



## MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA OPORTUNIDAD 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 se expone la justificación de la oportunidad de la norma.

El acceso a la justicia constituye un derecho fundamental de la ciudadanía que se ejerce, en el marco constitucional y foral, de acuerdo con los principios del Estado social y democrático de Derecho. Una justicia social y democrática debe contar con la participación de la ciudadanía propiciando la resolución pactada de sus propios conflictos. Esta participación no ha de entenderse como una privatización de la justicia, que debe seguir legitimándose por la defensa de bienes jurídicos comunes, sino como una profundización en el fundamento democrático de todas las instituciones y poderes públicos. Por ello, la participación de la ciudadanía en la justicia debe facilitarse y potenciarse, estableciendo las garantías y salvaguardas convenientes según la naturaleza de los conflictos a dirimir. Ello hace que sea



imprescindible regular de forma unificada, pero con diferentes enfoques, los medios materiales que se ponen al servicio de la justicia restaurativa en el ámbito penal, por un lado, y de la mediación y otros medios adecuados de solución de controversias (MASC) en conflictos civiles, mercantiles y contencioso-administrativos, por el otro, además del fomento de la prevención de la judicialización de los conflictos a través de las prácticas restaurativas comunitarias.

La necesidad y oportunidad de regular estas cuestiones se encuentra justificada también por numerosos instrumentos internacionales que animan a los poderes públicos a establecer marcos normativos propios de fomento de la justicia restaurativa, la mediación y las prácticas restaurativas.

En primer lugar, la atención a las víctimas desde un punto de vista restaurativo ha sido objeto de legislación europea vinculante mediante la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. Esta Directiva, que ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en su preámbulo, adopta un concepto amplio de Justicia Restaurativa incluyendo la mediación, los círculos y las conferencias familiares.

En el ámbito del Consejo de Europa, hay que citar la reciente Declaración de Venecia del 14 de diciembre de 2021 que resalta que la justicia restaurativa no debe considerarse “solo como una simple herramienta en el marco del enfoque tradicional de la justicia penal, sino como una cultura más amplia que debe permear el sistema de justicia penal a partir de la participación voluntaria de la víctima y del infractor, así como otras partes afectadas y la comunidad en general para abordar y reparar el daño causado por el crimen.”

Esta Declaración continúa el camino trazado por la Recomendación CM/Rec (2018)8 del Comité de Ministros a los Estados miembros en materia de justicia restaurativa penal, que derogó la Recomendación nº R (99)19 relativa a la mediación en materia penal. Siguiendo esta Recomendación, la Ley foral contempla “normas de competencia y normas éticas, además de procedimientos para seleccionar, formar, apoyar y evaluar a las personas facilitadoras.” (apartado 36 de la Recomendación). Además, siguiendo las Reglas 59 y 60 de la Recomendación, la Ley foral



promueve un uso amplio y creativo de los procesos restaurativos incluyendo las prácticas restaurativas no judicializadas.

Por su parte, en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas, esta regulación foral se encamina a lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 de la Agenda 2030, consistente en promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, a la vez que se consolida el estado de derecho y se garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todos. En este sentido, hay que señalar también los Principios básicos para la aplicación de programas de justicia restaurativa en materia penal (Resolución ECOSOC 2002/12) que alientan a los Estados miembros de la ONU a establecer pautas y estándares que establezcan el uso de programas de justicia restaurativa apropiados para sus sistemas legales. Además, enfatiza las potencialidades de la justicia restaurativa como una respuesta creciente y evolutiva al crimen que respeta la dignidad y la igualdad de cada persona, genera comprensión y promueve la armonía social a través de la curación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades.

En cuanto a la mediación en otros ámbitos, el Estado reguló la mediación en el ámbito civil y mercantil en el año 2012 (Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles) estableciendo unos requisitos claros para el ejercicio de esta profesión en todo el país, así como un Registro de carácter voluntario. A este respecto, el Consejo de Estado ya 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.”* Las normas autonómicas existentes con anterioridad a 2012 tuvieron que adaptarse a la regulación estatal y ese es el punto de partida que toma este Anteproyecto de Ley foral de Justicia Restaurativa y mediación. Por ello, se respetan los principios recogidos en la legislación estatal y se establecen los métodos de fomento propios que se crearán en el ámbito navarro, especialmente el Registro de Instituciones Navarras de Mediación y el Sello de Calidad en Mediación.

Por todo lo expuesto, se considera que la oportunidad de regular el Servicio de Justicia Restaurativa de Navarra, los medios de fomento de la mediación y las prácticas restaurativas en Navarra, de acuerdo con el marco legal nacional e internacional existente, está plenamente justificada y se encamina a cumplir el compromiso de Navarra con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Pamplona, a

Fecha:  
2022.09.13  
13:30:04  
+02'00'



**Gobierno de Navarra**  
**Nafarroako Gobernua**  
Departamento de Políticas  
Migratorias y Justicia  
Migrazio Politiketako eta  
Justiziako Departamentua

**Servicio de Ejecución Penal  
y Justicia Restaurativa**  
**Zigor Betearazpeneko eta  
Justizia Errestauratiboko Zerbitzua**  
Monasterio de Iratxe, 22-bajo  
Iratxeko monasterioa, 22-behea  
31011 PAMPLONA / IRUÑA

Director del Servicio de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa.