

MEMORIA NORMATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE MEDIACIÓN Y JUSTICIA RESTAURATIVA

Por Orden Foral 24/2021, de 31 de agosto, del Consejero de Políticas Migratorias y Justicia, se inició el procedimiento de elaboración de un anteproyecto de Ley Foral de Mediación y Justicia Restaurativa y se encargó su tramitación al Servicio de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa de la Dirección General de Justicia.

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral establece en el artículo 132 el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales, y dispone que “Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos”.

En esta Memoria normativa se exponen estos cuatro aspectos: la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico y el listado de las normas que quedan derogadas.

Hay que señalar que, durante los meses de agosto y septiembre de 2022, continuando con el proceso de elaboración de la norma se ha decidido reformular algunos de los artículos del texto

expuesto en Información pública. Estas reformulaciones no alteran el sentido de la norma, sino que contribuyen a una mejor comprensión de sus objetivos.

A) IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL PREVALENTE

Navarra tiene competencias propias para la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, a través de la llamada cláusula subrogatoria contenida en el artículo 60.1 de la LORAFNA. Esta competencia, que se suele llamar de “administración de la Administración de Justicia”, permite a Navarra crear servicios que colaboren con la Administración de Justicia. Este es el título competencial que permite crear el Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra, así como para establecer medidas de fomento para el mejor funcionamiento de la mediación, en el marco de la legislación estatal.

En este Anteproyecto no se regulan aspectos procesales o sustantivos penales, civiles o de cualquier otro orden jurisdiccional. En este sentido, no se regula el procedimiento de mediación ni de justicia restaurativa, ni la definición ni características de estos instrumentos legales. El artículo 3, que señala los principios rectores de los procesos, y el 28, que recoge una definición de mediación, se han considerado necesarios a efectos explicativos y por dotar al texto de coherencia organizativa, limitándose a reproducir lo establecido en la legislación estatal. El artículo 29, que regula el ámbito de aplicación de la mediación, lo hace de manera genérica, en todo caso sometiéndose a la legislación aplicable.

No se produce ninguna modificación ni desarrollo del régimen establecido por la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito, ni de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, sino que se respeta ese marco de competencia estatal, siendo el objetivo de esta Ley foral crear y regular los instrumentos administrativos que se ponen en Navarra al servicio de la Administración de Justicia y, por tanto, no se requiere de Dictamen previo del Consejo de Navarra (Artículo 14.1.b de la Ley foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra).

En cuanto al Título I, referido al Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra, la competencia habilitante se basa en la citada previsión contenida en el artículo 60.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, por la que la Comunidad Foral de Navarra asumió la titularidad de competencias en materia de Administración de Justicia, previsión que quedó materializada mediante Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, que tuvo efectividad el 1 de octubre de 1999. Esta competencia en la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia comprende el ejercicio de las facultades normativas necesarias para la ordenación de sus elementos, en el marco de la legislación estatal. Por tanto, ha de relacionarse con el artículo 15 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito, que regula que las víctimas tendrán derecho al acceso a los servicios de justicia restaurativa disponibles, en los en los términos que reglamentariamente se determinen. La Comunidad Foral de Navarra regula el funcionamiento interno del Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra, que está financiado por ella y que ha de considerarse un servicio público de apoyo especializado a las víctimas.

Con respecto al título competencial que habilita para regular el fomento de la mediación, también ha de partirse de la previsión contenida en el artículo 60.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, pero en este caso en relación con la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Es la Disposición adicional segunda de esta Ley estatal, referida al “impulso a la mediación” la que fija el marco legal existente al disponer que “las Administraciones públicas competentes para la provisión de medios materiales al servicio de la Administración de Justicia proveerán la puesta a disposición de los órganos jurisdiccionales y del público de información sobre la mediación como alternativa al proceso judicial” y “las Administraciones públicas competentes procurarán incluir la mediación dentro del asesoramiento y orientación gratuitos

previos al proceso, previstos en el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en la medida que permita reducir tanto la litigiosidad como sus costes.” En cuanto a los límites de esta regulación, el Consejo de Estado advirtió en Acuerdo de 17 de febrero de 2012 que *“las normas autonómicas habrán de adaptar sus normas sobre mediación de conformidad con la Ley estatal en virtud de las competencias exclusivas del Estado conferidas por el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución.”* Ese el punto de partida que toma este Anteproyecto de Ley foral. Por ello, se respetan los principios recogidos en la legislación estatal y se establecen los métodos voluntarios de fomento propios que se crearán en el ámbito navarro, especialmente el Registro de Instituciones Navarras de Mediación, el Sello de Calidad en Mediación, el Plan Estratégico y el Plan de Calidad. Estos métodos no colisionan con los requisitos estatales para el ejercicio de esta profesión en todo el país, ni con el Registro estatal voluntario. Hay que señalar que, si bien Navarra tiene competencias para establecer especialidades en su legislación civil conforme al artículo 149.1.8ª de la Constitución, esta Ley foral de mediación y justicia restaurativa no realiza ninguna modificación al respecto.

Se respetan igualmente las competencias en legislación contencioso-administrativa, estableciendo únicamente la previsión de fomento de estos procesos conforme a la legislación vigente, teniendo en cuenta que no han sido regulados específicamente por el Estado.

Finalmente, la habilitación competencial para regular las prácticas restaurativas es el artículo 44. 18 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que declara la competencia exclusiva de Navarra en el “desarrollo comunitario”. Las prácticas restaurativas comunitarias, tal y como quedan definidas por en la propia Ley Foral, son “herramientas de prevención y resolución de conflictos no judicializados, así como de promoción de la cohesión social, que buscan generar condiciones colectivas de confianza, respeto y cuidado, de forma que los conflictos que puedan surgir se gestionen en sus estadios iniciales de forma espontánea por la comunidad.” Se señala expresamente que “las prácticas restaurativas comunitarias se desarrollan fuera del procedimiento judicial y no pretenden tener efectos jurídicos vinculantes”. Por todo ello, se trata de procesos,

herramientas y técnicas de desarrollo comunitario, ajenas al proceso judicial, y que pueden regularse en virtud de la competencia exclusiva para ello establecida en el citado artículo 44.18 de la LORAFNA.

Cuadro resumen títulos competenciales:

Materia	Título competencial
Servicio de Justicia restaurativa de Navarra.	Artículo 60.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
Fomento de la mediación.	Artículo 60.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
Prácticas restaurativas comunitarias.	Artículo 44. 18 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

B) ADECUACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y MARCO NORMATIVO EN EL QUE SE ENCUADRA

Como ha quedado dicho, esta Ley Foral regula únicamente los medios materiales que pone el Gobierno de Navarra a disposición de la Administración de Justicia, fomentando su desarrollo y su calidad.

Esta Ley Foral contribuirá a clarificar conceptualmente la distinción entre la justicia restaurativa, la mediación y las prácticas restaurativas comunitarias. Por ello, se hace necesario señalar la adecuación al ordenamiento jurídico de cada uno de esos aspectos de la Ley Foral.

Como punto de partida, como ya se ha señalado en el apartado anterior, hay que destacar que en ninguno de los casos se regulan aspectos procesales o sustantivos penales, civiles o de cualquier otro orden jurisdiccional, quedando fuera del ámbito de esta Ley Foral los efectos que produzcan estas herramientas de autocomposición sobre los procesos judiciales.

En cuanto al Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra, ya ha quedado expuesto que se han de considerar servicios de apoyo especializado a las víctimas, dirigidos a la reparación moral y material de las víctimas del delito, conforme al marco legal establecido en la Ley 4/2015 del

Estatuto de la Víctima (basada en la Directiva 2012/29 UE). El artículo 15 de esta Ley dispone que “las víctimas podrán acceder a servicios de justicia restaurativa, en los términos que reglamentariamente se determinen, con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito”. Pese a esa referencia reglamentaria, el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, no regula en absoluto el funcionamiento de los servicios de justicia restaurativa.

Se ha criticado por sectores de la doctrina que esta Ley y su reglamento de desarrollo establecieron el derecho de acceder a los servicios de justicia restaurativa disponibles, sin señalar la obligación de que estos servicios existan, es decir, de que se disponga de ellos en todo el territorio. Ello supone que ninguna administración tiene la obligación de proveer estos servicios, existiendo, sin embargo, varias comunidades autónomas que sí los han establecido al entenderlos beneficiosos para sus sociedades, entre ellas la Comunidad Foral de Navarra. La Ley no señala en qué forma deben de proveerse los servicios de justicia restaurativa (más allá de lo dispuesto de forma genérica en el citado artículo 15). Por tanto, no se regula en este Anteproyecto la justicia restaurativa como tal, que habrá de ser regulada reglamentariamente por el Estado, sino el funcionamiento del Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra.

Para mayor abundamiento en esta idea, los artículos 5.1.k y 15 han de ponerse en relación con el 27 y el 29 del mismo texto legal. El artículo 27 sobre la organización de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, señala que “el Gobierno y las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Justicia organizarán, en el ámbito que les es propio, Oficinas de Asistencia a las Víctimas.” También señala que las Oficinas de Apoyo a las Víctimas tienen entre sus funciones la de derivar a “servicios de apoyo especializados”. Posteriormente, en el artículo 29, se expone que “las Oficinas de Asistencia a las Víctimas prestarán, en los términos que reglamentariamente se determine, apoyo a los servicios de justicia restaurativa y demás procedimientos de solución extraprocésal que legalmente se establezcan”. Es decir, queda claro que las Oficinas de Asistencia a las Víctimas no se encargan de proveer directamente servicios de justicia restaurativa, sino que pueden apoyar a los servicios existan,

y puede entenderse que las Comunidades Autónomas que así lo decidan podrán organizar sus propios servicios de justicia restaurativa, al igual que pueden organizar sus propias Oficinas de Asistencia a las Víctimas. En el mismo sentido encontramos el artículo 37 del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito:

“Artículo 37. Funciones de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas en materia de justicia restaurativa.

Las Oficinas de Asistencia a las Víctimas podrán realizar las siguientes actuaciones de justicia restaurativa:

- a) Informar, en su caso, a la víctima de las diferentes medidas de justicia restaurativa.*
- b) Proponer al órgano judicial la aplicación de la mediación penal cuando lo considere beneficioso para la víctima.*
- c) Realizar actuaciones de apoyo a los servicios de mediación extrajudicial.”*

Pese a la desafortunada confusión entre justicia restaurativa, mediación penal y mediación extrajudicial que refleja el artículo, de este marco legal estatal se desprende la idea ya expuesta de que los servicios de justicia restaurativa son servicios de apoyo especializado a las víctimas, diferentes de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, y que pueden regularse por las comunidades autónomas que hayan asumido las competencias en Justicia.

A falta de mayor regulación estatal, puede entenderse que la naturaleza jurídica de este Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra es similar a la que ostentan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas según el artículo 15 del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, es decir, se trata de un servicio público que presta atención especializada a las víctimas de los delitos.

El marco legal de este Servicio de Justicia Restaurativa es el artículo 15 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, cuyo cumplimiento se recalca en el artículo 13.1 del Anteproyecto de Ley foral. En este sentido, los principios recogidos en el artículo 15 son los siguientes:

“Artículo 15. Servicios de justicia restaurativa.

1. Las víctimas podrán acceder a servicios de justicia restaurativa, en los términos que reglamentariamente se determinen, con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) el infractor haya reconocido los hechos esenciales de los que deriva su responsabilidad;*
- b) la víctima haya prestado su consentimiento, después de haber recibido información exhaustiva e imparcial sobre su contenido, sus posibles resultados y los procedimientos existentes para hacer efectivo su cumplimiento;*
- c) el infractor haya prestado su consentimiento;*
- d) el procedimiento de mediación no entrañe un riesgo para la seguridad de la víctima, ni exista el peligro de que su desarrollo pueda causar nuevos perjuicios materiales o morales para la víctima; y*
- e) no esté prohibida por la ley para el delito cometido.*

2. Los debates desarrollados dentro del procedimiento de mediación serán confidenciales y no podrán ser difundidos sin el consentimiento de ambas partes. Los mediadores y otros profesionales que participen en el procedimiento de mediación, estarán sujetos a secreto profesional con relación a los hechos y manifestaciones de que hubieran tenido conocimiento en el ejercicio de su función.

3. La víctima y el infractor podrán revocar su consentimiento para participar en el procedimiento de mediación en cualquier momento.”

En cuanto al Título II, la normativa foral regula la forma en que la Comunidad Foral de Navarra impulsa y fomenta la mediación, dentro de sus capacidades de auto-organización, en el marco

de la legislación estatal de referencia. No se regulan aspectos del procedimiento de mediación sino instrumentos de fomento propios como el Registro de Instituciones de Mediación de Navarra, el Sello de Calidad y el derecho de acceso gratuito a la mediación.

Finalmente, las prácticas restaurativas comunitarias, reguladas en el Título III, han de incardinarse en el marco legal general de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, que tiene por objeto fundamental conseguir el bienestar social de la población. El Título III no entra a regular cada uno de los servicios de prácticas restaurativas comunitarias que existen o pudieran existir (como el Servicio de Mediación Familiar, dependiente del Departamento de Derechos Sociales), sino que organiza las funciones de fomento que el Departamento con competencias en Justicia realizará.

Hay que señalar, finalmente, que en lo referente a la justicia restaurativa la legislación foral se ha adecuado a lo dispuesto en la Recomendación 8(2018) del Consejo de Europa, que anima a los Estados a “elaborar y aplicar la justicia restaurativa con respecto a sus sistemas judiciales penales, promueve normas para la aplicación de la justicia restaurativa en el contexto del procedimiento penal y procura salvaguardar los derechos de los participantes y conseguir la máxima eficacia en el proceso de satisfacción de las necesidades de los participantes”. Esta Recomendación “también tiene como finalidad animar a que las autoridades judiciales y los organismos de justicia restaurativa y justicia penal desarrollen modelos restaurativos innovadores – que puedan quedar fuera del procedimiento penal”, por lo que también establece un marco para el desarrollo de las prácticas restaurativas comunitarias. Por su parte, en cuanto a la mediación civil y mercantil, se ha tenido en cuenta también lo dispuesto en el anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del Servicio Público de Justicia.

Cuadro resumen del marco normativo:

Materia	Marco normativo
Servicio de Justicia restaurativa de Navarra.	- Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

	- Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, de desarrollo del Estatuto de las Víctimas. - Recomendación 8(2018) del Consejo de Europa.
Fomento de la Mediación.	- Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. - Anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del Servicio Público de Justicia.
Prácticas restaurativas comunitarias.	- Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.

C) NORMAS QUE QUEDAN DEROGADAS

Al ser la primera regulación específica sobre esta materia en Navarra no se deroga ninguna norma.

Pamplona, a **Fecha:**
2022.09.13
13:30:37
+02'00'

Director del Servicio de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa.