

Congreso Europeo
“Justicia Restaurativa y Terapéutica:
hacia innovadores modelos de justicia”

Reinserción y justicia restaurativa en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco

Ponencia de **Jonan Fernandez**
Secretario General para la Paz y la Convivencia del
Gobierno Vasco



Donostia / San Sebastián, 16, 17 y 18 de junio de 2016

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA
Bakegintza eta Bizikidetzarako
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA
Secretaría General
para la Paz y la Convivencia

Primera parte. Apuntes introductorios

1. Contexto

El contenido de esta ponencia se sitúa en un contexto muy específico. Hace cinco años, ETA anunció, después de cinco décadas, el cese del terrorismo. Desde entonces, el Gobierno Vasco está desplegando políticas públicas orientadas a consolidar la paz y normalizar la convivencia.

La historia de la violencia ha dejado tras de sí una terrible estela de dolor, sufrimiento, injusticia y víctimas. La respuesta a los derechos de las víctimas ha adquirido una importancia decisiva en el proceso de paz y convivencia que desarrolla la sociedad vasca. Desde 1990, ha tenido un protagonismo creciente. Antes, las víctimas padecieron abandono y desatención. Hoy todavía siguen abiertos importantes debates sobre la armonización de políticas públicas de víctimas y de convivencia.

Por otra parte, en estas últimas décadas, el número sostenido de personas presas encarceladas por pertenencia o colaboración con ETA ha oscilado entre las 500 y las 900 personas. Hoy quedan en la cárcel alrededor de 360. La política penitenciaria, en general y de reinserción en particular, ha sido a lo largo de los últimos veinte años una materia objeto de importante controversia. Hoy sigue teniendo una gran influencia en el proceso de normalización de la convivencia.

En junio de 2016, afortunadamente, la violencia de ETA es un mal recuerdo del pasado. Este hecho implica la desaparición del riesgo de reincidencia, algo de importancia decisiva tanto para el derecho a las garantías de no repetición que corresponde a las víctimas como para la política penitenciaria y de reinserción.

Este es el contexto específico en que nos encontramos. Una pregunta de proyección estratégica que cabe hacerse en este contexto es si, en este momento crucial de la historia de Euskadi, las políticas de víctimas y las políticas de reinserción han de constituir un choque de perspectivas o, por el contrario, pueden gestionarse en clave de confluencia y convivencia.

En esta ponencia se trata de explicar cómo plantea el Gobierno Vasco hacer de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia para la sociedad, y de confluencia para las víctimas. En ese marco, la justicia restaurativa juega un papel fundamental.

2. Antecedentes

El 26 de noviembre de 2013, el Gobierno Vasco aprobó el “Plan de Paz y Convivencia 2013-16. Un objetivo de encuentro social”. Entre sus 18 iniciativas, y en materia de política penitenciaria y reinserción social, contiene la previsión de desarrollo de un programa orientado a facilitar procesos legales de resocialización de personas presas que se denomina Hitzeman.

El 1 de octubre de 2014, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia presentó el documento “Hitzeman y abrió un período de cinco meses para recoger aportaciones y sugerencias de mejora del documento. La principal conclusión de este proceso fue que, antes del pleno despliegue del Programa Hitzeman, procedía una fase de experiencia piloto.

Desde marzo de 2015, se ha venido desarrollando un trabajo de pilotaje en dos ámbitos. Por un lado, un grupo de juristas y expertos/as, en contacto con personas presas y expresas, ha trabajado en la elaboración de un modelo de protocolo de seguimiento a procesos de reinserción. Por otro lado, en el seno del Gobierno Vasco, una mesa interdepartamental ha estudiado, con casos prácticos, la perspectiva asistencial de los procesos post-penitenciarios de reintegración social.

3. Hipótesis de trabajo

En este contexto de antecedentes, y teniendo en cuenta la relevancia específica que esta materia tiene para la sociedad vasca, la hipótesis de trabajo que asume el Gobierno Vasco es que en Euskadi el impulso de una política penitenciaria y de reinserción, acorde a la legalidad constitucional y al momento histórico en que esta ha de aplicarse, debe contar con cobertura normativa de un decreto que la regule.

Esa norma deberá establecer las actuaciones que, en materia de reinserción y reintegración social de personas presas, podrá desarrollar el Gobierno Vasco. Al final de esta Legislatura, este es el proyecto que el Gobierno Vasco deja preparado para su eventual despliegue en la próxima Legislatura.

Esta norma debería abordar dos ámbitos: la vertiente de la reinserción que necesariamente debe iniciarse cuando la persona presa todavía está en la cárcel y que ha de promover los valores de compromiso con los derechos humanos, la paz, la convivencia, el pluralismo y los principios democráticos; y la vertiente de la reintegración social que se despliega cuando la persona presa empieza a salir en libertad y que ha de centrarse en los aspectos más asistenciales de su resocialización post-penitenciaria.

4. Definiciones

• A los efectos de este eventual proyecto de norma se distinguen dos conceptos que definen dos tipos de actuación diferenciados y complementarios: *reinserción* y *reintegración*.

-Reinserción (*Proyecto* de). Hace referencia al impulso de procesos legales que, mediante la acreditación de un distanciamiento crítico con respecto al delito cometido, el reconocimiento del daño causado a las víctimas y el compromiso con la paz y la convivencia, permitan a la persona condenada por un delito de terrorismo avanzar en su proceso de resocialización.

-Reintegración (*Programa* de). Hace referencia a la promoción de procesos post-penitenciarios de apoyo asistencial que, desde el punto de vista de las necesidades materiales, pueda presentar una persona presa en su proceso de salida de prisión para su adecuada adaptación a la vida social.

5. Acotaciones

Esta ponencia y el proyecto de norma que describe tiene dos vertientes: el acompañamiento institucional a itinerarios de reinserción, y el apoyo asistencial a la reintegración social post-penitenciaria. Todo ello tiene una relación directa, aunque no exclusiva, con la existencia en el caso vasco de un importante número de personas presas condenadas por delitos de terrorismo.

El acompañamiento institucional a itinerarios de reinserción, mediante este eventual proyecto de decreto, se circunscribe al caso de personas encarceladas específicamente por delitos de terrorismo. Esto es así porque, en este momento, la propia legislación establece de un modo excepcional requisitos diferenciados para las personas condenadas por este tipo de delitos.

Sin embargo, cualquier previsión de apoyo asistencial a la reintegración social post-penitenciaria que contemple esa norma será de aplicación a personas condenadas por cualquier otro delito, siempre que se cumplan los requisitos equivalentes.

6. Puntos de partida

Tres puntos de partida definen el *desde dónde* se plantea el Gobierno Vasco la opción de impulsar y aprobar una herramienta normativa para la reinserción y reintegración de las personas presas. Constituyen tres perspectivas. La primera tiene que ver con la ética de la segunda oportunidad, la segunda con el valor superior de la convivencia, y la tercera con el marco de la justicia restaurativa.

6.1. La perspectiva de las personas presas, la ética de la segunda oportunidad

La ética de la segunda oportunidad es el primer punto de partida en el que se sitúa el impulso de este proyecto de norma. Este punto de partida ofrece una posibilidad de acercamiento a la cuestión de la reinserción desde la perspectiva de las personas presas.

Paradójicamente, el sistema democrático y su legislación están contruidos sobre el principio de desconfianza en la condición humana. La mayor parte del contenido de las leyes se configura en previsión y como límite ante sus comportamientos más negativos. Sin embargo, la reinserción es una de esas pocas instituciones legales que deposita un margen de esperanza en lo mejor de la condición humana, en su capacidad de autocrítica y rectificación. Se basa en la ética de la segunda oportunidad.

La reinserción es un principio constitucional que ofrece esa segunda oportunidad a quien ha cometido delitos. La cadena perpetua o la pena de muerte niegan esta posibilidad. Articular políticas públicas de promoción de la reinserción tiene un profundo significado ético, político y pro-social. Contribuye a hacer sociedades más humanizadas, integradas, democráticas y con menor desigualdad.

Las políticas de reinserción son muy importantes. Forman parte de aquello que hace que la política responda a su más noble misión. Por este tipo de razones, el Gobierno Vasco está comprometido con una nueva política penitenciaria y promueve, en la medida de sus posibilidades, las vías legales de reinserción.

6.2. La perspectiva de la sociedad, el valor de la convivencia

En democracia, toda actuación política se ordena en última instancia al logro de un objetivo con valor superior: una convivencia justamente conciliada. Una convivencia conciliada es valor, objetivo y principio de un proyecto democrático. La política penitenciaria y de reinserción debe formar parte de una política pro-social y de convivencia, con más motivo aún en una sociedad que ha padecido una vivencia sostenida de violencia y división.

En este marco debe situarse el segundo punto de partida de este proyecto de norma sobre reinserción y reintegración social de personas presas. El valor de la convivencia permite una aproximación a esta cuestión desde la perspectiva de la sociedad.

La legalidad y el más amplio consenso posible deben ser los pilares en los que repose una política penitenciaria que sea también política de convivencia. Sobre esa base, las instituciones, los partidos políticos, la sociedad civil organizada y la propia ciudadanía deben acompañar este proceso de normalización política, penal y penitenciaria y de resocialización de personas presas.

El Gobierno Vasco tiene la voluntad de promover una política penitenciaria y de reinserción que desarrolle los principios legales y constitucionales a los que está orientada. Es decir, hacia la función reeducadora y resocializadora de la pena. Su objetivo es consolidar la normalización social y política de la sociedad vasca, haciendo de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia y de construcción del futuro, sobre la base del respeto a los derechos humanos, a los principios democráticos y al pluralismo.

6.3. La perspectiva de las víctimas, el marco de la justicia restaurativa

El tercer punto de partida tiene en la perspectiva de las víctimas su eje central. La política penitenciaria y los derechos de las víctimas no pueden gestionarse en clave de colisión, sino de confluencia. Su punto de encuentro debe ser la convivencia. El límite que no puede rebasarse es la impunidad. Desde este punto de vista, la justicia restaurativa es inspiración de una forma innovadora de entender la justicia y de responder a los derechos de las víctimas

La justicia restaurativa es un proceso que permite identificar aquellas palabras o acciones que pueden ser dichas o hechas para reparar en la medida en que sea posible el daño cometido por un delito. Se establece para ello una relación o interacción entre aquellos que han sido dañados y aquellos que

han infligido el daño. En este contexto, las víctimas tienen la oportunidad de participar en la decisión acerca de cómo el ofensor deberá reparar el mal causado.

La experiencia de escucha a las víctimas en el caso vasco nos permite identificar un principio general de reparación. El principal daño (reparable) que se ejerce sobre las víctimas es otorgar a la agresión producida un valor mayor que el de la vida de la persona asesinada o agredida. La principal acción de justicia reparadora o restaurativa que una víctima puede recibir, en este sentido, es escuchar de quien le infligió el daño que lo que le hicieron no tuvo justificación, ni sentido alguno de valor mayor que la vida de cada una de las víctimas.

Esta es una forma de restaurar y reparar a las víctimas reconociendo la injusticia del daño que se les causó. Esta autocrítica es el principal punto de partida de un proceso de justicia restaurativa. Además, este distanciamiento crítico con respecto del delito cometido es el mejor indicador de un pronóstico favorable a la reinserción. Todo ello permite desarrollar y aplicar la justicia restaurativa o reparadora en el marco concreto del caso vasco. Este enfoque juega una función neurálgica en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco y en su política de promoción de la reinserción.

Segunda parte. Bases para una norma que regule las políticas de convivencia del Gobierno Vasco en materia de reinserción

Esta ponencia sintetiza las conclusiones del conjunto de precedentes y trabajos impulsados desde 2014 por la Secretaría General para la Paz y la Convivencia en materia de reinserción y dentro del Programa Hitzeman. Su contenido, a partir de este punto, puede considerarse la base de un proyecto de Decreto que regule las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia de reinserción y reintegración.

1. Propuestas para la exposición de motivos

Durante las dos últimas décadas, en el caso de los presos y presas de ETA, la política penitenciaria ha sido utilizada como una herramienta más de la lucha contra el terrorismo. En base a este objetivo, se han justificado medidas como el alejamiento y la dispersión, o la aprobación en 2003 de varias leyes orgánicas que han alargado las penas hasta máximos que lindan con la cadena perpetua y que condicionan, de un modo particular, la ejecución penitenciaria y los procesos de reinserción para personas condenadas por delitos de terrorismo.

Desde octubre de 2011, la amenaza del terrorismo ha desaparecido definitivamente de la política vasca. Si la política penitenciaria ha sido durante años una herramienta al servicio de la lucha contra el terrorismo, parece lógico que ahora, cuando el terrorismo ha acabado, forme parte de una política orientada a la convivencia, y ello no solo porque se haya producido este cambio histórico sino porque constitucionalmente queda establecido que la función de la pena debe ser la reeducación y la resocialización. Es decir, proyecto prosocial de convivencia y de integración.

Sin embargo, desde el final del terrorismo en 2011, no ha habido por parte de la Administración del Estado replanteamiento alguno de la política penitenciaria. A pesar de los requerimientos y propuestas que el Gobierno Vasco ha realizado en este sentido, durante estos años, la política penitenciaria ha continuado desarrollándose como si ETA continuara actuando.

Desde la perspectiva de la realidad interna de la sociedad vasca, la política penitenciaria y el impulso de políticas de reinserción tienen una importante incidencia en el marco de convivencia. Entre otras razones, porque estos procesos implican abordar un ejercicio sociopolítico de revisión crítica del pasado que es fundamental en la construcción de la memoria y la convivencia, así como para la reparación moral a las víctimas.

Por estos motivos, el Gobierno Vasco y las instituciones vascas han manifestado reiteradamente su voluntad de promover una nueva política penitenciaria y de resocialización, basada en los principios legales de individuación, humanidad y reinserción.

El Estatuto de Gernika prevé la transferencia de la competencia de los centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establecen sus artículos 10.14 y 12.1. Cuando han pasado 37 años desde la aprobación de esta Ley Orgánica, todavía sigue sin hacerse efectivo el traspaso de esta competencia. A pesar de ello, el Gobierno Vasco dispone en este contexto de capacidades que, aunque limitadas, le permiten actuar.

En concreto, y hasta que no se disponga del traspaso efectivo de esta competencia, el Gobierno Vasco puede promocionar, de acuerdo con la persona presa, actividades orientadas tanto a su reinserción, como al apoyo asistencial a su reintegración social.

Desde el punto de vista de la reinserción, esta norma explicitará, con detalle, el proceso que la persona presa podrá seguir con el acompañamiento del Gobierno Vasco hasta que un comité experto esté en condiciones de emitir un informe favorable al pronóstico de reinserción. Este informe constituirá la base de un dictamen oficial que el Gobierno Vasco dirigirá a la Junta de Tratamiento de la prisión y al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. La persona presa que haya decidido participar voluntariamente en este proceso podrá utilizar este informe como prueba pericial que acompañe su solicitud de progresión de grado y de otras medidas tendentes a su reinserción.

Desde el punto de vista de la reintegración social, la norma definirá los recursos asistenciales que, en materia de vivienda, formación y capacitación laboral, orientación y acompañamiento para el empleo, sanidad y asistencia social, y en igualdad de oportunidades con otros colectivos en riesgo de exclusión, podrá poner a disposición de las personas que, al salir de prisión, se hallen en situación objetiva de necesidad.

Los objetivos de este proyecto de norma se sintetizan en cuatro conceptos: legalidad, justicia restaurativa, víctimas y convivencia. En primer lugar, el objetivo del Gobierno Vasco es promover una política penitenciaria y de reinserción alineada con el derecho internacional de los derechos humanos que desarrolle los principios legales y constitucionales a los que está orientada. Es decir, hacia la función reeducadora y resocializadora de la pena, como parte de una política prosocial y de convivencia.

Situar la política penitenciaria y de reinserción que impulsa el Gobierno Vasco en el marco de las corrientes europeas de justicia restaurativa es el segundo objetivo de este proyecto de norma. La Directiva 29/2012 de la UE por la que se establecen las normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección a las víctimas de los delitos, contempla expresamente, dentro del concepto de justicia restaurativa, las distintas posibilidades de interacción entre la víctima y el infractor en clave de reparación del daño causado. El Estatuto de la Víctima del Delito incorpora al derecho interno esta directiva, que es de obligado cumplimiento desde noviembre de 2015. En concreto, el objetivo es desarrollar lo que esta directiva europea establece, aplicándolo al caso de aquellas personas presas condenadas por delitos de terrorismo que, estando en procesos de reinserción, lo acepten libremente.

En conexión directa con el anterior, el tercer objetivo es contribuir a la reparación de las víctimas mediante políticas públicas de convivencia que certifiquen la deslegitimación de cualquier forma de terrorismo, violencia o vulneración de derechos humanos ocurrida en el pasado y que expliciten el reconocimiento del daño y la injusticia padecida por estas.

Por último, el objetivo que corona este proyecto es consolidar la normalización social y política de la sociedad vasca, haciendo de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia y de construcción del futuro, sobre la base del respeto a los derechos humanos, a los principios democráticos y al pluralismo.

Este eventual proyecto de norma tiene en este momento cuatro grandes apartados. En primer lugar, se presentan las disposiciones generales que configuran el objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

El segundo punto hace referencia a los principios que fundamentan lo previsto en esta norma y que se sintetizan en los principios de individuación, humanidad y reinserción.

El tercer bloque regula el desarrollo del Proyecto de Reinserción, determinando su contenido, su procedimiento de incorporación, desarrollo y culminación, así como la naturaleza y funcionamiento de la Comisión que se encargará de su gestión.

El cuarto apartado desarrolla el Programa asistencial de reintegración post-penitenciaria. Desde este punto de vista, concreta el contenido y los ámbitos de prestación asistencial del mismo, así como el procedimiento de incorporación al programa asistencial y su desarrollo.

2. Propuestas para el articulado

2.1. Disposiciones generales

2.1.1. Objeto

El objeto de este proyecto de norma es regular las actuaciones que el Gobierno Vasco desarrollará para promover y prestar apoyo a procesos legales e individuales de reinserción de personas presas, específicamente condenadas por delitos de terrorismo, así como para favorecer asistencialmente los procesos de resocialización de personas presas en general.

2.1.2. Ámbito de aplicación

- Cualquier persona presa, ex-presa, o en tránsito de salida de prisión, podrá acogerse a las previsiones de esta norma, de forma voluntaria, cuando concurren los siguientes requisitos:
 - A los efectos del proceso de reinserción,
 - que la persona esté condenada por un delito de terrorismo.
 - A los efectos tanto del proceso de reinserción como de reintegración post-penitenciaria,
 - que la persona presa haga frente o haya hecho frente a una condena superior a cinco años.
 - que la persona presa haya nacido en Euskadi o, antes de su ingreso en prisión, haya sido residente en esta Comunidad Autónoma, durante al menos 2 años.
- Las prestaciones asistenciales reconocidas en esta norma serán de aplicación para aquellas personas presas que, al salir de prisión, acrediten no contar con recursos suficientes para rehacer su vida en libertad.
- Cualquier prestación prevista en esta norma será denegada o anulada en el caso de que la persona que sale de prisión participe en actividades delictivas.

2.2. Principios de actuación

• La ejecución de la pena privativa de libertad tiene como objetivo principal la reeducación y la resocialización, en los términos que recoge el art. 25.2 de la Constitución. Tres principios sirven al desarrollo de este objetivo: individuación, humanidad y reinserción. Estos tres principios fundamentan también este proyecto de norma.

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de individuación. El desarrollo de este principio se basa en la clasificación penitenciaria en cuatro grados de tratamiento. El principio de “individualización científica”

implica que el tratamiento penitenciario debe personalizarse. La valoración del pronóstico favorable a la progresión de grados y a la reinserción se basará en el análisis personalizado del recorrido que cada persona presa realice.

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de humanidad. El fundamento que inspira el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad es “la consideración de que la persona presa es sujeto de derecho y no se halla excluida de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma. En consecuencia, la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas”. (Art. 3.4. Reglamento Penitenciario)

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de reinserción y en la ética de la segunda oportunidad. La reinserción es un principio constitucional que ofrece una nueva oportunidad de reintegración social a quien ha cometido delitos. La ética de la segunda oportunidad tiene sentido porque es posible que, en circunstancias diferentes, una persona no esté condenada a repetir las mismas conductas. Su objetivo es lograr que la persona interna tenga la intención y capacidad de vivir respetando la ley penal.

2.3. Proyecto de apoyo a los procesos de reinserción

- El Gobierno Vasco desarrollará un *Proyecto de promoción, asesoramiento, apoyo y acompañamiento a procesos de reinserción de personas presas, específicamente condenadas por delitos de terrorismo* (en adelante el Proyecto), conforme a lo que estipula esta norma.

2.3.1. Contenido del Proyecto

- Este Proyecto situará su ámbito de actuación en el marco de la clasificación en grados del tratamiento penitenciario y de las posibilidades que este establece para su progresión, desde el primer grado hasta la libertad condicional. Progresión a la que, según el ordenamiento jurídico, está vinculado el proceso legal de reinserción.

- El objetivo de este Proyecto de promoción de la reinserción es prestar asesoramiento, apoyo y acompañamiento a las personas presas que, estando condenadas por delitos de terrorismo, deseen realizar un itinerario que les permita acreditar su intención y su capacidad de vivir respetando la ley penal.

- Esta acreditación deberá plasmarse al final de ese itinerario en un triple compromiso con la paz y la convivencia en relación con el pasado, con el presente y con el futuro, que cada persona presa podrá expresar con sus propias palabras y capacidades, y siempre de forma libre y voluntaria:

- con respecto al futuro, un compromiso de renuncia a la violencia y de vinculación a las vías pacíficas y democráticas;

- en relación con el presente, un compromiso de convivencia en una sociedad plural, junto a una voluntad de reparación a las víctimas, si su delito produjo daños a personas.

- y con respecto al pasado, la expresión de un distanciamiento crítico o autocrítico en relación con el delito cometido, especialmente si supuso vulneración de derechos humanos.

- El proceso de apoyo y acompañamiento a las personas presas que deseen formar parte de este Proyecto se realizará mediante la actividad dinamizadora de una Comisión Asesora para los procesos de reinserción (en adelante, la Comisión) cuya composición es específica en el punto 2.3.5.

2.3.2. Procedimiento de incorporación al Proyecto

- Una vez esta norma haya sido aprobada, el Gobierno Vasco deberá informar de su entrada en vigor a todas las personas presas condenadas por delito de terrorismo a las que pueda afectar su contenido. Esa información deberá incluir dos modelos de escrito: uno de ellos de solicitud de información sobre el Proyecto y el otro de solicitud de incorporación al mismo.
- Cualquier persona presa condenada por delito de terrorismo a la que pueda afectar esta norma, puede dirigirse a la Comisión o a la Secretaría General o Viceconsejería competente para solicitar información sobre su contenido. La Comisión o el Gobierno Vasco deberán satisfacer esta solicitud mediante el envío de información.
- La incorporación de las personas presas interesadas en participar en este Proyecto, se materializará mediante un escrito de solicitud de participación en el Proyecto dirigido a la Comisión. Esta solicitud ha de ser voluntaria, expresada personalmente y con conocimiento de los contenidos e implicaciones del Proyecto.
- El escrito de solicitud de incorporación al Proyecto incluirá una expresión de la voluntad de contribución a la convivencia en la sociedad vasca, así como información básica sobre la situación penitenciaria de la persona presa solicitante y su motivación para la incorporación al Proyecto.
- La aceptación de este escrito de solicitud por parte de la Comisión conlleva la incorporación oficial al Proyecto y su puesta en marcha de modo personalizado para cada solicitante.

2.3.3. Desarrollo del Proyecto

- Una vez el Proyecto se ha puesto en marcha, la Comisión establecerá contacto con la persona presa, bien por escrito, o bien gestionando una entrevista en la prisión, cuantas veces lo considere necesario. La Comisión designará de, entre sus integrantes, una persona responsable de cada caso.
- El objetivo de los contactos iniciales es acordar con la persona presa un itinerario personal de contribución a la paz y la convivencia cuya asunción satisfactoria por parte de personas presas condenadas por delitos de terrorismo facilite o, en su caso, agilice el informe favorable a los procesos de resocialización.
- La Comisión y la persona presa participante en el Proyecto podrán acordar un itinerario de contribución a la paz y la convivencia personalizado. Ese itinerario podrá diseñarse con recursos propios o mediante fórmulas de cooperación con entidades colaboradoras que podrán ser de distinto tipo:
 - Un recorrido de compromiso académico, en colaboración con Universidades y otras instituciones formativas y académicas.
 - Un recorrido de compromiso asociativo, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.
 - Un recorrido de compromiso institucional, en colaboración con Ayuntamientos y otras instancias públicas o educativas.
 - Un recorrido de compromiso solidario, en colaboración con proyectos concretos de solidaridad.
 - Otros recorridos de compromiso singular, adaptados a la especificidad de la persona presa en cada caso.
- El diseño del contenido de la contribución de la persona presa en cada uno de estos itinerarios deberá adaptarse a las limitaciones que impone la vida en prisión y a la situación penitenciaria en cada caso. En las circunstancias más restrictivas, estos itinerarios deberán hacerse mediante una relación epistolar y de visitas entre la persona presa, la entidad colaboradora y la Comisión.
- Los itinerarios serán compatibles con acciones adicionales y complementarias de participación voluntaria en otras actividades como seminarios, talleres, encuentros restaurativos con víctimas, formaciones específicas o participación en reflexiones colectivas.

-
- Al final del itinerario realizado, la persona presa deberá presentar sus conclusiones, según sus propias capacidades, bien por escrito o bien de forma oral en entrevista con su persona de contacto en la Comisión. Estas conclusiones tendrán carácter de proyecto final y deberán constituir una aportación o reflexión constructiva para la sociedad.
 - El desarrollo de estos itinerarios se verá facilitado y potenciado si las instancias penitenciarias competentes colaboran y cooperan en el desarrollo de este Proyecto. Por este motivo, el Gobierno Vasco podrá proponer fórmulas de colaboración para el desarrollo de los mencionados itinerarios de reinserción tanto con las instituciones penitenciarias, como con las entidades colaboradoras en su desarrollo.
 - El Gobierno Vasco establecerá, así mismo, cauces de comunicación para informar a Juzgados y Tribunales del despliegue de estos recursos orientados a la reinserción para facilitar, en su caso, los procesos de re-socialización en las condiciones legalmente previstas.

2.3.4. La culminación del Proyecto

- Al terminar el itinerario establecido, la Comisión deberá emitir un dictamen final de valoración que puede ser favorable o desfavorable al proceso de reintegración social de la persona presa. Ese dictamen debe analizar el recorrido desarrollado, las actividades adicionales realizadas y sus conclusiones.
- El dictamen de pronóstico favorable a la reinserción debe certificar básicamente que la persona presa que ha seguido el itinerario predefinido tiene intención y capacidad de vivir respetando la ley penal, porque su compromiso con la paz y la convivencia conlleva un razonamiento opuesto a cualquier vulneración de derechos humanos en el pasado, en el presente o en el futuro, y porque expresa un reconocimiento crítico del daño causado a las víctimas.
- En la elaboración de este dictamen, la Comisión tendrá en cuenta como valores favorables a un pronóstico positivo, cualquiera de las siguientes actividades adicionales que la persona presa haya podido desarrollar:
 - La participación en seminarios, talleres o formaciones específicas relacionados con los derechos humanos, la convivencia, las víctimas o la memoria deberá interpretarse como una expresión de la intención de aportación constructiva a la sociedad.
 - La participación en encuentros restaurativos con víctimas, en el marco de lo dispuesto por la Directiva 29/2012 de la UE y en el Estatuto de la Víctima del Delito, deberá interpretarse como una expresión del compromiso de reparación a las víctimas.
 - El apoyo personal a los procesos de desarme-disolución-desaparición de las organizaciones que ejercieron la violencia deberá interpretarse como una expresión del compromiso de colaboración con las autoridades para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista.
 - La aportación de testimonios de carácter personal o la participación en escritos de reflexión colectiva sobre los valores de la paz y la convivencia y de reflexión crítica o autocrítica sobre las vulneraciones de derechos humanos y sus consecuencias deberá interpretarse como una expresión de repudio de las actividades delictivas y de abandono de la violencia.
 - La disposición, en la medida de las posibilidades de cada persona presa, de satisfacer la responsabilidad civil ante las víctimas, así como cualquier otra actuación reparadora deberá ser interpretada como una expresión de la voluntad expresa de reconocimiento del daño causado a las víctimas.
- Una vez emitido el dictamen final y caso de que este sea favorable, el Gobierno Vasco convalidará esta certificación y dará traslado de la misma ante las instancias competentes en materia penitenciaria. La persona presa podrá presentar este informe como prueba pericial que acompaña su solicitud de progresión de grado o cualquier otra medida tendente a su reinserción.

2.3.5. La Comisión Asesora para los Procesos de Reinserción

- Se creará una Comisión Asesora para los Procesos de Reinserción que se encargará de diseñar y acordar con las personas presas los itinerarios de reinserción, así como de dinamizar, acompañar y valorar personalmente, al amparo de esta norma, el proceso desarrollado en cada caso mediante la elaboración de un dictamen final favorable o desfavorable al proceso de reinserción.
- La Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos deberá facilitar los medios económicos, materiales y humanos necesarios para el desarrollo de sus tareas.
- Sus miembros actuarán bajo los principios de legalidad, independencia, confidencialidad, colaboración y eficacia.
- Esta Comisión estará compuesta por un grupo de personalidades de trayectoria plural, multidisciplinar y reconocida. Su composición será la siguiente:
 - a) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por la Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos. Una de las tres será, además, designada presidente/a de la Comisión.
 - b) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco.
 - c) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por el Consejo Vasco de la Abogacía.
 - d) Ostentará la Secretaría Técnica de la Comisión, con voz y sin voto, una persona al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de nivel técnico licenciada en derecho, designada por la Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos.

2.4. Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración post-penitenciaria

- El Gobierno Vasco desarrollará un *Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración post-penitenciaria*, (en adelante el Programa), conforme a lo que estipula esta norma.

2.4.1. Contenido del Programa

- Este Programa situará su ámbito de actuación en el marco de la asistencia social post-penitenciaria, orientándolo a favorecer las condiciones materiales necesarias que permitan la reintegración social de las personas presas que salen de prisión.
- La gestión de este programa se realizará mediante la actividad de un servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración (en adelante, el SAP (Servicio Asistencial Post-penitenciario)) que tendrá presencia de representantes de los distintos Departamentos del Gobierno Vasco, con competencia en el ámbito de regulación de esta norma.
- Por su específica vulnerabilidad en cuanto a los recursos materiales necesarios para la reintegración en sociedad, este Programa ofrecerá a las personas que han salido de prisión un tratamiento en igualdad de oportunidades que el que se ofrece a otras personas pertenecientes a colectivos considerados vulnerables o en riesgo de exclusión que son merecedoras de especial atención en las acciones de fomento y de asistencia social acometidas por las Administraciones Públicas vascas.

2.4.2. Ámbitos de prestación asistencial

• Los ámbitos de asistencia social post-penitenciaria de carácter preferente que integren el Programa serán los siguientes:

-Ventanilla única de información y asesoramiento sobre recursos disponibles

- El Servicio Vasco de Gestión de Penas (Departamento de Administración Pública y Justicia) creará una ventanilla única de recepción de solicitudes de información o asesoramiento de las personas presas que han salido o van a salir de prisión, que estará atendida por personal del Departamento que haya recibido formación sobre este Programa.
- Esta ventanilla deberá contar con un número de teléfono, una dirección electrónica y una dirección postal. Así mismo, esta oficina dispondrá de un espacio web y un folleto que integre toda la información sobre prestaciones asistenciales disponibles para una persona presa en el momento en que el que deja la prisión.

-Renta de Garantía de Ingreso

- Lanbide aportará al folleto información sobre prestaciones asistenciales disponibles que se enviará a las personas presas, con información sobre los requisitos que son necesarios para acceder a la Renta de Garantía de Ingreso o a otras posibles que pudieran ser competencia del Servicio Vasco de Empleo, con advertencia expresa sobre la importancia de un correcto empadronamiento y sobre la posibilidad de solicitar la Renta de Garantía de Ingresos, una vez la persona presa ha sido clasificada en tercer grado.

-Recursos residenciales y de alojamiento

- La Viceconsejería de Vivienda aportará al folleto la información sobre los requisitos que son necesarios para acceder a las posibilidades que ofrecen los servicios de vivienda del Gobierno Vasco, con advertencia especial sobre la importancia de un correcto empadronamiento.
- En los casos de personas presas que cumplen la condena en cárceles fuera de Euskadi, pero en los que se pueda acreditar que el domicilio familiar se encuentra en la Comunidad Autónoma Vasca, la Viceconsejería de Vivienda regulará un mecanismo específico de inscripción en Etxebide para el acceso ordinario a las viviendas de alquiler.
- En casos de personas presas que al salir de prisión se encuentren en situación de alta vulnerabilidad o en riesgo de exclusión, la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco informará sobre los procedimientos específicos a seguir en las mismas condiciones que en el caso de personas de otros colectivos en equivalente situación.

-Recursos de formación y orientación laboral, estudios universitarios y fomento del empleo

- Lanbide aportará al folleto información sobre recursos existentes en materia de formación y capacitación laboral que ofrece el Servicio Vasco de Empleo. Esta información deberá subrayar que, para las personas presas clasificadas en tercer grado, este servicio incluye: alta en demanda, orientación laboral general y especializada, intermediación general y especializada, y posibilidad de acceso a la Renta de Garantía de Ingresos.
- A los efectos de los planes de fomento de la contratación, las personas inmersas en procesos de reintegración post-penitenciaria se considerarán colectivos en especiales circunstancias de riesgo de exclusión.
- La Viceconsejería de Universidades e Investigación fomentará entre las personas que se hallen en prisión la realización de estudios universitarios en tanto que estos constituyen un factor prosocial objetivo de reinserción y un medio para preparar condiciones adecuadas a la reintegración social. En consecuencia, aportará al Folleto información sobre las posibilidades de las que disponen para

realizar estudios universitarios y regulará un mecanismo específico de ayudas para la realización de estudios.

- La Viceconsejería de Justicia, la Viceconsejería de Políticas Sociales y Lanbide establecerán acuerdos de colaboración con entidades del tercer sector que desarrollen, en cada Territorio Histórico, tareas que favorezcan la incorporación en la comunidad de los presos o presas clasificados en segundo y tercer grado, tareas de acompañamiento personalizado en la búsqueda de empleo para quienes salen de prisión, así como de intermediación con las empresas.

-Recursos sanitarios y sociosanitarios

- La Viceconsejería de Salud aportará al Folleto información sobre las prestaciones que el Sistema de Salud de Euskadi ofrece en el ámbito penitenciario, prestadas por Osakidetza, y que se concretan en la atención primaria en los Centros Penitenciarios de la CAPV; en la atención especializada con programas específicos desarrollados dentro de los Centros Penitenciarios de la CAV, presencialmente o a través de tele-consulta; en la atención hospitalaria en centros de Osakidetza para aquellos casos que requieran hospitalización por su gravedad o pronóstico de terminalidad; y también, para la hospitalización psiquiátrica en centros públicos y concertados cuando esta sea requerida.
- La Viceconsejería de Salud, en relación con la Viceconsejería de Políticas Sociales y los Departamentos de Acción Social de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos articularán, en cada caso y de forma individualizada dentro de la estructura de gestión de caso por equipos de atención socio-sanitaria, los itinerarios socio-sanitarios, sobre todo en aquellos casos que concurren perfiles de cronicidad con complejidad asociada a los trastornos psiquiátricos, y/o adicciones, y/o dependencia, y/o discapacidad y/o exclusión.

-Recursos sociales

- La Viceconsejería de Políticas Sociales aportará al Folleto información sobre recursos disponibles para colectivos en especiales circunstancias de riesgo entre los que se considerarán las personas inmersas en procesos de resocialización penitenciaria. Estos recursos son los siguientes: atención primaria, en servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación; servicio de intervención socioeducativa y psicosocial, servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión; servicio de acogida nocturna; vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión y en atención secundaria, servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección; servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social; centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social; centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación.

-Otros recursos

- La Viceconsejería de Justicia ofrecerá, durante un período a determinar, la continuidad, fuera de prisión, de una asistencia jurídica específica del tipo de la que se presta en el turno de asistencia legal penitenciaria.
- Cada Viceconsejería o Secretaría General competente en el desarrollo de las actuaciones previstas dentro del Programa podrá articular acuerdos con las entidades del Tercer Sector que trabajan con personas presas para reforzar y complementar sus procesos de reinserción y reintegración.

2.4.3. Procedimiento de incorporación y desarrollo del Programa

- Una vez esta norma haya sido aprobada, el SAP (Servicio Asistencial Post-penitenciario) deberá informar de su entrada en vigor a todas las personas presas a las que pueda afectar su contenido. Esa información deberá incluir dos modelos de escrito: uno de ellos de solicitud de información sobre el Programa, y el otro de solicitud de incorporación al mismo.

-
- Cualquier persona presa, ex-presa, en tránsito de salida de prisión a la que pueda afectar esta norma, puede dirigirse al SAP, a través de la ventanilla única del Servicio Vasco de Gestión de Penas, para solicitar información sobre su contenido. El SAP deberá satisfacer esta solicitud mediante el envío del Folleto general que integre toda la información sobre prestaciones asistenciales para una persona presa en el momento en que el que deja la prisión.
 - La incorporación de las personas presas, ex-presas o en tránsito de salida de prisión interesadas en participar en este Programa se materializará mediante un escrito de solicitud de participación en el mismo dirigido al SAP. El escrito de solicitud incluirá información básica sobre la situación penitenciaria de la persona solicitante y definición de las prestaciones a las que necesita acogerse.
 - En los casos en que la persona desea acceder a este programa una vez ha salido de prisión, el plazo para la solicitud de acceso a sus prestaciones estará abierto durante 24 meses desde el día en que accede a la libertad condicional.
 - Una vez ha sido presentada la solicitud de prestaciones asistenciales, el SAP realizará un estudio de caso para valorar su viabilidad y para dar respuesta y orientación a la persona solicitante.
 - El SAP deberá comunicar de forma clara a la persona solicitante de las prestaciones a las que tiene derecho, según lo establecido en esta norma y de los requisitos a cumplir y trámites que debe realizar que se especificarán en un acuerdo con el solicitante.
 - La persona solicitante podrá requerir al SAP ampliación de información o aclaraciones cuando lo considere necesario.
 - El SAP podrá ofrecer una posibilidad de acompañamiento o asesoramiento a las personas solicitantes, mediante la intermediación de entidades del tercer sector que actúan en el ámbito penitenciario y con las que el Gobierno Vasco tenga establecidos acuerdos de colaboración a estos fines.

2.4.4. El servicio interdepartamental de asistencia a procesos de reintegración

- Se creará un servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración, o Servicio Asistencial Post-penitenciario (SAP) cuya misión consistirá en gestionar el *Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración*.
- Los/as miembros de la mesa del SAP actuarán bajo los principios de legalidad, independencia, confidencialidad, colaboración y eficacia.
- Serán miembros de este servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración:
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Derechos Humanos**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Justicia**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Asuntos Sociales**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Vivienda**.
 - Un Director o Directora de **Lanbide**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Salud**.
 - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Universidades**.
 - Un/a representante de **Eudel**.
 - Un/a representante de cada **Diputación Foral**.

Reflexión final

La justicia restaurativa considera que la mera imposición de un castigo, como única respuesta ante el delito, no es necesariamente la mejor respuesta para las necesidades de la víctima. Ofrece un paradigma más amplio porque introduce el proceso de respuesta a las necesidades de las víctimas en un cauce de interacción entre la víctima, el victimario y la comunidad.

En el caso vasco, la posibilidad de un proceso de justicia restaurativa se abre con la aplicación de lo que al inicio se ha denominado como el *principio general de reparación*: el reconocimiento de que la violación de derechos humanos no tuvo justificación, ni sentido alguno de valor mayor que la vida de cada una de las víctimas.

Dicho con estas o con otras palabras estamos hablando de hacer explícito el reconocimiento del daño injusto causado a las víctimas. Muchas víctimas han manifestado reiteradamente que necesitan este reconocimiento básico. Este proyecto de Norma para promover la reinserción de personas presas condenadas por delito de terrorismo parte de esta premisa.

Sobre esa base, desarrolla los valores centrales de la justicia restaurativa. Valores que algunos autores han sintetizado en cuatro conceptos: encuentro, reparación, reintegración y participación.

- Encuentro. Este proyecto de Norma contempla, siempre en un marco de decisión libre y voluntaria, la posibilidad de encuentro directo entre la víctima, las personas presas y entidades colaboradoras que puedan participar en el proceso.
- Reparación. Este proyecto de Norma prevé diferentes formas de reparación a las víctimas y a la sociedad, mediante la posibilidad de desarrollar una serie de itinerarios que permitan una contribución personalizada por parte de la persona presa.
- Reintegración. Este proyecto de Norma sitúa a la víctima como actor de la construcción social de la convivencia y contribuye a un reingreso del preso en la sociedad como una persona con capacidad de cooperación pro-social para la paz y la convivencia.
- Participación. Este proyecto de Norma se asienta en un principio rector: la participación libre y voluntaria de víctimas y personas presas en todas las fases del proceso restaurativo.

Estamos hablando de un proceso sumamente complejo, sin duda; pero sus efectos reparadores sobre las víctimas y la sociedad pueden ser más intensos y profundos que los que ofrece la aplicación de una justicia meramente punitiva.

Las personas presas participan también de un proceso de mayor valor personal, vital, social y político. No podemos olvidar, por otra parte, que este enfoque no es una ocurrencia aislada, sino una corriente europea que ha sido ratificada normativamente por las instituciones europeas mediante la Directiva 29/2012 de la UE, y que ha incorporado el Estatuto de la Víctima del Delito.

En definitiva, una política de reinserción y reintegración social, asentada en la justicia restaurativa, como la que promueve el Gobierno Vasco a través del Programa Hitzeman y de este proyecto de norma, permiten desarrollar un proceso y alcanzar unos resultados de valor añadido. Constituyen una pedagogía de la reparación, de la convivencia y de la prevención del delito con efectos educativos de largo alcance.

Ese valor añadido se resume en una idea sencilla: vivir y convivir mejor, más humanamente. Este es, en última instancia, el objetivo de este empeño.