidar l'avaluació de serveis i programes restauratius, així com estructurar la inserció i la promoció de xarxes nacionals i internacionals

La direcció estratègica dels serveis de justícia restaurativa inclourà l'avaluació periòdica del funcionament dels programes restauratius i de la seva qualitat. Més enllà d'avaluacions de procés, molt necessàries per poder anar adequant la implementació, caldria poder desenvolupar estratègies per conèixer quines són les necessitats de les víctimes i si la seva participació en els programes de justícia restaurativa les satisfà, quines metodologies, en quines mesures, etc. S'establiran indicadors qualitius i quantitius per avaluar els resultats i proposar millores i línies estratègiques.

La Generalitat de Catalunya disposarà de personal especialitzat en la captació de projectes, talent i finançament en l'àmbit estatal i europeu per fer avançar la justícia restaurativa al nostre país. Així mateix, la Generalitat promourà, organitzarà i s'inserirà en xarxes d'experts estatals i internacionals per tal d'adquirir i compartir coneixement sobre la matèria, així com fer-ne divulgació entre experts, professionals i públics interessats en general.

Cronograma: 2024-2030

Pressupost: propi

Jurisdicció: menors i adults

Cronograma-resum de les mesures de l'Estratègia

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1. Reconeixement legal	■						
2. Inserció en xarxes	■	■					
3. Millora de la formació	■	■					
4. Seguiment i avaluació	■	■					
5. Dignificació de les condicions dels treballadors	■						
6. Pilot universalització	■	■					
7. Protocol de mesures penals alternatives (MPA)		■					
8. Protocol del poder judicial	■						
9. Campanya de difusió	■						
10. Llei catalana			■	■			
11. Harmonització dels requisits formatius		■	■				
12. Figura del tècnic de gestió de conflictes		■	■				
13. Redisseny del servei a partir de les conclusions del pilot			■	■			
14. Creació d'un organisme autònom	■	■					
15. Consolidació de l'avaluació i inserció en xarxes	■	■	■	■	■	■	■

6. Annex. Participants en l'elaboració i la implementació de l'Estratègia de justícia restaurativa 2030

Eduardo Santos. Coordinador de l'Estratègia de justícia restaurativa 2030

Jordi Martinoy. Secretari general

Gabinet de la Consellera

Eloisa Piñeiro. Cap del Gabinet

Carles Ferreira. Assessor

Secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima

Amand Calderó. Secretari sectorial

Direcció General d'Execució Penal a la Comunitat i de Justícia Juvenil

Gisela Torns. Directora general

Marta Ferrer. Subdirectora general de Reparació i Execució Penal a la Comunitat

Lídia Serratusell. Cap de l'Àrea de Reparació i Atenció a la Víctima

Luis Javier González. Subdirector general de Justícia Juvenil

Lídia Ayora. Cap del Servei de Mediació i Assessorament Tècnic de Justícia Juvenil

Direcció General d'Afers Penitenciaris

José Maria Montero. Director general

Gemma Torres. Subdirectora general de Programes de Rehabilitació i Sanitat

Jordi Camps. Cap del Servei de Rehabilitació

Secretaria per a l'Administració de Justícia

Iolanda Aguilar. Secretària sectorial

Direcció General de Dret, Entitats Jurídiques i Mediació

Imma Barral. Directora general

Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada

Encarna Bodelón. Directora

Marc Cerón. Subdirector general de Formació i Recerca