

# CLAVES PARA LA REGULACIÓN POSITIVA DE LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN ESPAÑA: CUESTIONES A LAS QUE HA DE DAR RESPUESTA EL LEGISLADOR

KEYS TO POSITIVE REGULATION OF RESTORATIVE JUSTICE  
IN SPAIN: QUESTIONS TO BE ANSWERED BY THE LEGISLATOR

SONIA REBOLLO REVESADO

Doctora en Derecho.

Magistrada Suplente Audiencia Provincial de Salamanca

**Sumario:** *I. Introducción. II. MARCO LEGAL. II.A. Normativa Internacional. II.B. Normativa Europea. III. Propuestas de regulación en España. III.A. Propuestas normativas anteriores. III.B. Marco Normativo Futuro. IV. Contenido del cuerpo normativo propuesto. V. Conclusiones. VI. Índice de abreviaturas. VII. Bibliografía*

**Resumen:** Hoy la Justicia Restaurativa tiene amplio reconocimiento internacional, tanto en el derecho internacional universal como en el regional europeo. Sin embargo, y pese a la tendencia de países de nuestro entorno que han legislado sobre ella, la realidad es que en España solo hay algunas referencias normativas a la Justicia Restaurativa o a la mediación penal, no existiendo una regulación expresa sobre la materia. Frente a las propuestas normativas de modificación de la LECr realizadas en 2011 y 2013 o en el actual Anteproyecto de Ley de reforma de dicha Ley de noviembre de 2020 que se refiere a ella expresamente, lo cierto es que no se sigue la línea de la Recomendación de 2018 y no se regula de forma exhaustiva, incorporándola de forma real y efectiva a nuestro ordenamiento interno.

Este trabajo pretende ofrecer una propuesta de regulación sobre la materia, teniendo en cuenta la experiencia teórico-práctica acu-

mulada por los facilitadores españoles en materia de justicia restaurativa y mediación penal intrajudicial en distintos proyectos pilotos promovidos por el CGPJ, en juzgados y tribunales de todo el territorio nacional, y gracias a la iniciativa de alguna Comunidad Autónoma como la del País Vasco donde la justicia restaurativa es una realidad materializada a través de los Servicios de Justicia Restaurativa.

**Palabras clave:** Justicia restaurativa, mediación penal, regulación legal, proceso penal, facilitador.

**Abstract:** Today, Restorative Justice has wide international recognition, both in universal international law and in European regional law. However, and despite the tendency of countries around us that have legislated on it, the reality is that in Spain there are only a few normative references to Restorative Justice or criminal mediation, with no express regulation on the matter. Faced with the regulatory proposals to modify the Criminal Procedure Law made in 2011 and 2013 or in the current Draft Law to reform said Law of November 2020, which expressly refers to it, the truth is that the line is not followed of the 2018 Recommendation and is not regulated exhaustively, incorporating it in a real and effective way into our internal legal system.

This paper aims to offer a proposal for regulation on the matter, taking into account the theoretical-practical experience accumulated by Spanish facilitators in restorative justice and intrajudicial criminal mediation in different pilot projects promoted by the General Council of the Judiciary, in Tribunals or Courts throughout the national territory, and thanks to the initiative of some Autonomous Community such as the Basque Country, where restorative justice is a reality materialized through the Restorative Justice Services.

**Key words:** Restorative justice, criminal mediation, legal regulation, criminal process, facilitator.

Recepción original: 14/02/2022

Aceptación original: 03/05/2022

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la primera experiencia restaurativa realizada en la ciudad de Elmira<sup>1</sup> (Ontario-Canadá) en 1974, la justicia restaurativa (en adelante JR) se ha ido extendiendo y evolucionando, llegando a implantarse de forma paulatina y efectiva en muchos ordenamientos nacionales que la han incorporado como otra forma de hacer justicia. Ciertamente tiene un reconocimiento real en países anglosajones e iberoamericanos que la han agregado de forma natural a su cultura social y jurídica como forma adecuada de resolver controversias de naturaleza penal.

La JR se está convirtiendo en otro recurso más al que los ciudadanos pueden acudir para resolver sus diferencias, de forma que, unas veces, podrán acudir a cualquiera de sus herramientas de forma proactiva y con el deseo de prevenir enfrentamientos o disputas, y otras veces, de forma reactiva cuando la controversia ya es penalmente reprochable. Por lo tanto, en el primer caso se acudirá a ella de forma extrajudicial, y en el segundo, de forma intrajudicial puesto que el conflicto ya se ha judicializado. En este último supuesto, el recurso a la JR, respetará el principio de complementariedad al proceso penal porque el uso de cualquiera de sus herramientas implica el mantenimiento, para las partes intervenientes, de todas las garantías personales y procesales del procedimiento en el que tiene lugar.

Aquellos países que han reconocido que la solución adversarial y confrontativa al conflicto no es la única posible, han evolucionado jurídicamente, puesto que han pasado a reconocer y acudir a otras formas de resolver disputas, perfectamente adecuadas para conseguir

---

<sup>1</sup> Origen de la JR y una de las primeras prácticas restaurativas conocidas en todo el mundo. Dos jóvenes de la ciudad fueron acusados de veintidós cargos por vandalismo y conducción bajo los efectos del alcohol, sin embargo, este acto vandálico encontró una respuesta penalmente diferente a la tradicional con la intervención de dos delegados voluntarios Mark Yantzi (oficial de libertad vigilada) y Dave Worth, del Comité Central Menonita, que consiguieron que el juez aprobase una medida basada en el perdón y la reparación, consistente en que los chicos visitaran y se disculparan ante todos los afectados por sus actos. Esta iniciativa fue desarrollada por Yantzi y otros integrantes del Comité Menonita al formalizar y convertir, el experimento Kitchener, en el primer Programa canadiense de Reconciliación Delincuente Víctima (VORP) en 1976. Por su parte en Estados Unidos, la Iglesia menonita, la organización del prisionero y la Comunidad del Condado de Elkhart, Indiana, establecieron en 1978, el primer Programa de Reconciliación Víctima-Ofensor. Vid. OLALDE ALTAREJOS, A.J., *40 ideas para la práctica de la justicia restaurativa en la jurisdicción penal*, Ed. Dykinson, Madrid, 2017, pág. 42. Vid. MIGUEL BARRIO, R., *Justicia Restaurativa y Justicia Penal*, Ed. Atelier, Barcelona, 2019 o vid. GORDILLO SANTANA, L. F., *La justicia restaurativa y la mediación penal*, Ed. Iustel, Madrid, 2007.

una solución, siempre más humana y pacífica. Desde esta perspectiva, están aplicando el sistema multipuertas americano proclamado por el Profesor Michel Sander en la Conferencia Pound<sup>2</sup> celebrada en Estados Unidos en 1976, y que sentó las bases del cambio de paradigma en la forma de entender y aplicar la justicia en el siglo XXI.

Por lo que se refiere a España<sup>3</sup>, la ausencia de norma que regule las prácticas restaurativas en adultos<sup>4</sup> no ha impedido el recurso a la JR y más concretamente a la mediación penal. El Consejo General del Poder Judicial, con su Plan de Modernización de la Justicia, aprobado por Pleno de 12 de noviembre de 2008, ha promovido la implantación de la mediación intrajudicial penal (también civil, familiar, laboral, contencioso-administrativa) a lo largo de todo el territorio nacional, creando programas piloto<sup>5</sup> en distintos juzgados y tribunales suscritos por Convenios de colaboración con Colegios Profesionales (abogados, psicólogos y trabajadores sociales principalmente), Asociaciones o Fundaciones. El CGPJ también ha firmado Convenios de colaboración con la Fiscalía General del Estado (en adelante FGE) para mantener el liderazgo en la realización del cambio de paradigma que facilite la inclusión de los ADR<sup>6</sup> en el sistema de justicia. Sin embargo, es inaceptable que estos programas, que llevan funcionando más de quince años, todavía no se hayan reglado y muchos menos financiados.

---

<sup>2</sup> Vid. SOLETO MUÑOZ, H., (2017), “La Conferencia Pound y la adecuación del método de resolución de conflictos”, *Revista de Mediación*, vol. 10, n.<sup>o</sup> 1, 2017, págs. 1 y 2.

<sup>3</sup> Vid. FLORES PRADA, I., “Algunas reflexiones sobre la justicia restaurativa en el sistema español de justicia penal”, *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje* (RIEDPA), n.<sup>o</sup> 2, 2015.

<sup>4</sup> En materia de menores está legitimado el recurso a la misma a través del artículo 19 de la LO 5/2000, de 12 de enero de Responsabilidad Penal de los Menores que incorpora, como una herramienta más del sistema penal, la mediación entre jóvenes infractores.

<sup>5</sup> El primer proyecto en fase de enjuiciamiento se llevó a cabo de noviembre de 2005 a enero de 2007 en el Juzgado de lo Penal número 20 de Madrid. Paralelamente en la fase de instrucción y juicios de faltas se siguió otro en el Juzgado de Instrucción número 3 de Pamplona y en los Juzgados de Instrucción números 32 y 47 de Madrid. En fase de ejecución el primer programa comenzó en enero de 2007 en el Juzgado de Ejecuciones número 4 de Madrid. Todas las experiencias piloto fueron coordinadas por el Servicio de Planificación y Análisis de Actividad Judicial del CGPJ.

<sup>6</sup> En el año 2009 en España había 98 Juzgados que contaban con un servicio de mediación, llevándose a cabo mediación en 1763 expedientes, alcanzándose acuerdo en un 80% de los casos. Vid. GÓMEZ BERMÚDEZ, M., COCO GUTIÉRREZ, S. “Justicia Restaurativa: mediación en el ámbito penal”. *Revista de Mediación*, año 6, n.<sup>o</sup> 11, 1.<sup>º</sup> semestre 2012, págs. 15-19.

<sup>6</sup> ADR: Acrónimo de la expresión inglesa *Alternative Dispute Resolution*, hoy evolucionada y sustituida por *Adequate o Appropriate Dispute Resolution* o métodos adecuados (antes alternativos) de resolución/solución de conflictos, controversias o disputas (acrónimo en castellano MARC O MASC).

do, teniendo en cuenta el ahorro que supone para la propia Administración de Justicia todos los procesos penales que no terminan en vista. Dicho esto, si bien, el recurso a la JR no puede imponerse por razones economicistas, también es verdad que los proyectos se mantienen por la generosidad de los facilitadores y mediadores a lo largo de toda España que actúan *pro bono*. Dicho lo cual, si se generalizase la negativa a seguir trabajando en estas condiciones, los programas desaparecerían y, por lo tanto, quizá también, se perderían los avances conseguidos en mediación penal intrajudicial en particular y justicia restaurativa en general.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta el reconocimiento y empuje legislativo realizado por organismos internacionales, no se comprende como en España todavía no es una realidad normada, más allá de anecdóticas remisiones en preceptos legales que no le dan la cobertura jurídica necesaria para que los operadores jurídicos acudan a ella de forma habitual y segura. La referencia expresa a la JR, —artículo 15 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito (en adelante EVD), artículo 37 de su Reglamento de desarrollo<sup>7</sup>—, o a la mediación penal, —ex artículos 84.1 regla 1.<sup>a</sup> del CP<sup>8</sup> y 80.3 segundo párrafo del mismo cuerpo legal<sup>9</sup> (que se refiere a ella de forma tácita por remisión a la regla 1.<sup>a</sup> del artículo 84.1)—, son, evidentemente, un avance importante en cuanto a reconocimiento, pero no son suficientes para articular verdaderos programas de JR. Teniendo en cuenta, además, que ni una sola norma española menciona y por supuesto, regula las conferencias familiares, los círculos o los encuentros restaurativos a pesar de que el Anteproyecto LECr de 2020 (en adelante ALECr 2020) introduce expresamente la JR con carácter general. Y todo ello, sin obviar que de poco sirve regular la JR

<sup>7</sup> El precepto regula las funciones de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del delito en materia de justicia restaurativa. En otros artículos del citado Reglamento, 12, 14, 19, 27 o 28, se menciona expresamente que las Oficinas han de promover medidas de JR, se reconoce que los derechos de la víctima respecto de las OAVD se extienden también a la JR al tener el derecho a ser informadas sobre alternativas de resolución de conflictos (mediación y otras medidas de JR) y sobre la existencia de Servicios de JR y el derecho a acceder a ellos.

<sup>8</sup> “1. El juez o tribunal también podrá condicionar la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de alguna o algunas de las siguientes prestaciones o medidas: 1. El cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes en virtud de mediación”.

<sup>9</sup> Excepcionalmente “(...) podrá acordarse la suspensión de las penas de prisión que individualmente no excedan de dos años cuando las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta y, en particular, el esfuerzo para reparar el daño causado, así lo aconsejen. En estos casos, la suspensión se condicionará siempre a la reparación efectiva del daño o la indemnización del perjuicio causado conforme a sus posibilidades físicas y económicas, o al cumplimiento del acuerdo a que se refiere la medida 1.<sup>a</sup> del artículo 84”.

si las instituciones públicas, y en concreto el Ministerio de Justicia o las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de justicia, no crean los Servicios específicos de JR y no los dotan presupuestariamente de recursos económicos, tanto para su puesta en marcha como para la contratación de personal.

## II. MARCO LEGAL

Aunque la Carta de Naciones Unidas<sup>10</sup> de 26 de junio de 1945 (artículo 34) fue la primera norma internacional que reconoce, los medios alternativos de resolución de conflictos, no fue hasta finales de los años 80, cuando numerosos organismos internacionales y supranacionales, como las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (en adelante ECOSOC), el Consejo de Europa o la Unión Europea, abrieron el camino a una nueva forma de justicia, esto es, la “*justicia reparadora*” en el ámbito penal. La consideraron como un recurso perfectamente válido para la solución de conflictos penales, promoviendo y potenciando la incorporación de instrumentos de mediación penal, entre víctima y delincuente, en los sistemas legales nacionales.

Por lo tanto, en el ámbito internacional, así como en países de nuestro entorno, hay un crecimiento significativo de las iniciativas de JR porque se ha legislado activamente en materia de mediación penal.

### II.A. Normativa Internacional Universal

Además de la Carta de la ONU de 1945, anteriormente citada, existen otras disposiciones normativas<sup>11</sup> que se refieren expresamente al

---

<sup>10</sup> Normativa de la ONU disponible en la web: [www.un.org](http://www.un.org) (fecha de la última consulta 26 de abril de 2022).

<sup>11</sup> De la diversidad de disposiciones sobre la materia, como más relevantes podemos citar las siguientes: Resolución 1989/57, de 24 de mayo, del ECOSOC, sobre la aplicación de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. La Resolución 1998/21, de 28 de julio, del ECOSOC, que contiene la guía para las autoridades para la aplicación de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder y el Manual sobre justicia para las víctimas relativo a la utilización y aplicación de la Declaración. La Resolución 1998/23, de 28 de julio, del ECOSOC, sobre elaboración y aplicación de la Justicia Restaurativa y la mediación en materia de justicia penal, y en la misma línea, la Resolución 1999/26, de 28 de julio, del ECOSOC. La Resolución 53/243, de 6 de octubre de 1999 de la Asamblea General

recurso a la JR o su herramienta más conocida, la mediación penal. En la Conferencia de La Haya el 25 de octubre de 1980<sup>12</sup> se reguló el recurso a la mediación penal en los casos de sustracciones internacionales de menores, al aprobarse la Guía de Buenas Prácticas sobre Aspectos Civiles en el Secuestro Internacional de Menores. Unos años más tarde, en concreto en el año 1985, la Asamblea General de la ONU suscribió la Resolución 40/34, de 29 de noviembre, que contenía la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, en la que se instaba a los Estados a la aplicación de mecanismos que facilitasen la conciliación y la reparación en favor de las víctimas acudiendo a la mediación.

## II.B. Normativa Europea

Desde finales de los años 70<sup>13</sup>, y sobre todo, durante la década de los 80, tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea se han preocupado por legitimar formas diferentes de resolver disputas, insistiendo en el recurso a la JR y reconociendo el protagonismo de la víctima del delito<sup>14</sup>.

---

de la ONU, sobre Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. La Resolución 55/59, de 4 de diciembre de 2000, de la Asamblea General de la ONU que contiene la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los retos del siglo XXI. El Informe del Secretario General del ECOSOC, de 7 de enero de 2002, sobre la reforma del sistema de justicia penal. La Resolución 2002/12, de 24 de julio, del ECOSOC, sobre Principios básicos para la aplicación de programas de justicia restitutiva en materia penal. La Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, de la Asamblea General de la ONU, que contiene los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Las Conclusiones del 11.º Congreso de las Naciones Unidas celebrado en Bangkok, sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en abril de 2005. El Manual de Programas de Justicia Restaurativa, publicado en Nueva York, el 31 de enero de 2006 y elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Drogas y el Delito (UNODC). Y, por último, las Directrices de las Naciones Unidas de 25 de junio de 2012, para una mediación eficaz, publicadas como Anexo del Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución.

<sup>12</sup> Disponible en: [www.e-justice.europa.eu](http://www.e-justice.europa.eu). (Última consulta 26 de abril de 2022).

<sup>13</sup> En 1976 se dicta la Resolución (76) 10, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre medidas sustitutivas de la pena privativa de libertad y en 1977 la Resolución (77) 27, sobre indemnización a las víctimas del delito.

<sup>14</sup> Vid. GÓMEZ COLOMER, J. L., *Estatuto Jurídico de la Víctima del delito. La posición jurídica de la víctima del delito ante la Justicia Penal. Un análisis basado en el Derecho Comparado y en las grandes reformas españolas que se avecinan*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2015.

Desde el Consejo de Europa<sup>15</sup>, —aparte del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales o Convención Europea de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950, o el Convenio Europeo sobre indemnización de las víctimas de delitos violentos de 24 de noviembre de 1983—, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, ha sido prolífico en la materia que se viene analizando, dictando numerosas Recomendaciones. De todas ellas, destacan, a los efectos de este estudio, las siguientes: Recomendación R (81) 7, sobre el acceso a la justicia para incentivar la conciliación de las partes y el arreglo amistoso de las controversias antes de cualquier proceso judicial. Recomendación R (85) 11, sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y el procedimiento. Recomendación R (86) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, para la resolución amistosa de las controversias, cualquiera que sea el orden jurisdiccional, antes o durante el procedimiento judicial. Recomendación R (87) 18, sobre la simplificación de la justicia penal. Recomendación R (87) 21<sup>16</sup>, sobre la asistencia a las víctimas y la prevención de la victimización. Recomendación R (94) 8, sobre la independencia, la eficacia y la función de los Jueces (los jueces deberán instar a las partes a obtener un arreglo amistoso de la controversia). Recomendación R (95) 12, sobre la gestión de la justicia penal. Recomendación R (2006) 2, sobre las reglas penitenciarias europeas. Recomendación R (2006) 8, sobre la asistencia a las víctimas de delito que sustituye a la R (87) 21. Recomendación R (2010) 1, sobre las normas de libertad condicional del Consejo de Europa. De especial relevancia, entre todas ellas, por el impulso que supuso para la JR, la Recomendación R (99) 19, de 15 de septiembre, sobre mediación en materia penal y la Recomendación (2018) 8 de 3 de octubre<sup>17</sup> que sigue la línea de la anterior, y que anima al desarrollo de modelos restaurativos en los respectivos países creando las condiciones, procedimientos e infraestructuras necesarias para derivar casos a los Servicios de Justicia Restaurativa o SEJUR<sup>18</sup> siempre que sea posible.

---

<sup>15</sup> Normativa disponible en la web del Consejo de Europa: [www.coe.int](http://www.coe.int) (Última consulta 26 de abril de 2022).

<sup>16</sup> Reclama a los Estados miembros favorecer en el ámbito interno experiencias de mediación penal y evaluar sus resultados para determinar si sirven o no a los intereses de las víctimas del delito.

<sup>17</sup> RUIZ SIERRA, J., “Breve aproximación a la justicia restaurativa en el sistema penal español. Recomendación CM/Rec (2018)”, en la web Noticias jurídicas. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/14876-breve-aproximacion-a-la-justicia-restaurativa-en-el-sistema-penal-espanol-recomendacion-cm-rec-2018/> (Última consulta 22 de abril de 2022).

<sup>18</sup> Acrónimo utilizado por primera vez en REBOLLO REVESADO, S. *Prospectiva de la mediación penal. Un análisis de la teoría a la práctica*. Ed. Thomson Reuters - Aranzadi. Pamplona, 2021, pág. 41.

Como se ha indicado anteriormente, también desde la Unión Europea<sup>19</sup>, ha habido movimientos legislativos dirigidos al reconocimiento e implantación de la JR en los Estados miembros. Así en 1999, la Comunicación sobre las víctimas de delitos en la Unión Europea de 23 de mayo, presentada por la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento y al Consejo Económico y Social, instaba a la protección de las víctimas y proclamaba las ventajas de la mediación penal como alternativa a un procedimiento penal. En 2001, la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo, aprobó el Estatuto de la Víctima en el proceso penal planteando la necesidad de incorporar la mediación penal para adultos a las legislaciones nacionales. Sin embargo, no fue hasta 2012, cuando se dictó la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 25 de octubre, que sustituyó a la anterior y que estableció las normas mínimas sobre los derechos de las víctimas de delitos y su apoyo y protección. Por primera vez, se menciona la JR como un instrumento de Derecho Comunitario que tiene fuerza vinculante y, por tanto, los Estados miembros debían trasponer el contenido de la Directiva a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. Fruto de esa obligación en España se publicó el EVD.

Además, en 2002, la Comisión Europea (COM (2002) 196, de 19 de abril) publicó el Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos (en el ámbito del derecho civil y mercantil), y donde se incide en el papel general de los ADR como instrumentos al servicio de la paz social. En 2004, se publicó el Código Europeo de Conducta para Mediadores, aprobado el 2 de julio, con el patrocinio de la Comisión Europea. En 2005, la Resolución n.º 26 de la 26.<sup>a</sup> Conferencia de Ministros Europeos de Justicia de Helsinki recoge la idea de que la JR permite satisfacer mejor los intereses de las víctimas del delito y aumentar las posibilidades de los infractores de reintegrarse, y la confianza que han de tener los ciudadanos y, la sociedad en general en la justicia penal. En 2007, el Informe sobre la eficacia de la Justicia de la Comisión Europea para la Defensa de la Justicia<sup>20</sup>, CEPEJ (2007) 13, establece la Guía para una mejor aplicación de las Recomendaciones relativas a la mediación en materia penal.

---

<sup>19</sup> Normativa disponible en la web de la Unión Europa: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (Última consulta 22 de abril de 2022).

<sup>20</sup> Conocido por las siglas: CEPEJ y dependiente del Consejo de Europa.

### III. PROPUESTAS DE REGULACIÓN EN ESPAÑA

La Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001, antes citada, obligaba al impulso de la mediación penal<sup>21</sup> en los países miembros con fecha límite, 22 de marzo de 2006. Esta Directiva no llegó a ser traspuesta a nuestro ordenamiento interno como ya se ha indicado, y todavía en 2010, el 12.<sup>º</sup> Informe CEPEJ refiere que España no tiene regulado un programa de mediación penal. Sin embargo, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre que sustituyó a la Directiva de 2001, supuso la introducción de la JR en nuestro derecho procesal penal al redactarse el EVD y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, como ya se ha señalado.

#### III.A. Propuestas normativas anteriores

Sin tener en cuenta la interesantísima Propuesta del CGPJ de 2010 de modificación de distintas leyes para la introducción de la mediación penal<sup>22</sup>; dos han sido los intentos que se hicieron por el legislador español para incluir la mediación penal en España. Por un lado, el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 27 de julio de 2011 y por otro, la Propuesta de Texto Articulado de Ley de Enjuiciamiento Criminal, publicada en el B.O.E. el 13 de marzo de 2012, (conocido como Borrador de Código Procesal Penal de 2013)<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Textualmente señalaba que “*los Estados miembros procurarán impulsar la mediación en las causas penales... Velarán para que pueda tomarse en consideración todo acuerdo entre víctima e inculpado que se haya alcanzado con ocasión de la mediación... Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales necesarias para dar cumplimiento a lo estipulado a más tardar el 22 de marzo de 2006*”.

<sup>22</sup> En noviembre de 2010, un grupo de investigación del CGPJ formado por Ramón Sáez (magistrado), Concepción Sáez (magistrada), Julián Ríos (profesor de derecho penal), Teresa Olavarriá (fiscal), Cristóbal Fábrega (fiscal), Celima Gallego (magistrada) y Félix Pantoja (magistrado), tras un exhaustivo análisis de datos obtenidos de juzgados y tribunales que tenían en marcha experiencias piloto en mediación, presentó un trabajo de investigación sobre la mediación penal dentro del proceso penal en el que incluía propuestas de regulación que suponían la reforma de distintas normas como CP, LECr, LOPJ o el EOMF. Vid. SÁEZ R., SÁEZ C., RÍOS J. C., OLAVARRÍA T., FÁBREGA C., GALLEGUO C., Y PANTOJA F., “La mediación penal dentro del proceso. Análisis de situación. propuestas de regulación y autorregulación. Protocolos de evaluación. Documento ideológico: análisis desde la perspectiva de la política criminal y del derecho a la tutela judicial efectiva”. Grupo de Investigación, noviembre de 2010, págs.59-66. Disponible en enlace web: [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es) (fecha de la última consulta 26 de abril de 2022).

<sup>23</sup> Sobre el análisis del Borrador de 2013 vid. MORENO CATENA V. (dir.), RUIZ LÓPEZ, C., y LÓPEZ JIMÉNEZ, R., (coords.), *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*

Es de destacar que, en ninguno de los dos cuerpos normativos citados, se habla de JR, limitándose ambos a regular solo una de sus herramientas, la mediación penal. En el Anteproyecto de 2011 se vincula su uso al principio de oportunidad o a la institución de la conformidad por el Ministerio Fiscal (en adelante MF) y en el segundo, en el Código de 2013, los desvincula, dejando la mediación en manos del Órgano Jurisdicente. En las dos propuestas de textos legales no natos, el articulado que se dedica a la JR es inexistente y el que dedica a la mediación penal es muy escaso, y ello sin perder de vista, que el Código de 2013 remite, sin complejos ni dudas procesales, a varios preceptos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Junto a estos proyectos, la reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, artículo único, nº 43, reforma el artículo 84, legitimando expresamente, y por primera vez en nuestro ordenamiento, el recurso a la mediación penal, al permitir la suspensión de la pena privativa de libertad si se cumplió el acuerdo plasmado en el Acta de Reparación. Posteriormente se dictó el EVD ya mencionado, y ahora sí, en su artículo 15 recoge el derecho de la víctima a ser informada de la existencia de Servicios de Justicia Restaurativa y redirigirla a ellos. Sirva decir, a la luz de los dos preceptos citados que, no queda claro si el legislador quería regular la JR o solo la mediación penal. Es absurdo que dirija a la víctima a Servicios de JR en 2015 y que siete años después no haya regulado nada más, y sobre todo, no haya creado y puesto en marcha dichos Servicios<sup>24</sup>; y mucho más absurdo es que se reconozcan efectos a los acuerdos alcanzados en mediación penal solo en fase de ejecución de sentencia cuando todavía no se ha regulado expresamente la propia mediación penal, su procedimiento y sus consecuencias dentro del proceso penal.

### **III.B. Marco Normativo Futuro**

El Plan Justicia 2030 (en adelante el Plan) elaborado por el Ministerio de Justicia en 2020, proyecta, a través de una serie de objetivos y ejes estratégicos, consolidar los derechos y garantías de los ciudadanos, promover una mayor eficiencia del servicio público y garantizar el acceso a la justicia en todo el territorio. Con un horizonte temporal de 10 años pretende transformar el sistema de Justicia en un auténtico servicio público.

---

*nal*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

<sup>24</sup> En 2019 los Servicios de Mediación Penal del País Vasco pasaron a denominarse Servicios de Justicia Restaurativa.

tico servicio público. El Plan se articula en torno a tres ejes estratégicos, dedicando el segundo de ellos a la “Eficiencia del Servicio Público de Justicia”, distinguiendo entre eficiencia organizativa, eficiencia procesal y eficiencia digital. En lo referente a la eficiencia procesal se prevé una batería de propuestas entre las que figuran la promoción de servicios alternativos de resolución de controversias —para disminuir la litigiosidad de juzgados y tribunales—; la elaboración de una futura le Ley Orgánica de Derecho de Defensa; la reforma de la LECr (a efectos de actualizar las formas de investigación y enjuiciamiento); o la atención a las víctimas de delitos, en especial a las mujeres que sufren violencia de género. Textualmente el Plan señala que “*abordará la adaptación de normas procesales que han quedado jurídicamente obsoletas y desalineadas del marco europeo*”<sup>25</sup>.

Pues bien, en este contexto, el ALECr de 2020, presentado en el Congreso el 24 de noviembre, por primera vez introduce la regulación de la justicia restaurativa para adultos en España a través de diversos preceptos dispersos a lo largo de su articulado, legitimando expresamente el recurso a la JR en cualquier momento del procedimiento judicial penal: instrucción, enjuiciamiento y ejecución.

Este Anteproyecto vuelve a dar relevancia al papel del MF en la instrucción de la causa y, como hacía el Anteproyecto de 2011, retorna nuevamente a vincular la JR<sup>26</sup> con el principio de oportunidad y la concibe como un instrumento al servicio de la decisión expresa del Estado de renunciar a la imposición de la pena cuando esta no es necesaria a los fines públicos de prevención y pueden resultar adecuadamente satisfechos los intereses particulares de la víctima<sup>27</sup>.

Respecto a la materia objeto de derivación, en principio podría parecer que el legislador solo reconoce la posibilidad de intervenir con un procedimiento restaurativo ante delitos leves o delitos menos graves<sup>28</sup> en los que no haya un interés relevante del Estado en el castigo

---

<sup>25</sup> Justicia 2030. Transformando el ecosistema del Servicio Público de Justicia. 2020, pág. 7. Disponible en el enlace web: <https://www.justicia2030.es/> (Última consulta 14 de febrero de 2022).

<sup>26</sup> Los dos anteproyectos anteriores no usaban el término JR, refiriéndose solo a una de sus herramientas, la mediación.

<sup>27</sup> Exposición de Motivos, XXVII. Principio de Oportunidad y Justicia Restaurativa.

<sup>28</sup> El artículo 184 del ALECr 2020 recoge la posibilidad de remisión a un procedimiento de JR en la fase de enjuiciamiento de la causa. En este momento procesal, no cabría el archivo del artículo 183 del ALECr 2020, de tal forma que, el acuerdo de reparación alcanzado se incorporaría a la causa como una conformidad en la que se recogerían las consecuencias penológicas del delito, pero incluyendo siempre la atenuante de reparación del daño.

del culpable, pudiendo optar en caso de acuerdo reparatorio, o por archivo de la causa o por una conformidad, en función del momento procesal en el que se llevara a cabo la intervención. Sin embargo, de la lectura de los preceptos que versan sobre esta materia parece que en fase de ejecución de sentencia, mientras que el artículo 924 ALECr 2020<sup>29</sup> legitima la JR solo para aquellos supuestos en los que sea posible la suspensión de la pena privativa de libertad; el artículo 896 ALECr 2020 da carta blanca para acudir a ella en cualquier tipo de delito.

En esta propuesta normativa, de futuro incierto, el legislador recoge el recurso a la JR con carácter general sin determinar a qué herramientas se puede acudir: mediación, conferencias o círculos restaurativos (Según la R (2018) 8: mediación entre víctima e infractor, conferencias restaurativas o conferencias de grupo, círculos de pacificación, círculos de apoyo y reconciliación). De la lectura del proyecto normativo no queda claro, si las habilita todas, o bien únicamente quiere referirse a una de ellas, esto es, la mediación por ser la más usada y conocida. Por eso, llama la atención que no haya ni una sola referencia a esta última, a diferencia de lo que se ocurría en la redacción de las dos propuestas predecesoras.

Desde luego, si el ALECr sigue adelante, es necesaria una profunda revisión de la materia que permita la mejora de la estructura, redacción y contenido de los preceptos, a fin de ofrecer una mayor seguridad jurídica tanto a las partes y operadores, como a los facilitadores. A día de hoy, de mantenerse en los términos actuales, esa referencia tan general a la JR puede dar lugar a diversas interpretaciones, por ejemplo, sobre a qué herramienta/s se puede acudir porque, no es lo mismo un encuentro íntimo entre víctima e infractor, que un encuentro al que se pueden ir incorporando más sujetos indirectamente implicados por las relaciones con alguna de las dos partes o bien por pertenecer al mismo núcleo o entorno social. Además, hay que señalar que de continuar la redacción y estructura vigentes, la ley puede quedar escasa de contenido antes de su nacimiento, por cuanto hay experiencias como la del País Vasco<sup>30</sup>, que tantos años lleva haciendo mediación penal, donde funcionan Servicios de Justicia Restaurativa con un sistema multipuerta dirigiendo a los ciudadanos a la herramienta de JR que mejor se adecue a sus necesidades. Finalmente cabe añadir que, si prosperase la propuesta del Anteproyecto tal y como está redactada, —vinculando MF, principio de oportunidad y JR—, no

---

<sup>29</sup> Siguiendo la estela del artículo 84 apartado 1.<sup>º</sup> del CP.

<sup>30</sup> Guiados por el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para el Servicio de Justicia Restaurativa de Euskadi (jurisdicción penal), de 2019. Disponible en [www. justicia.eus](http://www. justicia.eus) (Última consulta 22 de abril de 2022).

cabe sino presumir que el recurso a la JR se convertirá en un recurso aislado, teniendo en cuenta que la intervención actual del MF en la materia es absolutamente pasiva. Y todo ello, sin perder de vista que, en la práctica, la FGE, —pese a haberse comprometido y participado a nivel institucional en la firma de convenios de colaboración<sup>31</sup> para la promoción y el impulso de los ADR y la JR, como también ha hecho el CGPJ y el Consejo General de la Abogacía Española (en adelante CGAE)<sup>32</sup> o el Consejo General de los Procuradores de España—, no tiene una participación activa y comprometida en la derivación de asuntos, que de impulso a este método autocompositivo de solución de controversias en todo el territorio nacional, más allá de promover el archivo de actuaciones cuando el delito denunciado resulte de muy escasa gravedad y no exista un interés público relevante en la persecución del hecho.

A modo de curiosidad, sirva reseñar que la FGE, ante la crisis provocada por la pandemia de 2020, propuso una serie de medidas para la agilización de la justicia durante el estado de alarma. Entre las 60 medidas<sup>33</sup> que planteó, expresamente reconocía la utilidad de la justicia restaurativa y de la mediación penal intraprocesal, aunque solamente en delitos leves. Sin embargo, el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, que siguió a esta propuesta, olvidó por completo reconocer la validez de la mediación o de cualquier otro método adecuado, como incentivo para la agilización en la resolución de conflictos. De nuevo un claro ejemplo de “postureo normativo” y del escaso interés en impulsar y potenciar el recurso a la JR en nuestro derecho interno como otra forma más de justicia, tan válida como la justicia retributiva o vindicativa, pero con menor coste emocional para la víctima e incluso el infractor. Afir-

---

<sup>31</sup> El primer Convenio Marco de colaboración en Mediación y otros métodos alternativos de solución de conflictos suscrito data del 25 de mayo de 2016 permitió el desarrollo conjunto de protocolos y experiencias piloto de mediación intrajudicial. El último Convenio suscrito entre ambas instituciones para aplicar los métodos de solución de conflictos (MASC) y la justicia restaurativa en el sistema de justicia es de 27 de julio de 2020.

<sup>32</sup> Conclusiones de las I Jornadas de Mediación Intrajudicial realizadas conjuntamente entre el CGPJ y el CGAE el 23 y 24 de octubre de 2017 en Sevilla. Las II Jornadas tuvieron lugar en Soria el 15 y 16 de noviembre del 2018 Y las III Jornadas en Alicante el 25 y 26 de noviembre de 2019. El último Convenio de colaboración entre ambas instituciones se firmó el 24 de julio de 2020 ratificándose por el Presidente del CGPJ y la Presidenta del CGAE.

<sup>33</sup> Propuesta de 60 medidas para el Plan de desescalada en la Administración de Justicia tras la pandemia del coronavirus Covid-19, de 24 de abril de 2020. Disponible en el enlace web: [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es).

mación esta que no debe ser mal interpretada. Por un lado, la JR, y el recurso a ella, no es una forma adecuada y efectiva para solucionar todos los conflictos penales, unas veces porque las partes no desean participar (la voluntariedad es uno de los principios o ejes centrales o consustanciales sobre los que gira la JR y todas sus herramientas), por la necesidad del transcurso del tiempo necesario para la gestión del proceso de duelo de la víctima en relación con la gravedad del delito, por ser una víctima colectiva, etc., y otras porque no siempre se logra redirigir de forma inmediata a los ofensores o victimarios hacia “el buen camino”<sup>34</sup>. Y, por otro lado, entraña enormes beneficios desde el momento en que ofrece al infractor una nueva visión de la infracción cometida y de sus consecuencias, al poner en primer plano a la víctima como persona. Ejercicio, éste, que permite no solo la redignificación personal de la víctima, sino también la suya propia, desde el momento en que se produce la asunción voluntaria de su responsabilidad en los hechos que han perjudicado a otro aflorando su obligación moral de reparación y resarcimiento por el daño causado. Consecuencia ésta que permite con mayor éxito la reeducación y reinserción social constitucionalmente reconocida en el artículo 25.2 de la Constitución Española.

#### IV. CONTENIDO DEL CUERPO NORMATIVO PROPUESTO

A la vista de lo expuesto hasta aquí, una reforma en el articulado de la LECr quizá no sea la opción más correcta, teniendo en cuenta todas las implicaciones sustanciales y procesales que una práctica restaurativa tiene, sobre todo, cuando no hay ninguna norma de referencia a la que acudir. Es, a mi juicio, necesaria una ley específica en la materia y su entrada en vigor supondrá una revisión integral de otras disposiciones normativas afectadas por la admisión en el derecho español de la JR, entre otras, la LECr, la LGP, la LOPJ, el CP, EVD, etc.

El ALECr 2020, cita como punto de partida la Recomendación de 2018, sin embargo, lo hace de forma sesgada y no en toda su extensión, puesto que esta disposición europea insta a la fijación de una base jurídica sólida para que la JR se integre dentro del sistema penal siempre que afecte al enjuiciamiento o a los procesos judiciales, y animando a los Estados miembros a la redacción de una norma espe-

---

<sup>34</sup> Entendido como respeto al ordenamiento jurídico o actuación del sujeto conforme a los cauces legalmente establecidos.

<sup>1</sup>a JR no evita la reincidencia, pero si la reduce considerablemente.

cífica sobre JR que contenga amplias garantías procesales como las que tiene el proceso penal.

Una amplia corriente doctrinal se ha manifestado a favor de la creación de una norma sobre JR, en la misma línea de la disposición citada y la que se propone en este artículo. Como ejemplo, Tamarit Sumalla<sup>35</sup>, teniendo en cuenta la citada Recomendación de 2018, propone una ley de justicia restaurativa, que contenga “*las condiciones y procedimiento de derivación de casos por parte del Juez instructor (mediante una reforma de la ley procesal), sin vincular la valoración de la oportunidad de la derivación a la naturaleza legal abstracta del delito investigado ni a la gravedad del mismo... Los efectos procesales del proceso restaurativo extrajudicial (condiciones para que pueda acordarse el sobreseimiento, mediante reforma de la ley procesal), la prohibición de aportar al proceso penal como material probatorio las manifestaciones efectuadas por las partes en el proceso restaurativo, so pena de nulidad, los efectos de la justicia restaurativa en la sentencia penal y en la suspensión de la ejecución de la pena, mediante una reforma del Código penal, la previsión de procesos restaurativos en fase de ejecución de las penas privativas de libertad, su relación con el tratamiento resocializador y sus posibles efectos en la clasificación del penado y la libertad condicional, mediante una reforma de la Ley Orgánica General Penitenciaria, la previsión de procesos restaurativos adecuados a los casos de violencia de pareja y violencia familiar, mediante una reforma de la Ley Orgánica de violencia de género, y las condiciones para el ejercicio de las tareas de facilitador (en lugar de mediador), que deben incluir en todo caso formación criminológica y, en particular, victimológica*”.

La propuesta de Cuerpo Normativo de Justicia Restaurativa que se proyecta en este trabajo pretende incluir todas las cuestiones que se plantean en el plano práctico, así como homogeneizar la operativa que se ha de seguir en su aplicación en todo el territorio español. También sería adecuado o aceptable una ley sobre JR con un desarrollo reglamentario posterior.

Con carácter general, siguiendo la propuesta realizada por Rebollo Revesado<sup>36</sup>, el contenido mínimo que, debe tener es el siguiente:

## 1. Objeto de la ley

---

<sup>35</sup> TAMARIT SUMALLA, J. M., VARONA VILAR, G., Sección especial: “La Recomendación (2018) 8 del Consejo de Europa sobre justicia restaurativa en asuntos penales. El caso de Francia, Italia, Alemania, Suiza y España”, *Revista de Victimología*, n.º 8, 2018, pág.184.

<sup>36</sup> Vid. REBOLLO REVESADO, S. *Prospectiva de la mediación penal...* op.cit., págs. 155-156.

2. Concepto de JR.
3. Herramientas de JR. Clasificación y conceptos.
4. Principios de la JR en general y en particular de cada herramienta.
5. Ámbito de aplicación: —Delitos, (tipos, naturaleza); —Víctimas e infractores (número, relación entre ellos); —Momento procesal de la derivación: instrucción, enjuiciamiento y ejecución de sentencias; —Soluciones pre-procesales del conflicto.
6. Derechos y deberes de las víctimas y de los infractores.
7. Forma de derivación desde los juzgados y tribunales. Comunicación a las partes. Forma de contacto. Duración (tiempo y número de sesiones). Prórroga.
8. Procedimiento de mediación penal: Sesión informativa, sesiones y resultado de la mediación.
9. Integración del acuerdo de JR en el proceso penal.
10. Nulidad e impugnabilidad del acuerdo alcanzado.
11. Consecuencias penales del resultado positivo de la JR
12. Seguimiento de acuerdos.
13. Consecuencias del incumplimiento de los acuerdos alcanzados.
14. Mediación en fase de ejecución.
15. Mediación penitenciaria. Consecuencias para el penado.
16. Otras herramientas de JR: las conferencias familiares y los círculos (tipos).
17. Servicios de Justicia Restaurativa (SEJUR).
18. Regulación del Estatuto del facilitador: Concepto. Formación específica. Organización de equipos. Derechos. Deberes. Responsabilidad. Régimen disciplinario y sancionador.
19. Control institucional.

Sin entrar en detalle en cada uno de los apartados de la propuesta normativa, si podemos afirmar que algunos de ellos ya han sido contemplados en normativa europea, como, por ejemplo, en el artículo 12 de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 25 de octubre, que sustituyó a la anterior de 2001 y que regula el derecho de las víctimas a la obtención de garan-

tías en el contexto de los servicios de la justicia reparadora. Además, es interesante que esta Directiva no prohíbe la derivación de ningún delito a las prácticas de JR. De hecho, el artículo 22.3 tiene en cuenta las necesidades especiales de las víctimas de delitos graves especialmente vulnerables y se refiere a los delitos terroristas permitiendo los procesos de JR también en ellos.

Por otro lado, la citada Directiva, además de la mediación penal, reconoce las conferencias de grupos familiares y los círculos de sentencia como herramientas de la JR (considerando n.º 46). También lo hace la Recomendación de 2018 como ya se ha indicado anteriormente.

Sin embargo, y pese a las novedades introducidas por la Directiva de 2012 (confidencialidad y la referencia del artículo 12, apartado segundo<sup>37</sup>), hay cuestiones de índole procesal que no se han tratado. Así, no se regula el procedimiento a seguir con cada una de las herramientas, como tampoco se especifican las consecuencias procesales del acuerdo restaurativo o el procedimiento que debe seguirse para insertar la remisión y el eventual acuerdo<sup>38</sup>, desde y hacia el proceso jurisdiccional<sup>39</sup>.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior se puede estructurar de la siguiente manera:

#### Preámbulo.

Título I. Disposiciones generales. En ellas se deberá regular el objeto de la ley, concepto de JR; ámbito de aplicación y finalidad; conflictos objeto de derivación (delitos); herramientas: clasificación y conceptos; principios informadores generales de la JR (incluyendo la gratuidad) y de cada una de las herramientas y aquellos relacionados con la actuación e intervención del facilitador que solo se enunciarán para regularse posteriormente con detalle en el Título dedicado al Estatuto Jurídico del facilitador.

Título II. Intervención restaurativa pre procesal. En este apartado se regulará la posibilidad de intervención, de los Cuerpos y Fuerzas

---

<sup>37</sup> “Los Estados miembros facilitarán la derivación de casos, si procede, a los servicios de justicia reparadora, incluso mediante el establecimiento de procedimientos u orientaciones sobre las condiciones de tal derivación”.

<sup>38</sup> La ausencia de toda esta regulación supuso que el CGPJ tomara la decisión de establecer el Protocolo de Mediación Penal Intrajudicial, que se incluye en la Guía de Mediación actualizado en 2016.

<sup>39</sup> Algo que tampoco hace ni el artículo 15 del EVD, ni una posible remisión a la LMCM. Y que sí recoge el Borrador de Código Procesal Penal de 2013.

de Seguridad, cuando el conflicto penal ya se ha producido y siempre antes de la interposición de la denuncia.

Título III. Derechos, deberes y garantías procesales de las partes en conflicto. Distinguiendo entre intervenientes activos directos e indirectos y pasivos e indirectos<sup>40</sup> en función del contacto más o menos directo con el procedimiento y con las partes. Regulándose y reconociéndose, por primera vez, no solo a la víctima en la línea de lo establecido por el EVD, sino también al infractor, una serie de derechos, deberes y garantías procesales también en el espacio restaurativo.

De especial relevancia será tratar la intervención del abogado de cualquiera de las partes implicadas en la controversia penal durante toda la intervención restaurativa, estableciendo cuando su actuación será preceptiva y cuando no, a los efectos de garantizar el derecho de cada una de las dos partes a la asistencia letrada y defensa de sus legítimos intereses, así como la gratuitad de la asistencia cuando una o varias partes sean beneficiarias de justicia gratuita.

También se deberá regular la intervención de terceros, peritos, intérpretes, familiares (testigos o no), etc., a los meros efectos de preservar la confidencialidad del procedimiento evitando la contaminación del proceso penal.

Título IV. Procedimiento judicial. Cuestiones procesales relacionadas con la derivación: forma de derivación desde los juzgados y tribunales. Forma de contacto y comunicación a las partes. Duración del procedimiento. Suspensión o no del mismo para la intervención restaurativa y posibilidad de prórroga.

Título V. Procedimientos de JR (de cada una de sus herramientas). En este apartado se detallará la intervención con las distintas herramientas de JR. Por ejemplo, respecto a la mediación se regulará la sesión informativa, alguna cuestión sobre las sesiones como el número máximo, el momento del encuentro dialogado y la formalización documental del resultado de la mediación o cualquier otra práctica restaurativa. En relación con las conferencias y los círculos se regulará la sesión informativa, las sesiones preparatorias con cada uno de los participantes, el número máximo de sesiones individuales, la sesión/ es conjunta/s, duración y documentación de los acuerdos.

Título VI. Consecuencias jurídicas del retorno del resultado de la práctica restaurativa realizada. En este título se articulará la forma de

---

<sup>40</sup> Vid. REBOLLO REVESADO, S. *Prospectiva de la mediación penal...*, op.cit., págs. 168 y ss.

integración del acuerdo de JR en el proceso penal y la finalización de la causa, o en su caso, el no acuerdo alcanzado y la continuación del procedimiento judicial. También las consecuencias penales para el infractor del resultado positivo de la JR en los distintos procedimientos de la jurisdicción penal y la posibilidad de nulidad o impugnabilidad de los acuerdos alcanzados, así como los recursos procesales que se podrían interponer.

Título VII. Fase de ejecución y Seguimiento de acuerdos. En este apartado se entraría de lleno en determinar las consecuencias del cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos alcanzados cuando el procedimiento finalizó con el archivo de las actuaciones.

Además, habría que modular un mecanismo de control por parte de la Administración de Justicia para poder vigilar ese cumplimiento, determinando a qué órgano judicial le corresponde conocer en cada asunto. Para ello se deberán determinar unas reglas de control relacionadas con el órgano judicial que procedió a la derivación o en su caso, del Juzgado o Tribunal que se encarga de la ejecución de la sentencia cuando el Acta de Reparación se incorporó a la misma.

Título VIII. JR en el ámbito penitenciario. En este título se tratará la intervención restaurativa entre penados y víctimas, regulándose el momento a partir del cual se puede acudir a ella, la forma de participación, los requisitos para el acceso a la misma (cumplimiento de condena, reparación del daño, etc., así como la concesión o no de beneficios penitenciarios<sup>41</sup> por participar positivamente en ellas), el procedimiento a seguir, la supervisión, etc.

Título IX. Servicios de Justicia Restaurativa. Estableciendo la organización, composición, ubicación, competencias, dependencia jerárquica, etc. Siguiendo el contenido de la Recomendación de 2018 deberían incorporarse normas éticas, reglas para la supervisión y los procedimientos para seleccionar, formar, apoyar y evaluar a los facilitadores. Se propone que institucionalmente deben ubicarse dentro de la Administración de Justicia, por lo que ésta será la encargada de establecer su regulación legal.

Título X. Estatuto del facilitador penal. Por primera vez se regularía en una norma todas las cuestiones relacionadas con estos profesionales. En concreto debería contemplarse: Concepto. Formación

---

<sup>41</sup> Aunque con efecto inmediato no cabría ningún tipo de beneficio para el penado por participar en un procedimiento restaurativo, más allá de aquellos que moral y personalmente le pueda reportar su intervención, a largo plazo si se podría tener en cuenta la participación, siempre que la reparación hubiese sido real y efectiva, a los efectos de conceder permisos penitenciarios, el tercer grado, etc.

específica de los facilitadores en función de si son especialistas en mediación, círculos o conferencias, o en todas ellas. Registro. Principios informadores de su actuación. Organización de equipos. Derechos, deberes, causas de abstención. Intervención individual o cofacilitación (en el sentido de comediaciación). Responsabilidad. Régimen disciplinario y sancionador. Retribución. Organización en Colegios Profesionales propios o bien remisión a la regulación de otros Colegios Profesionales que tienen, a estos profesionales, entre sus colegiados.

Título XI. Control institucional. Como propone la Recomendación de 2018, sería recomendable la designación de un coordinador que promueva y coordine el uso de la JR entre las autoridades judiciales y los organismos de justicia penal. Dicha persona también podría encargarse de trabajar en colaboración con otros organismos y comunidades locales para desarrollar y utilizar la JR<sup>42</sup>. Entre esos organismos estaría la Oficina de Asistencia a la Víctimas o las Clínicas Forenses.

## V. CONCLUSIONES

El parcheo legislativo y las propuestas del Anteproyecto de Ley de 2011 y del Borrador de 2013 o incluso el ALECr de noviembre de 2020 son insuficientes en cuanto a contenido, a la vista de todas las implicaciones penales y procesales penales que cualquier práctica restaurativa pueden tener, en atención a la propuesta de regulación positiva realizada en el apartado anterior.

Hasta que no haya una ley que regule expresamente la JR y los SEJUR y, hasta que éstos se implanten como parte del sistema judicial, no habrá una institucionalización y reconocimiento real de la JR y todas sus herramientas. Solo así los operadores jurídicos contarán con la seguridad jurídica necesaria para que el recurso a la JR no sea como lanzar una moneda al aire; porque, solo con esa institucionalización, el recurso a cualquiera de sus herramientas se convertirá en una opción más a la que cualquier ciudadano podrá acudir como una alternativa real al proceso penal. Entendiendo siempre la alternatividad en el sentido de complementariedad del proceso penal en que se integra.

Finalmente señalar que, solo con esa regulación e institucionalización se conseguirá que muchos operadores jurídicos dejen de obstaculizar, e incluso boicotear, su práctica a lo largo de todo el territorio

---

<sup>42</sup> El CGPJ ya cuenta en distintas provincias con coordinadores de mediación elegidos entre sus propios Jueces.

nacional, porque solo así actuarán con la seguridad jurídica necesaria para saber y conocer que su actuación es conforme a derecho y que el deseo de las partes, víctima e infractor, de resolver el conflicto penal de una forma diferente es tan legítima como la de acudir directamente a la vía judicial.

## VI. ÍNDICE DE ABREVIATURAS

|        |   |
|--------|---|
| ADR    | Adequated Dispute Resolution                      |
| ALECr  | Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal    |
| CEPEJ  | Comisión Europea para la Defensa de la Justicia   |
| CGAE   | Consejo General de la Abogacía Española           |
| CGPJ   | Consejo General del Poder Judicial                |
| CP     | Código Penal                                      |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas |
| EOMF   | Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.          |
| EVD    | Estatuto de la Víctima del delito                 |
| FGE    | Fiscalía General del Estado                       |
| LECr   | Ley de Enjuiciamiento Criminal                    |
| LGP    | Ley General Penitenciaria                         |
| LMCM   | Ley de mediación civil y mercantil                |
| LOPJ   | Ley Orgánica del Poder Judicial                   |
| MASC   | Métodos adecuados de solución de conflictos       |
| MF     | Ministerio Fiscal                                 |
| OAVD   | Oficina de Atención a las víctimas del delito     |
| ONU    | Organización de las Naciones Unidas               |
| JR     | Justicia Restaurativa                             |
| SEJUR  | Servicios de Justicia Restaurativa                |

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARMENTA DEU, T., "Justicia Restaurativa, mediación penal y víctima: vinculación europea y análisis crítico", *Revista General de Derecho Europeo*, 44, Iustel, 2018. Disponible en el enlace web: file:///F:/Descargas/Justiciarestaurativa-Revistageneraldederechoeuropeo.pdf
- FLORES PRADA, I., "Algunas reflexiones sobre la justicia restaurativa en el sistema español de justicia penal", *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje (RIEDPA)*, n.º 2, 2015.
- GÓMEZ BERMÚDEZ M., COCO GUTIÉRREZ, S. "Justicia Restaurativa: mediación en el ámbito penal". *Revista de Mediación*, año 6, n.º 11, 1.º semestre 2012.
- GÓMEZ COLOMER, J. L., *Estatuto Jurídico de la Víctima del delito. La posición jurídica de la víctima del delito ante la Justicia Penal. Un análisis basado en el Derecho Comparado y en las grandes reformas españolas que se avecinan*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2015.
- GORDILLO SANTANA, L. F., *La justicia restaurativa y la mediación penal*, Ed. Iustel, Madrid, 2007.
- MIGUEL BARRIO, R., *Justicia Restaurativa y Justicia Penal*, Ed. Atelier, Barcelona, 2019.
- MORENO CATENA V. (dir.), RUIZ LÓPEZ, C., y LÓPEZ JIMÉNEZ, R., (coords.), *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- OLALDE ALTAREJOS, A.J., *40 ideas para la práctica de la justicia restaurativa en la jurisdicción penal*, Ed. Dykinson, Madrid, 2017.
- REBOLLO REVESADO, S. *Prospectiva de la mediación penal. Un análisis de la teoría a la práctica*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi. 2021.
- RUIZ SIERRA, J., "Breve aproximación a la justicia restaurativa en el sistema penal español. Recomendación CM/Rec (2018)", en la web Noticias jurídicas. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/14876-breve-aproximacion-a-la-justicia-restaurativa-en-el-sistema-penal-espanol-recomendacion-cm-rec-2018/>
- SÁEZ R., SÁEZ C., RÍOS J. C., OLAVARRÍA T., FÁBREGA C., GALLEGOS C., y PANTOJA F., "La mediación penal dentro del proceso. Análisis de situación. propuestas de regulación y autorregulación. Protocolos de evaluación. Documento ideológico: análisis desde la perspecti-

va de la política criminal y del derecho a la tutela judicial efectiva".  
Grupo de Investigación, noviembre de 2010.

SOLETO MUÑOZ, H., (2017), "La Conferencia Pound y la adecuación del método de resolución de conflictos", *Revista de Mediación*, vol.10, n.<sup>o</sup> 1, 2017.

TAMARIT SUMALLA, J. M., VARONA VILAR, G., Sección especial: "La Recomendación (2018) 8 del Consejo de Europa sobre justicia restaurativa en asuntos penales. El caso de Francia, Italia, Alemania, Suiza y España". *Revista de Victimología*, n.<sup>o</sup> 8, 2018.