



INFORME JURÍDICO

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE JUSTICIA RESTAURATIVA DEL PAÍS VASCO

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante comunicación recibida en el Consejo General del Poder Judicial el día 30 de junio de 2026, el Departamento de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco remitió la Resolución de 21 de mayo de 2026, del Director de Servicios de dicho Departamento, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco el 2 de junio de 2026, por la que se sometía a información pública el anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco, adjuntando asimismo el texto del citado anteproyecto «a los efectos de emitir las consideraciones que se consideren adecuadas».

2.- Con fecha 1 de julio de 2026, el Director del Servicio de Estudios e Informes del Gabinete Técnico se dirigió al Departamento de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco interesando la aclaración del alcance de la remisión efectuada, al señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial no contempla la formulación de alegaciones por el Consejo General del Poder Judicial en los trámites de audiencia e información pública de anteproyectos normativos, sino la emisión de informe respecto de aquellos textos comprendidos en el ámbito material del artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, solicitando que se precisara si se interesaba formalmente dicho informe y, en su caso, el plazo para su emisión.

3.- El 8 de julio de 2026 se recibió respuesta del Departamento de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco, en la que se indicaba que la remisión del anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco no tenía por objeto solicitar el informe previsto en el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al entender que el texto proyectado no contenía previsiones que afectasen al ejercicio de la función jurisdiccional, sino dar conocimiento institucional al Consejo General del Poder Judicial del contenido del anteproyecto.

4.- Entretanto, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión de 14 de julio de 2026, acordó ejercer el control de legalidad respecto del acuerdo adoptado por la Comisión de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dejando sin efecto la designación de ponentes para formular observaciones al citado anteproyecto, al considerar que la competencia para informar sobre proyectos normativos de esta naturaleza corresponde exclusivamente al



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Comisión de Estudios e Informes

Consejo General del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

5.- La Comisión de Estudios e Informes, en su reunión de 13 de julio de 2026, tras examinar el anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco y las comunicaciones intercambiadas con el Gobierno Vasco, consideró que el contenido del texto proyectado incidía en materias comprendidas en el ámbito del artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, singularmente las relativas a normas procesales y aspectos vinculados al funcionamiento de la Administración de Justicia, por lo que estimó procedente la emisión de informe por este órgano constitucional.

6.- En atención a dicha propuesta, la Comisión Permanente acordó encomendar a la Comisión de Estudios e Informes la elaboración del correspondiente informe sobre el anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco.

7.- La Comisión de Estudios e Informes, en su reunión de 20 de julio de 2026, acordó designar ponente del presente informe a la Vocal D.^a Isabel Revuelta de Rojas.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POTESTAD DE INFORME DEL CGPJ

8.- El artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establece que deberán someterse a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las materias expresamente enumeradas en dicho precepto. Entre ellas se encuentran, a los efectos que ahora interesan, las normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de los derechos fundamentales (apartado 6.^a), las leyes penales y normas sobre régimen penitenciario (apartado 8.^a), así como cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna (apartado 9.^a).

9.- El anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco contiene previsiones que inciden en la articulación de los procedimientos restaurativos con el proceso penal. Asimismo, contempla la intervención de jueces y tribunales en la derivación a procedimientos restaurativos y disciplina aspectos vinculados al cumplimiento de penas y medidas privativas de libertad. Tales materias presentan una conexión evidente con los apartados 6.^a y 8.^a del artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

10.- Debe señalarse, además, que la intervención de este Consejo encuentra igualmente cobertura en el apartado 9.^a del artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aunque el Gobierno Vasco manifestó inicialmente que la remisión del anteproyecto tenía por finalidad dar conocimiento institucional de su contenido y no instar formalmente la emisión del informe previsto en



dicho precepto, la Comisión de Estudios e Informes consideró que el texto proyectado afectaba a materias comprendidas en el ámbito legalmente reservado al informe del Consejo General del Poder Judicial, criterio que llevó a la Comisión Permanente a encomendar la elaboración del presente informe.

11.- Atendiendo a dicho marco legal y al contenido de la iniciativa normativa examinada, el presente informe se limitará al análisis de aquellos aspectos del anteproyecto que puedan afectar a las materias comprendidas en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en particular las relativas a la articulación de la justicia restaurativa con el proceso penal, a las funciones atribuidas a jueces y tribunales, a la ejecución de resoluciones penales y al cumplimiento de penas y medidas. Quedan, por ello, al margen de este informe las cuestiones que respondan exclusivamente al ejercicio de competencias administrativas u organizativas propias de la Comunidad Autónoma y que no incidan sobre el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

12.- Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo General del Poder Judicial viene manteniendo de forma constante que la función de informe prevista en el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial permite formular observaciones relacionadas con la calidad técnica de los textos normativos, su coherencia sistemática y la precisión de la terminología empleada, cuando ello resulte relevante para reforzar la seguridad jurídica y facilitar la aplicación de la norma por los órganos jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, podrán realizarse las observaciones de técnica legislativa o de sistemática normativa que se estimen pertinentes a lo largo del presente informe.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

13.- El anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco tiene por objeto establecer el marco jurídico del denominado Modelo Vasco de Justicia Restaurativa y regular los principios, estructuras organizativas, servicios e instrumentos necesarios para su desarrollo. La iniciativa pretende dotar de cobertura legal a las actuaciones, programas y servicios de justicia restaurativa desarrollados en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, configurando un sistema público orientado a favorecer la reparación de los daños derivados de las infracciones penales, la participación de las personas afectadas y la responsabilización de las personas causantes del hecho ilícito mediante su participación en procedimientos y prácticas restaurativas.

14.- El anteproyecto se estructura en 31 artículos, distribuidos en cinco capítulos, una disposición adicional única, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. El capítulo I contiene las disposiciones generales y el régimen jurídico de las personas facilitadoras; el capítulo II regula el Sistema Vasco de Justicia Restaurativa y los servicios que lo integran; el capítulo III se dedica a la justicia restaurativa integrada en el proceso penal; el capítulo IV regula las prácticas restaurativas alternativas al proceso penal; y el capítulo V incorpora las medidas dirigidas a garantizar la consolidación,



calidad y eficacia del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa. Finalmente, la parte final de la norma incorpora las previsiones necesarias para su aplicación, incluyendo las medidas presupuestarias, las disposiciones transitorias, la habilitación reglamentaria y la entrada en vigor.

15.- El capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, regula en sus artículos 1 a 4 el objeto de la ley (artículo 1), incorpora la definición del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa (artículo 2), delimita su ámbito de aplicación (artículo 3) y establece los principios rectores que han de inspirar toda actuación restaurativa (artículo 4). Conforme a la definición contenida en el artículo 2, el Modelo Vasco de Justicia Restaurativa se orienta a alcanzar la reparación del daño causado por la comisión de un hecho ilícito a las víctimas directas e indirectas y a la comunidad, así como la responsabilización de las personas causantes del mismo mediante su participación en procedimientos y prácticas restaurativas. Asimismo, el artículo 4 establece como principios rectores la voluntariedad, la confidencialidad, la accesibilidad, la equidad, la seguridad y la imparcialidad.

16.- También dentro del capítulo I, los artículos 5 a 9 contienen el régimen jurídico de las personas facilitadoras y del personal que interviene en procedimientos y prácticas restaurativas. En particular, se regulan los requisitos de cualificación profesional exigibles para el desarrollo de procedimientos o prácticas restaurativas (artículo 5), la formación necesaria para actuar como persona facilitadora en justicia restaurativa (artículo 6), las causas de abstención (artículo 7), la responsabilidad administrativa de las personas facilitadoras (artículo 8) y el procedimiento sancionador aplicable en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley (artículo 9).

17.- El capítulo II regula el Sistema Vasco de Justicia Restaurativa como estructura destinada a la implementación integral y coordinada del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa. A tal efecto, el artículo 10 crea dicho sistema, integrado por todos los servicios públicos de cooperación con la justicia, y determina sus finalidades, entre las que se incluyen favorecer el cumplimiento de los objetivos y funciones de los servicios que lo integran, garantizar una orientación común restaurativa y un enfoque comunitario, velar por su especialización, interrelación, continuidad, coherencia y eficacia, así como desempeñar funciones de coordinación, representación y colaboración institucional. Por su parte, el artículo 11 regula el equipo de coordinación del modelo, concebido como instrumento para favorecer el cumplimiento de sus objetivos, la cohesión de las políticas públicas en materia restaurativa y la coordinación con los servicios públicos de cooperación y con las entidades públicas o privadas que desarrollen procedimientos o prácticas restaurativas.

18.- Dentro del mismo capítulo II se regulan específicamente los servicios que integran el Sistema Vasco de Justicia Restaurativa. Así, el artículo 12 identifica como integrantes de dicho sistema el Servicio de Atención Integral a la Víctima, el Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada, el



Servicio de Justicia Restaurativa y el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas. El precepto dispone que cada servicio cumplirá sus propios objetivos y funciones con plena autonomía organizativa, previendo figuras de coordinación técnica, supervisión profesional, apoyo administrativo y perfiles específicos para intervenciones especializadas. Asimismo, exige que las personas coordinadoras cuenten con formación, conocimientos y experiencia en justicia restaurativa y en el funcionamiento del sistema institucional de justicia. El artículo 13 regula el Servicio de Atención Integral a la Víctima; el artículo 14, el Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada; el artículo 15, el Servicio de Justicia Restaurativa; y el artículo 16, el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas. Finalmente, el artículo 17 establece las funciones comunes atribuidas al personal técnico de los distintos servicios.

19.- El capítulo III regula la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal. A tal fin, los artículos 18 a 22 disciplinan su aplicación en distintos momentos del procedimiento y de la ejecución penal. El artículo 18 contempla su incorporación al proceso penal, tanto en la jurisdicción de adultos como en la de menores, configurándola como una herramienta complementaria cuando el procedimiento restaurativo tenga lugar en cualquiera de sus fases, en los términos previstos por la legislación procesal estatal. Por su parte, el artículo 19 prevé que el juez o tribunal pueda remitir a las partes a un procedimiento restaurativo, de oficio o a instancia de parte y con carácter previo al pronunciamiento de sentencia, mediante resolución motivada y cuando concurren los requisitos y garantías legalmente establecidos. Asimismo, regula las comunicaciones que el Servicio de Justicia Restaurativa debe dirigir al órgano judicial en los supuestos de falta de inicio, interrupción o finalización sin acuerdo del procedimiento, así como la remisión del informe y del acta de reparación cuando éste concluya con acuerdo.

20.- El mismo capítulo incorpora también previsiones relativas a la ejecución penal y al ámbito penitenciario. Así, el artículo 20 regula determinadas actuaciones vinculadas a la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad y establece la remisión al Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de la resolución judicial y de la documentación necesaria para la elaboración del correspondiente plan individualizado de ejecución. A continuación, el artículo 21 contempla la posibilidad de que el juez o tribunal derive las actuaciones al Servicio de Justicia Restaurativa antes de resolver sobre la suspensión de la ejecución de una pena privativa de libertad, cuando estime que el resultado del procedimiento restaurativo puede resultar relevante para la determinación de las condiciones, deberes, prohibiciones, medidas o prestaciones asociadas a dicha suspensión. Finalmente, el artículo 22 regula los procedimientos de justicia restaurativa en el ámbito penitenciario, orientados a promover la reparación, la responsabilización y la transformación personal de las personas privadas de libertad mediante encuentros directos o indirectos, círculos restaurativos, programas de responsabilización y talleres psicoeducativos, precisando que su desarrollo no



comportará por sí mismo beneficios, permisos o progresiones penitenciarias al margen de lo previsto en la normativa vigente.

21.- El capítulo IV, integrado por el artículo 23, regula las prácticas restaurativas alternativas al proceso penal. El precepto contempla su aplicación cuando el proceso penal no pueda incoarse, desarrollarse o concluirse por la falta de una condición de procedibilidad, la ausencia de autor conocido o la concurrencia de un obstáculo procesal que conlleve la extinción de la responsabilidad penal. En tales supuestos se prevé el desarrollo de prácticas restaurativas orientadas a la reparación de las personas victimizadas y de la comunidad.

22.- El capítulo V se dirige a garantizar la consolidación, calidad y eficacia del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa. En este ámbito, el artículo 24 garantiza un modelo público, gratuito, universal e integral de justicia restaurativa y establece las medidas dirigidas a asegurar el acceso al modelo. El artículo 25 regula la formación de los equipos que integran los servicios de colaboración con la justicia, mientras que el artículo 26 contempla específicamente la formación en materia de justicia restaurativa dirigida a operadores jurídicos, previendo que el departamento competente en materia de justicia del Gobierno Vasco promueva convenios con el Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, los colegios profesionales de la abogacía y la procuraduría, el Ministerio de Justicia, las universidades y las entidades especializadas para el diseño e implementación de programas formativos.

23.- También dentro del capítulo V, el artículo 27 prevé programas de formación especializada para el personal de la Administración de Justicia y de la Administración penitenciaria. Estas actuaciones tienen por finalidad proporcionar una comprensión del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa, de sus principios rectores, de sus ámbitos de aplicación y de su articulación con los sistemas judicial y penitenciario.

24.- En el mismo capítulo V, el artículo 28 regula la evaluación, el seguimiento y el control de calidad del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa, mientras que el artículo 29 incorpora medidas dirigidas a su difusión, información y sensibilización social, así como la elaboración de un plan de ejecución cuatrienal para la promoción y consolidación de la justicia restaurativa.

25.- También integrado en el capítulo V, el artículo 30 crea el Registro Vasco de Personas Facilitadoras en Justicia Restaurativa, como instrumento destinado a acreditar, reconocer y garantizar la cualificación técnica, ética y profesional de las personas que intervienen como facilitadoras en los procedimientos restaurativos desarrollados en el Servicio de Justicia Restaurativa.

26.- Finalmente, el artículo 31, igualmente ubicado en el capítulo V, regula el Foro Vasco de Justicia Restaurativa, concebido como un espacio de encuentro, diálogo y coordinación intersectorial en torno a la evaluación y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Comisión de Estudios e Informes

mejora del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa. El precepto prevé una composición plural e interdisciplinar, presidida por la persona titular del departamento competente en materia de justicia e integrada por representantes del propio Departamento de Justicia, del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, de la abogacía, de la procuraduría, de los equipos técnicos adscritos a los juzgados, del funcionariado de instituciones penitenciarias, de las universidades vascas, de los servicios del Sistema Vasco de Justicia Restaurativa y de entidades del tercer sector que trabajen con víctimas, personas penadas y comunidades afectadas. Asimismo, remite a un ulterior desarrollo reglamentario la regulación de su composición, funcionamiento, periodicidad, régimen de participación, objetivos y soporte técnico.

27.- La disposición adicional única establece que el Parlamento Vasco asegurará anualmente una dotación económica en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma destinada al desarrollo de las actuaciones necesarias para la consolidación de la justicia restaurativa en el País Vasco.

28.- Las disposiciones transitorias contienen las reglas destinadas a facilitar la implantación progresiva del modelo previsto en la norma. La disposición transitoria primera regula la creación del Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada; la disposición transitoria segunda establece el régimen aplicable al funcionamiento de los servicios hasta la finalización de los contratos vigentes; y la disposición transitoria tercera regula el régimen transitorio aplicable al Registro Vasco de Personas Facilitadoras.

29.- Finalmente, las disposiciones finales contienen las previsiones relativas al desarrollo normativo y a la entrada en vigor de la ley. La disposición final primera habilita al Gobierno Vasco para aprobar las disposiciones reglamentarias necesarias para su desarrollo y ejecución, mientras que la disposición final segunda establece un plazo de seis meses para su entrada en vigor a fin de permitir la adecuación normativa, institucional y organizativa necesaria para su aplicación efectiva.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO

a) Sobre el marco jurídico

30.- El anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco se proyecta sobre una materia que ha sido objeto de progresiva atención normativa en los ámbitos internacional, europeo y estatal. La justicia restaurativa ha venido configurándose como un conjunto de mecanismos vinculados a la participación de las personas afectadas por el delito, a la reparación del daño y a la responsabilización de quienes lo causan, sin perjuicio de su articulación conforme a las reglas propias del sistema de justicia penal.

31.- En el ámbito internacional, constituye una referencia relevante la Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, de



24 de julio de 2002, que incorpora como anexo los *Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal*. Dichos principios definen estos programas como aquellos que utilizan procesos de esa naturaleza e intentan lograr resultados orientados a la reparación, entendiendo por tales procesos aquellos en que la víctima, la persona infractora y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito participan conjuntamente de forma activa en la resolución de las cuestiones derivadas de éste, por lo general con la ayuda de una persona facilitadora.

32.- En el ámbito europeo, debe hacerse referencia, en primer lugar, a la Recomendación CM/Rec(2018)8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a la justicia restaurativa en materia penal. Esta recomendación contempla la justicia restaurativa como un instrumento que puede complementar los procedimientos penales tradicionales o utilizarse, cuando proceda, como alternativa a ellos, y subraya la necesidad de garantizar la participación de las partes afectadas, la reparación del daño, la responsabilización de la persona infractora y la existencia de profesionales debidamente formados.

33.- En el Derecho de la Unión Europea reviste especial importancia la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, cuyo artículo 12 regula las garantías aplicables a los servicios de justicia restaurativa. Este marco ha sido modificado por la Directiva (UE) 2026/1472 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2026, que reforma la Directiva 2012/29/UE con el fin de reforzar, entre otros extremos, el acceso de las víctimas a la información, al apoyo y a la protección conforme a sus necesidades individuales, así como su participación en el proceso penal.

34.- En el plano interno, la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, reconoce expresamente el acceso de las víctimas a servicios de justicia restaurativa. Su artículo 15 vincula dicho acceso a la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito, siempre que concurran los requisitos legalmente establecidos, entre ellos el reconocimiento de los hechos esenciales por el infractor, el consentimiento de la víctima y del infractor, la inexistencia de riesgo para la seguridad de la víctima y la ausencia de prohibición legal para el delito cometido.

35.- A este marco se ha añadido la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que ha incorporado a la Ley de Enjuiciamiento Criminal una regulación específica de la justicia restaurativa en el proceso penal. Dicha regulación, introducida a través de una nueva disposición adicional novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, establece el marco procesal para la derivación de las partes a



procedimientos restaurativos y para la valoración judicial de sus resultados. Se articula sobre los principios de voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad, y contempla garantías relativas al consentimiento informado, a su revocabilidad, a la ausencia de consecuencias procesales desfavorables por la negativa a participar o por el abandono del procedimiento restaurativo, así como a la intervención judicial en la remisión y valoración del resultado del procedimiento.

36.- El anteproyecto se sitúa en este contexto normativo y tiene por objeto dotar de cobertura legal al denominado Modelo Vasco de Justicia Restaurativa, mediante la regulación de sus principios, servicios, estructuras organizativas e instrumentos de coordinación, evaluación y calidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Desde esta perspectiva, el análisis del texto proyectado exige atender a su relación con el marco internacional y europeo sobre justicia restaurativa, así como con la normativa estatal que regula los derechos de las víctimas, el proceso penal, la ejecución penal y el régimen penitenciario.

b) Sobre la finalidad y objeto del anteproyecto

37.- De acuerdo con su exposición de motivos, la finalidad del anteproyecto consiste en consolidar un sistema público de justicia restaurativa que permita organizar y coordinar las actuaciones dirigidas a la atención de las víctimas, a la responsabilización de las personas causantes del hecho ilícito y a la participación de la comunidad en la reparación de las consecuencias derivadas de la infracción penal.

38.- Con esta finalidad, la norma proyectada establece un marco común de actuación para los servicios que desarrollan funciones vinculadas al Modelo Vasco de Justicia Restaurativa, definiendo los principios que informan su funcionamiento, la estructura organizativa del sistema, los requisitos exigibles a las personas facilitadoras y los instrumentos de coordinación, evaluación y control de calidad previstos para su desarrollo.

39.- Junto a este contenido organizativo, el anteproyecto contempla la aplicación de procedimientos y prácticas restaurativas en distintos ámbitos materiales, incluidos aquellos relacionados con el proceso penal, la ejecución de penas y medidas privativas de libertad y determinados supuestos en los que no exista un procedimiento penal en curso. La incidencia de estas previsiones sobre materias reguladas por la legislación estatal aconseja un examen específico de su encaje en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, cuestión que será abordada posteriormente.

40.- El texto incorpora asimismo previsiones relativas a la formación especializada de las personas facilitadoras y del personal que presta servicios en el Sistema Vasco de Justicia Restaurativa. También contempla actuaciones formativas dirigidas a operadores jurídicos y a personal vinculado a la Administración de Justicia y a la Administración penitenciaria, en los términos previstos en los artículos correspondientes.



41.- Del mismo modo, la norma prevé mecanismos de evaluación y control de calidad del modelo, así como actuaciones de difusión, información y sensibilización social sobre la justicia restaurativa. Estas previsiones se completan con instrumentos organizativos orientados a favorecer la participación y la coordinación entre las instituciones, entidades y servicios que intervienen en el desarrollo del sistema.

42.- Entre dichos instrumentos destacan el Registro Vasco de Personas Facilitadoras en Justicia Restaurativa y el Foro Vasco de Justicia Restaurativa. El primero se configura como instrumento de acreditación, reconocimiento y garantía de la cualificación técnica, ética y profesional de quienes intervienen como personas facilitadoras. El segundo se concibe como un espacio de encuentro, diálogo y coordinación intersectorial en torno a la evaluación y mejora del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa.

43.- Algunas de estas previsiones presentan una especial conexión con el ejercicio de la potestad jurisdiccional y con la posición institucional de jueces y tribunales, en particular las relativas a la intervención de órganos judiciales, a la ejecución de resoluciones penales, a la formación de operadores jurídicos y a la participación de representantes vinculados al ámbito judicial en órganos de colaboración o coordinación institucional. Tales aspectos exigen valorar si la regulación proyectada se mantiene dentro del ámbito organizativo propio de la Comunidad Autónoma o si incide en materias reservadas al Estado o vinculadas al ejercicio de la función jurisdiccional.

44.- En todo caso, la norma proyectada contiene previsiones relativas a la organización del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa, a los servicios que lo integran y a los instrumentos necesarios para su funcionamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio del análisis específico de aquellas disposiciones que puedan incidir en materias reservadas al Estado o vinculadas al ejercicio de la función jurisdiccional.

c) Sobre el título competencial

45.- El anteproyecto invoca como fundamento competencial el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma la provisión de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todas las fases del procedimiento penal, incluido el cumplimiento de la pena. La exposición de motivos conecta dicha previsión con la puesta a disposición de los tribunales de medios, servicios, instrumentos y medidas de apoyo para que la tutela judicial efectiva pueda desarrollarse en los términos previstos en la legislación estatal.

46.- La regulación proyectada se articula en torno al denominado Modelo Vasco de Justicia Restaurativa, mediante la ordenación de los servicios, instrumentos y medidas de apoyo previstos en el texto. No obstante, el anteproyecto también contiene previsiones relativas a la justicia restaurativa en el proceso penal, al cumplimiento de penas y medidas y al ámbito



penitenciario, remitiéndose en diversos pasajes a la legislación estatal aplicable.

47.- En consecuencia, el examen del anteproyecto debe circunscribirse a aquellas previsiones que, más allá de la organización de medios y servicios de apoyo, puedan afectar a las materias comprendidas en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En particular, procede analizar las disposiciones relativas a la articulación de la justicia restaurativa con el proceso penal, a la intervención atribuida a jueces y tribunales, a la ejecución de resoluciones judiciales y al cumplimiento de penas y medidas, así como aquellas otras que puedan incidir en el ejercicio de la potestad jurisdiccional o en la posición institucional de los órganos jurisdiccionales. Quedan al margen de este análisis las previsiones que respondan exclusivamente a la organización administrativa del modelo y no afecten al ejercicio de la función jurisdiccional o a competencias propias del CGPJ.

d) Sobre la habilitación normativa

48.- El anteproyecto contiene una habilitación reglamentaria a favor del Gobierno Vasco para aprobar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley. Dicha habilitación se recoge en la disposición final primera, que prevé el desarrollo reglamentario de la norma en el plazo de un año contado desde su entrada en vigor.

49.- En particular, la disposición final primera refiere dicho desarrollo a la organización interna y funcionamiento de los servicios del Sistema Vasco de Justicia Restaurativa, a los procedimientos de derivación, intervención y evaluación técnica del modelo, al sistema de formación homologada y al funcionamiento del Registro Vasco de Personas Facilitadoras, así como a la regulación de los convenios con entidades colaboradoras, los protocolos de coordinación interinstitucional y mecanismos de seguimiento, y la composición, organización y régimen de funcionamiento del Foro Vasco de Justicia Restaurativa.

50.- Las anteriores consideraciones permiten situar el anteproyecto en su contexto normativo general y delimitar los ámbitos sobre los que se proyecta la regulación propuesta. En particular, las previsiones relativas a la justicia restaurativa en el proceso penal, al cumplimiento de penas y medidas y a los mecanismos de relación institucional previstos en el texto requieren un análisis específico desde la perspectiva del reparto constitucional de competencias y de su incidencia sobre el ejercicio de la potestad jurisdiccional, la ejecución de resoluciones judiciales y la posición institucional de jueces y tribunales.

V. CONSIDERACIONES PARTICULARES

A) Sobre la incidencia competencial de la regulación de la justicia restaurativa en el proceso penal, la ejecución penal y el ámbito penitenciario

51.- El anteproyecto no se limita a la creación y organización de servicios públicos de justicia restaurativa, sino que incorpora previsiones relativas a su intervención en el proceso penal, en la ejecución de determinadas penas y en el ámbito penitenciario. Esta opción normativa obliga a examinar su compatibilidad con el artículo 149.1.6.^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación penal, procesal y penitenciaria.

52.- La delimitación de este ámbito competencial ha sido objeto de una consolidada doctrina constitucional. Como recuerda la STC 13/2019, de 31 de enero, FJ 3, con cita de la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, la legislación procesal constituye una competencia general del Estado, vinculada a la necesidad de preservar «la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales» en todo el territorio nacional. Esta doctrina arranca de las SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20, y 83/1986, de 26 de junio, FJ 2, y ha sido reiterada, entre otras, por la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4.

53.- La excepción prevista en el propio artículo 149.1.6.^a CE, relativa a las «necesarias especialidades» derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, ha sido interpretada de forma estricta. La STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, afirma que dicha salvedad no permite a las comunidades autónomas introducir normas procesales por el solo hecho de haber aprobado regulaciones sustantivas propias, ni innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa de los derechos e intereses que materialmente regulen, pues ello equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la específica reserva competencial que el artículo 149.1.6.^a CE establece en favor del Estado en materia de legislación procesal. Las singularidades procesales autonómicas han de limitarse, por tanto, a aquellas que vengan requeridas por una conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico.

54.- Para apreciar la concurrencia de una verdadera especialidad procesal autonómica, el Tribunal Constitucional exige verificar, en primer lugar, cuál es el Derecho sustantivo autonómico cuyas particularidades se invocan como fundamento de la especialidad; en segundo lugar, respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predica la singularidad introducida; y, finalmente, si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las especialidades procesales incorporadas existe una conexión directa que permita considerarlas necesarias en los términos de la cláusula competencial contenida en el artículo 149.1.6.^a CE. Así resulta de la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 5, doctrina reiterada por la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5.

55.- A ello se añade una específica carga de justificación. Conforme a la STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5, y a la doctrina posteriormente recogida en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, corresponde al legislador autonómico, o a quienes defiendan la ley impugnada, ofrecer una justificación suficiente sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, salvo que esa necesidad resulte del propio texto legal.



56.- Particular relevancia presenta, para el supuesto ahora examinado, la STC 243/2004, de 16 de diciembre, dictada en relación con la Ley del Parlamento de las Illes Balears 6/1995, de 21 de marzo, de actuación de la Comunidad Autónoma en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores. En dicha resolución, el Tribunal Constitucional precisó que, en el ámbito de la justicia de menores, las competencias autonómicas en materia de protección y tutela de menores permiten una intervención más amplia que la mera ejecución material de las medidas judiciales, pudiendo extenderse a actuaciones idóneas para la reincorporación del menor a la sociedad, especialmente mediante programas de carácter educativo y responsabilizador. Ahora bien, el Tribunal añadió que las competencias estatales del artículo 149.1.6.^a CE operan como límite de la acción normativa autonómica cuando ésta incide en la legislación penal o procesal (STC 243/2004, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5).

57.- En particular, la STC 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6, declaró inconstitucionales las previsiones autonómicas relativas a medidas destinadas a «evitar el proceso», al apreciar su naturaleza procesal. El Tribunal razonó que no se trataba de simples directrices de actuación administrativa, sino de la regulación de los requisitos que determinados actos, como la reparación o la conciliación, debían reunir para que el proceso no concluyera mediante sentencia. Por ello, al no existir particularidades sustantivas autonómicas que justificaran una especialidad procesal al amparo del artículo 149.1.6.^a CE, concluyó que tales preceptos invadían la competencia estatal en materia de legislación procesal.

58.- Asimismo, en relación con los preceptos que definían el contenido de determinadas medidas judiciales, la STC 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 8, afirmó que las medidas correctoras aplicables a los menores infractores constituyen consecuencias jurídicas diseñadas por el legislador para el menor infractor y que, al implicar privación o restricción de bienes jurídicos, la definición de su contenido se incardina en el ámbito de la legislación penal. De ahí que el Tribunal declarase contrarios al orden constitucional de competencias aquellos apartados de la ley autonómica que incorporaban una determinación del contenido de tales medidas, al corresponder dicha regulación al legislador estatal ex artículo 149.1.6.^a CE.

59.- La doctrina recogida en la STC 243/2004 resulta relevante para el presente anteproyecto en la medida en que permite distinguir entre la organización autonómica de medios, servicios o programas de apoyo, constitucionalmente admisible dentro del ámbito competencial propio, y la regulación de presupuestos, requisitos, contenido o efectos de instituciones procesales, penales o penitenciarias, que corresponde al Estado. Desde esta perspectiva, el examen del anteproyecto, y en particular de sus artículos 18 a 22, debe atender a si sus previsiones se limitan a ordenar servicios administrativos de apoyo o si, por el contrario, disciplinan aspectos



integrados en el proceso penal, en la ejecución penal o en el régimen penitenciario.

60.- De la doctrina constitucional expuesta se desprende que la Comunidad Autónoma dispone de margen para organizar servicios de justicia restaurativa, estructurar los recursos necesarios para su funcionamiento, regular la formación de los profesionales intervinientes y ordenar los mecanismos administrativos de prestación del servicio. Ahora bien, dicho margen encuentra su límite cuando la regulación deja de referirse a aspectos organizativos o prestacionales y se proyecta sobre instituciones integradas en la legislación procesal, penal o penitenciaria estatal.

61.- La objeción competencial no queda neutralizada por la utilización de remisiones a la legislación estatal ni por la reproducción o descripción de instituciones ya reguladas por ésta. La doctrina constitucional sobre la denominada *lex repetita* distingue entre la reproducción de normas estatales en materias de competencia exclusiva del Estado y la reiteración de normas básicas estatales en ámbitos de competencias compartidas, atribuyendo a cada supuesto consecuencias distintas (STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6 a); STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9).

62.- Cuando la reproducción autonómica recae sobre materias reservadas en exclusiva al Estado, la regla general es la inconstitucionalidad de la norma autonómica por falta de habilitación competencial. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en estos casos la ausencia de competencia autonómica para regular la materia debe conducir a declarar la inconstitucionalidad de la disposición que reproduce la norma estatal, salvo en supuestos excepcionales. Así lo afirma la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, doctrina posteriormente reiterada por la STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6 a). El vicio de inconstitucionalidad no deriva entonces de una eventual contradicción material con la legislación estatal, sino de que el legislador autonómico carece de título competencial para incidir en dicha materia. Por ello, el Tribunal ha declarado que al legislador autonómico no sólo le está vedado reproducir legislación estatal dictada al amparo de competencias exclusivas del Estado, sino también «parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» (STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c); en el mismo sentido, STC 13/2019, de 31 de enero, FJ 2).

63.- Es cierto que la jurisprudencia constitucional ha admitido una excepción limitada a esta regla cuando la reiteración de normas estatales tiene la exclusiva finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad a una regulación autonómica aprobada en el legítimo ejercicio de competencias propias. En relación con las normas procesales, el Tribunal ha precisado que la proscripción de las *leges repetitae* no debe extenderse «a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica [...] determinados preceptos del ordenamiento procesal general



con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el parlamento autonómico» (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; asimismo, SSTC 341/2005, de 21 de diciembre, FFJJ 9 y 10 c), y 54/2018, de 24 de mayo, FFJJ 6 y 7).

64.- Esta doctrina resulta particularmente relevante en el presente caso, dado que el anteproyecto incorpora previsiones relativas a la justicia restaurativa en el proceso penal, la ejecución de penas y el ámbito penitenciario, materias estrechamente vinculadas a competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal, penal y penitenciaria. En consecuencia, la mera remisión a la normativa estatal o la reproducción de instituciones reguladas por ésta no excluyen por sí mismas el reproche competencial. Antes al contrario, debe analizarse con especial rigor si los preceptos proyectados cumplen una función meramente descriptiva o instrumental para la comprensión de la regulación autonómica o si, por el contrario, introducen una regulación que incide materialmente en ámbitos normativos reservados al Estado.

65.- La aplicación de esta doctrina exige tomar en consideración que el ordenamiento estatal ya contiene una regulación específica de los servicios de justicia restaurativa en el artículo 15 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito. Dicho precepto reconoce a las víctimas la posibilidad de acceder a esos servicios «con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito» y condiciona dicho acceso al cumplimiento de requisitos expresos: que el infractor haya reconocido los hechos esenciales de los que deriva su responsabilidad; que la víctima haya prestado su consentimiento tras recibir información exhaustiva e imparcial sobre el contenido del procedimiento, sus posibles resultados y los mecanismos existentes para hacer efectivo su cumplimiento; que el infractor haya prestado también su consentimiento; que el procedimiento no entrañe riesgo para la seguridad de la víctima ni peligro de causarle nuevos perjuicios materiales o morales; y que no exista prohibición legal para el delito cometido. Además, el precepto regula la confidencialidad del procedimiento y la posibilidad de revocar el consentimiento en cualquier momento. La disposición final tercera de la Ley 4/2015 invoca expresamente los títulos competenciales estatales de los artículos 149.1.1.^a, 149.1.5.^a y 149.1.6.^a CE.

66.- Por su parte, la disposición adicional novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, introducida por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, regula el anclaje procesal de la justicia restaurativa en el marco del procedimiento penal. Establece los principios a los que debe sujetarse el procedimiento restaurativo (voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad), cuyo inicio depende de la concurrencia del siguiente presupuesto procesal, expresión del principio de oficialidad: «El juez o el Tribunal, valorando las circunstancias del hecho, de la persona investigada, acusada o condenada y

de la víctima, podrá, de oficio o a instancia de parte, remitir a las partes a un procedimiento restaurativo, salvo en los casos excluidos por ley».

La duración del procedimiento restaurativo se atenderá al plazo máximo que fije la resolución que acuerde la remisión a los servicios de justicia restaurativa, que no podrá exceder de tres meses, prorrogables por un plazo igual. En caso de que las partes no consientan someterse al procedimiento restaurativo, «los servicios restaurativos pondrán inmediatamente esta circunstancia en conocimiento del órgano judicial, que continuará la tramitación del procedimiento penal». Concluido el procedimiento restaurativo, los servicios emitirán un informe sobre el resultado positivo o negativo de la actividad realizada, acompañando, en caso positivo, el acta de reparación con los acuerdos a los que las partes hayan llegado, que estará firmada por las partes personalmente y por sus letrados, si los hubiera. En los supuestos de acuerdo, el apartado 9 de la disposición adicional novena regula las consecuencias procesales del mismo que serán acordadas por el órgano judicial, «previa audiencia del Ministerio Fiscal, de las partes personadas y de la víctima del delito, por término de tres días».

67.- Por ello, la Comunidad Autónoma no puede introducir una regulación propia de los presupuestos de acceso a la justicia restaurativa en el ámbito penal, ni alterar, completar, modular o sustituir los requisitos establecidos por el artículo 15 de la Ley 4/2015 y la disposición adicional novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Tampoco puede atribuir efectos procesales, penales o penitenciarios específicos a la participación en procedimientos restaurativos, ni condicionar las decisiones que correspondan a jueces, tribunales u otras autoridades competentes conforme a la legislación estatal. Lo admisible, desde la perspectiva competencial, es que el legislador autonómico tome esos presupuestos estatales como un dato normativo externo y, a partir de ellos, ordene la actuación de sus propios servicios de justicia restaurativa con consecuencias exclusivamente organizativas o prestacionales.

68.- En otros términos, la ley autonómica puede partir del supuesto de hecho previsto por la legislación estatal, esto es, de la existencia de un caso en el que sea legalmente posible la justicia restaurativa conforme al artículo 15 de la Ley 4/2015 y la disposición adicional novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para desencadenar la intervención de sus servicios públicos. Esa intervención puede consistir en información, orientación, acompañamiento, apoyo técnico, coordinación interna, diseño material de programas o prestación profesional del servicio. Pero no puede convertir ese presupuesto estatal en una regulación autonómica autónoma de los requisitos, procedimiento, efectos o consecuencias jurídicas de la justicia restaurativa en el proceso penal, en la ejecución de penas o en el ámbito penitenciario.

69.- Esta distinción es esencial para valorar los artículos 18 a 22 del anteproyecto. No toda mención autonómica a la justicia restaurativa en el ámbito penal debe reputarse invasiva. La referencia puede ser

constitucionalmente admisible cuando se limita a identificar el ámbito en el que pueden actuar los servicios autonómicos, siempre en los términos previstos por la legislación estatal. Lo que suscita objeción competencial son aquellos supuestos en que la norma autonómica atribuya carácter complementario a la institución dentro del proceso penal, regule la derivación judicial, imponga comunicaciones al órgano jurisdiccional, configure documentos con relevancia procesal, incida en el contenido de la ejecución penal o discipline modalidades de intervención restaurativa en el ámbito penitenciario.

70.- Esta conclusión no queda desvirtuada por las cautelas que incorpora la exposición de motivos del anteproyecto. En ella se afirma que el capítulo tercero se centra en la justicia restaurativa cuando actúa como complementaria a la justicia adversarial y que se emplea la terminología de la Recomendación del Consejo de Europa para distinguir entre justicia restaurativa complementaria, cuando discurre en paralelo y se integra con el proceso penal, y justicia restaurativa alternativa, cuando tiene lugar sin proceso penal. Asimismo, la exposición de motivos declara expresamente que el legislador autonómico es consciente de la competencia exclusiva del Estado para regular la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal, por lo que afirma limitarse a efectuar una remisión a la norma estatal vigente, sin introducir novedad ni regulación procesal o sustantiva alguna. Añade, no obstante, que no renuncia a una referencia expresa a dicha justicia restaurativa con la finalidad de visibilizarla y reconocer su posible ofrecimiento durante el proceso penal, tanto en la justicia de adultos como en la juvenil, así como durante el cumplimiento de la pena.

71.- Esta declaración resulta relevante desde la perspectiva interpretativa, pero no elimina por sí sola los reparos competenciales que pueda suscitar el articulado. El juicio de constitucionalidad no puede descansar únicamente en la afirmación contenida en la exposición de motivos de que no se introduce regulación procesal o sustantiva, sino que exige comprobar si los preceptos efectivamente proyectados se limitan a visibilizar la actuación de los servicios autonómicos o si, por el contrario, disciplinan la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal, imponen actuaciones a jueces y tribunales, regulan comunicaciones o documentos con relevancia procesal, inciden en la ejecución de penas o atribuyen una función jurídico-penitenciaria a los programas restaurativos. En este segundo caso, la remisión formal a la legislación estatal y la finalidad declarada de visibilización no impedirían apreciar una incidencia material en ámbitos reservados al Estado.

72.- Desde esta perspectiva, el artículo 18 del anteproyecto dispone que la justicia restaurativa se integra en el proceso penal adversarial, tanto en la justicia de adultos como en la justicia juvenil, y actúa como complementaria cuando el procedimiento restaurativo tiene lugar en cualquiera de las fases del proceso penal, de conformidad con la legislación procesal estatal. La remisión final a la legislación estatal atenúa el reproche competencial, pero

no lo elimina por completo. El precepto no se limita a decir que los servicios autonómicos podrán actuar cuando proceda conforme a la normativa estatal, sino que enuncia una regla sobre la integración y función de la justicia restaurativa dentro del proceso penal. Esa afirmación pertenece propiamente al plano de la legislación procesal, pues define el encaje de una institución en el proceso penal.

Para evitar el reparo competencial, el precepto debería reformularse en términos estrictamente organizativos, señalando únicamente que los servicios autonómicos de justicia restaurativa podrán prestar apoyo técnico en los supuestos en que la legislación estatal permita o prevea la intervención restaurativa.

73.- El artículo 19 presenta una incidencia competencial más intensa. Su apartado 1 establece que el juzgado o tribunal, de oficio o a instancia de parte y cuando concurren los requisitos y garantías legales, «remitirá» a las partes a un procedimiento restaurativo, mediante resolución judicial motivada y con el contenido y efectos previstos en la legislación estatal.

Esta previsión excede el ámbito autonómico por dos razones. En primer lugar, porque regula una actuación procesal de jueces y tribunales, al prever quién puede acordar la derivación, cuándo debe hacerse y mediante qué tipo de resolución. En segundo lugar, porque una ley autonómica no puede imponer obligaciones, deberes de actuación o mandatos decisorios a los órganos judiciales. La determinación de las facultades, deberes, cargas procesales y decisiones que corresponden a jueces y tribunales en el proceso penal forma parte de la legislación procesal estatal y, en último término, del estatuto constitucional de la potestad jurisdiccional ex artículo 117 CE.

74.- Tampoco resulta suficiente, a estos efectos, que el precepto añada la fórmula «de conformidad con la legislación procesal estatal». Esa cláusula de salvaguarda evita una contradicción frontal con el Derecho estatal, pero no convierte en organizativa una previsión que, por su objeto, regula la actuación del órgano judicial dentro del proceso. La Comunidad Autónoma puede prever que sus servicios actuarán cuando exista una derivación acordada por el órgano competente conforme a la ley estatal; lo que no puede hacer es disciplinar la derivación misma ni disponer que el juzgado o tribunal «remitirá» a las partes, pues ello supone establecer una regla procesal dirigida al órgano jurisdiccional que excede de lo previsto expresamente en la disposición adicional novena, apartado 5, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que configura la remisión al procedimiento restaurativo en términos estrictamente facultativos para el juez, «valorando las circunstancias del hecho, de la persona investigada, acusada o condenada y de la víctima».

75.- Los apartados 2 y 3 del artículo 19 también suscitan reparos. El apartado 2 prevé que, si el procedimiento restaurativo no se inicia por falta de consentimiento, se inicia y no concluye, o concluye sin acuerdo, el Servicio de Justicia Restaurativa informará de ello al órgano judicial, que resolverá



sobre la continuación del proceso penal conforme a la legislación vigente. El precepto adolece de dos defectos.

76.- Por un lado, no se incorpora el acotamiento temporal en el que el servicio debe comunicar al órgano judicial el no inicio, la no finalización o la conclusión sin acuerdo, comunicación que, de acuerdo con la disposición adicional novena, apartado 7, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debe realizarse «inmediatamente». Además, no se contempla que en caso de que el procedimiento restaurativo concluya sin acuerdos, el servicio de justicia restaurativa deberá emitir un informe sobre el resultado negativo de la actividad, como así lo establece el apartado 8 de la disposición adicional novena de la LECrim.

77.- Por otro lado, el inciso final del apartado 2 («quien acordará la continuación del proceso penal conforme la legislación vigente») viene a reproducir lo dispuesto en la disposición adicional novena, apartado 7, *in fine*, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sin que esta reiteración de la norma estatal en la norma autonómica resulte necesaria para la inteligencia del contenido normativo del precepto que se inscribe en el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma. Asimismo, el precepto emplea la expresión «conforme la legislación vigente», en lugar de la construcción «conforme a la legislación vigente», que es la utilizada de forma generalizada en el lenguaje jurídico y normativo.

78.- El apartado 3 dispone que, si el procedimiento concluye con acuerdo, el Servicio remitirá al juzgado o tribunal el informe y el acta de reparación, con indicación del acuerdo alcanzado, y que el órgano judicial adoptará la decisión que proceda conforme a la legislación procesal estatal. Debe señalarse que la disposición adicional novena, apartado 8, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal exige que el acta de reparación esté firmada por las partes personalmente y por sus letrados, si los hubiera. En este sentido, se sugiere la adición, tras la expresión «con copia a las partes», de la fórmula «en los términos previstos en la legislación procesal estatal», de modo que por remisión se incorpore la exigencia formal de que el acta de reparación esté firmada por las partes personalmente y por sus letrados, si los hubiera. Por otra parte, el inciso final del artículo 19.3 del anteproyecto, que hace referencia al curso de acción procesal que habrá de adoptar el juez o tribunal, viene a reproducir el precepto estatal, sin que resulte necesaria tal reiteración en la norma autonómica. En consecuencia, procede la supresión de este inciso final.

79.- El artículo 20, relativo a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, también requiere una delimitación cuidadosa. El apartado 1 prevé que el juzgado o tribunal competente para la ejecución de dicha pena remitirá testimonio de la resolución al Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas para la elaboración del plan individualizado de ejecución. En la medida en que esta previsión describe una actuación del órgano judicial en la ejecución de una pena, una ley autonómica no puede imponerla ni

configurarla como deber procesal. Si esa remisión está prevista en la legislación estatal, el anteproyecto puede partir de ella como presupuesto de actuación del servicio, pero no reproducirla como una obligación impuesta por la norma autonómica al órgano judicial.

80.- Una reformulación del precepto acorde con el marco constitucional podría ser la siguiente: «Cuando el Juez o Tribunal competente para la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad remita el testimonio de la resolución que la imponga junto con la documentación precisa, el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas procederá a la elaboración del plan individualizado de ejecución para su cumplimiento.»

81.- El apartado 2 del artículo 20 dispone que, recibidas las actuaciones, el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, si aprecia que el cumplimiento de la pena puede tener una función reparadora, se coordinará con el Servicio de Justicia Restaurativa para concretar el contenido del plan individualizado de ejecución. Esta previsión es admisible en lo que tiene de coordinación interna entre servicios autonómicos. Cabe recordar que, entre los contenidos posibles de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, regulada en el artículo 49 del Código Penal, están las labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, en delitos de similar naturaleza al cometido por la persona condenada. En este sentido, resulta pertinente prever la coordinación con el referido servicio de justicia restaurativa a los efectos de determinar el plan individualizado de ejecución de la pena, pero añadiendo, en todo caso, que «La ejecución se desarrollará bajo el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria» (art. 49.1.ª CP).

82.- El artículo 21, referido a la suspensión de la ejecución de penas privativas de libertad, presenta objeciones todavía más acusadas. Según su apartado 1, el juez o tribunal podrá derivar actuaciones al Servicio de Justicia Restaurativa en relación con la suspensión de la ejecución de la pena, pudiendo conectarse el resultado de la intervención restaurativa con condiciones, deberes, prohibiciones, medidas o prestaciones.

Esta materia pertenece al núcleo de la legislación penal y procesal estatal. La suspensión de la ejecución de penas privativas de libertad, sus presupuestos, condiciones, revocación y efectos son elementos propios del sistema penal estatal. Una ley autonómica no puede regular, ni siquiera indirectamente, la incidencia de la justicia restaurativa sobre tales elementos.

83.- El anteproyecto puede prever que los servicios autonómicos estarán disponibles para intervenir, prestar apoyo o emitir la información técnica que proceda cuando así se solicite conforme a la legislación estatal. Pero no puede establecer que el juez o tribunal deba remitir actuaciones, ni ordenar cómo debe articularse esa remisión, ni vincular la intervención restaurativa con la determinación de condiciones, deberes o medidas propias de la suspensión. Ello no sería una mera consecuencia organizativa de la existencia de servicios autonómicos, sino una regulación de una institución penal y procesal estatal.



En igual sentido, el apartado 2 del artículo 21 debe limitarse a prever que en el caso de que el Servicio de Justicia Restaurativa pueda llevar a cabo el procedimiento restaurativo, remitirá el resultado del mismo al órgano judicial, sin resultar de la competencia del legislador autonómico disponer lo que a partir de ese momento corresponde al juez o tribunal competente.

84.- El artículo 22, relativo al ámbito penitenciario, también excede en parte del plano estrictamente organizativo. El anteproyecto regula la finalidad de los procedimientos restaurativos en dicho ámbito, contempla posibles modalidades de intervención, como encuentros directos o indirectos, círculos restaurativos, programas de responsabilización o talleres psicoeducativos, y precisa que tales procedimientos no implicarán por sí mismos beneficios penitenciarios, permisos, progresión de grado u otras consecuencias salvo en los casos previstos por la normativa vigente. Esta última cautela es relevante, pero no elimina íntegramente el reparo competencial. La cuestión no es sólo si el precepto atribuye beneficios penitenciarios, sino si una ley autonómica puede disciplinar el encaje, finalidad y modalidades de procedimientos restaurativos dentro de la ejecución penitenciaria.

85.- La legislación penitenciaria corresponde al Estado ex artículo 149.1.6.ª CE. Por ello, la Comunidad Autónoma puede gestionar servicios, programas y recursos en el ámbito penitenciario en el marco de sus competencias ejecutivas u organizativas, pero no establecer una regulación legal propia sobre la función de la justicia restaurativa en la ejecución penitenciaria ni sobre su relación con los fines de responsabilización, reinserción, progresión o tratamiento penitenciario. La previsión de que no se producirán beneficios salvo los previstos en la normativa vigente reduce el riesgo de contradicción, pero no convierte en competencialmente neutra una regulación autonómica que define contenidos y finalidades de intervención dentro del régimen penitenciario.

86.- En resumen, los artículos 18 a 22 no presentan todos la misma intensidad de afectación competencial. El artículo 18 podría mantenerse, con una reformulación estrictamente descriptiva y organizativa, si se limita a declarar que los servicios autonómicos podrán intervenir en los supuestos previstos por la legislación estatal. El artículo 19 requiere una revisión más profunda, pues regula la derivación judicial, las comunicaciones al órgano jurisdiccional, la documentación resultante del procedimiento restaurativo y la actuación judicial posterior. Los artículos 20 y 21 deben depurarse de toda referencia que pueda incidir en el contenido o régimen de ejecución de penas o en la suspensión de condenas. Y el artículo 22 debería quedar limitado a la puesta a disposición de programas o servicios restaurativos en el ámbito penitenciario, sin regular su función jurídico-penitenciaria ni sus efectos.

87.- Para ajustar el anteproyecto al orden constitucional de distribución de competencias, su capítulo III debería reformularse de acuerdo con tres criterios.



En primer lugar, la norma autonómica debe abstenerse de imponer obligaciones, mandatos o deberes de actuación a jueces, tribunales u otras autoridades competentes conforme a la legislación estatal.

En segundo lugar, debe evitar toda regulación de presupuestos, requisitos, procedimiento, contenido, efectos o consecuencias jurídicas de la justicia restaurativa en el proceso penal, en la ejecución penal o en el ámbito penitenciario.

En tercer lugar, debe limitarse a regular la organización, funcionamiento, coordinación interna, disponibilidad y prestación técnica de los servicios autonómicos de justicia restaurativa, siempre «en los términos previstos por la legislación estatal aplicable».

88.- En definitiva, el anteproyecto puede partir de la legislación estatal como presupuesto de actuación: si conforme al artículo 15 de la Ley 4/2015 y a la legislación procesal, penal o penitenciaria aplicable resulta posible la intervención restaurativa, la Comunidad Autónoma puede organizar los servicios que la hagan materialmente efectiva. Lo que no puede hacer es reproducir esa regulación estatal introduciendo matices, ni desarrollar sus requisitos, ni atribuir efectos al procedimiento restaurativo, ni ordenar actuaciones judiciales o penitenciarias. En caso contrario, la norma autonómica dejaría de operar como regulación organizativa de servicios y pasaría a incidir en materias reservadas al Estado ex artículo 149.1.6.^a CE.

89.- Por ello, procede reconsiderar la redacción de los artículos 18 a 22 del anteproyecto. Aunque la exposición de motivos afirma que la norma pretende únicamente visibilizar la justicia restaurativa y remitirse a la legislación estatal vigente, el articulado debe reflejar con plena coherencia esa opción. Su mantenimiento sólo resultaría constitucionalmente viable si se reformulan desde una perspectiva estrictamente prestacional y organizativa, eliminando las previsiones que reiteran el contenido de normas estatales de contenido procesal o que se refieren a la determinación del contenido de la ejecución penal, a la suspensión de penas o a los efectos penitenciarios de la intervención restaurativa.

Asimismo, debería incorporarse una cláusula expresa de salvaguarda competencial que establezca que la ley autonómica no regula presupuestos, requisitos, procedimiento, contenido ni efectos jurídicos de la justicia restaurativa en el proceso penal, en la ejecución penal o en el ámbito penitenciario, ni condiciona las decisiones que correspondan a los órganos judiciales o penitenciarios competentes conforme a la legislación estatal.

B) Sobre el Foro Vasco de Justicia Restaurativa

90.- El artículo 31 del anteproyecto crea el Foro Vasco de Justicia Restaurativa como órgano de participación, colaboración e intercambio de información entre las distintas instituciones y entidades vinculadas al desarrollo de las políticas públicas en esta materia. De acuerdo con la



regulación proyectada, el Foro aparece configurado como un espacio estable de encuentro institucional destinado a promover la cooperación, el intercambio de experiencias y la formulación de propuestas relacionadas con el desarrollo del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa.

91.- La creación de órganos consultivos o espacios de coordinación y colaboración constituye una técnica organizativa habitual en el ejercicio de las competencias autonómicas y, en cuanto tal, no suscita objeciones desde la perspectiva constitucional. No obstante, la regulación proyectada presenta una singular relevancia en la medida en que prevé la participación en dicho órgano de representantes vinculados al Poder Judicial, al Ministerio Fiscal, a los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia y a otros operadores jurídicos.

92.- Sobre esta cuestión existe un consolidado criterio del Consejo General del Poder Judicial. En particular, el Informe emitido en relación con el Proyecto de Decreto de creación del Órgano Común de Colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las diversas instituciones que operan en el ámbito de la Administración de Justicia, aprobado por acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 30 de octubre de 2019, puso de relieve la necesidad de diferenciar claramente los mecanismos de cooperación institucional de aquellos supuestos que pudieran afectar al régimen constitucional de gobierno del Poder Judicial o al estatuto jurídico de jueces, juezas, magistrados y magistradas.

93.- Como recordó el Consejo General del Poder Judicial, la participación de representantes judiciales en órganos de naturaleza administrativa o interinstitucional debe examinarse a la luz de los artículos 117 y siguientes de la Constitución y de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, evitando configuraciones que puedan presentar a los órganos judiciales como integrantes de estructuras administrativas ajenas al propio Poder Judicial o que puedan desdibujar el principio de independencia judicial.

94.- Desde esta perspectiva, la eventual participación de representantes vinculados al ámbito judicial en el Foro Vasco de Justicia Restaurativa únicamente puede concebirse como una manifestación de colaboración institucional y de intercambio de información o experiencias. Dicha participación no puede traducirse en mecanismos de coordinación funcional con órganos jurisdiccionales ni en fórmulas que permitan atribuir al Foro facultades de impulso, dirección, seguimiento o evaluación de actuaciones jurisdiccionales o de ejecución de resoluciones judiciales.

95.- Asimismo, resulta necesario evitar cualquier configuración normativa susceptible de presentar a los órganos jurisdiccionales o al propio Poder Judicial como integrantes de estructuras administrativas de planificación, gestión o desarrollo de políticas públicas, tareas reservadas a otros poderes distintos del Poder Judicial, que se rige por el principio de exclusividad de la jurisdicción del art 117.4 de la Constitución, en sus dos vertientes, positiva y



negativa (SSTC 70/2022 y 3/2023). Como ha venido señalando este Consejo en anteriores informes, la posición constitucional del Poder Judicial impide su integración institucional en órganos administrativos de coordinación, sin perjuicio de los mecanismos de colaboración que puedan establecerse dentro de los límites previstos por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

96.- En consecuencia, si se mantiene la participación de representantes relacionados con el ámbito judicial, la regulación proyectada debería identificar con precisión la naturaleza de dicha participación y el título jurídico que ampara su presencia en el órgano. La indeterminación actual puede suscitar dudas acerca del régimen de representación institucional del Poder Judicial y de las competencias que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al Consejo General del Poder Judicial. Asimismo, la referencia contenida en el artículo 31.2 a los «equipos técnicos adscritos a los juzgados» no resulta plenamente coherente con la organización judicial derivada de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero.

97.- Debe recordarse, además, que la jurisprudencia constitucional y el criterio expresado de forma constante por este Consejo en anteriores informes han subrayado la necesidad de preservar la posición institucional propia del Poder Judicial y su diferenciación respecto de las administraciones públicas. En consecuencia, la participación de representantes judiciales en órganos de colaboración interinstitucional no puede configurarse de manera que permita apreciar relaciones de coordinación funcional con órganos administrativos ni interpretarse como una integración de los órganos jurisdiccionales en estructuras administrativas de planificación o gestión de políticas públicas.

98.- En consecuencia, la regulación del Foro Vasco de Justicia Restaurativa debería reforzar expresamente su carácter consultivo, deliberativo y no decisorio, excluyendo cualquier interpretación que pudiera afectar al principio de independencia judicial o al régimen de gobierno del Poder Judicial constitucional y orgánicamente establecido.

C) Servicio a la persona investigada y posición de la víctima

99.- Debe hacerse referencia a la creación del Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada previsto en el artículo 14 del anteproyecto. La redacción del artículo 14 no delimita con la precisión necesaria el ámbito subjetivo y funcional del servicio. El apartado 3 vincula la información sobre programas orientados a la responsabilización y reparación del daño a los casos en que se hayan reconocido los hechos esenciales de los que pueda derivarse responsabilidad. Sin embargo, sus apartados 1 y 2 lo configuran como un recurso de apoyo, atención y asistencia a personas investigadas, encausadas o acusadas en el marco de un proceso penal, lo que podría llevar a entender que se proyecta con carácter general sobre cualquier persona que se encuentre en alguna de esas situaciones procesales.



100.- La intervención propiamente restaurativa, sólo puede desarrollarse cuando concurren los presupuestos y garantías establecidos por la legislación estatal. Entre ellos ocupa una posición central el reconocimiento por la persona infractora de los hechos esenciales de los que deriva su responsabilidad, exigido por el artículo 15.1.a) de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito.

101.- Esta precisión resulta necesaria porque la justicia restaurativa, en el marco estatal vigente, se orienta primordialmente a la reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito para la víctima. El artículo 15 de la Ley 4/2015 condiciona el acceso a estos servicios no sólo al reconocimiento de los hechos esenciales por la persona infractora, sino también al consentimiento informado de la víctima y del infractor, a la inexistencia de riesgo para la seguridad de aquélla o de nuevos perjuicios materiales o morales y a la ausencia de prohibición legal para el delito cometido. La intervención restaurativa no puede, por tanto, configurarse como un servicio autónomo de apoyo general a la persona investigada, sino como un mecanismo orientado a la reparación de la víctima y sometido a los requisitos y garantías establecidos por la legislación estatal.

102.- Esta orientación ha sido reforzada en el ámbito de la Unión Europea por la Directiva (UE) 2026/1472 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2026, por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. La citada Directiva parte de la constatación de que persisten dificultades en el acceso efectivo de las víctimas a la información, al apoyo y a la protección conforme a sus necesidades individuales, y refuerza las obligaciones dirigidas a garantizar una atención especializada, una protección individualizada y una participación efectiva en el proceso penal. Asimismo, subraya la necesidad de prevenir la victimización secundaria y reiterada y de atender las circunstancias particulares de las víctimas más vulnerables. Desde esta perspectiva, cualquier actuación restaurativa debe articularse desde la centralidad de la reparación, la protección y el apoyo a la víctima, garantizando sus derechos, su seguridad, su dignidad y la ausencia de victimización secundaria.

103.- La relevancia de los derechos e intereses legítimos de las víctimas en el sistema de justicia penal ha sido igualmente destacada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En particular, la STJUE (Sala Cuarta) de 15 de septiembre de 2011, asuntos acumulados C-483/09 y C-1/10, Gueye y Salmerón Sánchez, subrayó que la normativa europea relativa al estatuto de la víctima se orienta a garantizar una protección adecuada de sus derechos e intereses legítimos y a asegurar su participación efectiva en el proceso penal (apartados 54, 64 y 66), precisando además que la respuesta penal frente a determinadas manifestaciones de violencia protege no sólo los intereses individuales de la víctima, sino también intereses generales de la sociedad



(apartado 61). Esta doctrina pone de relieve la centralidad de la víctima en el sistema de justicia penal y, por extensión, en los mecanismos de justicia restaurativa.

104.- Del marco normativo expuesto se desprende que el diseño de los servicios integrantes del Sistema Vasco de Justicia Restaurativa ha de tomar en consideración la posición singular que el ordenamiento reconoce a la víctima. En este contexto, la previsión de creación del Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada en un anteproyecto de ley de Justicia Restaurativa, articulada en torno a programas de responsabilización y reparación, deberá quedar expresamente condicionada al reconocimiento de los hechos esenciales por la persona investigada, encausada o acusada, así como al resto de presupuestos y garantías exigidos por la legislación estatal.

105.- La configuración del Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada debe preservar la posición central que corresponde a la víctima en el marco de la justicia restaurativa, sin perder de vista que la justicia restaurativa se orienta primordialmente a la reparación material y moral del daño sufrido por la víctima, a la protección de su seguridad y a la prevención de nuevos perjuicios.

En consecuencia, las actuaciones dirigidas a la persona investigada sólo adquieren sentido restaurativo en la medida en que favorezcan su responsabilización por el hecho cometido, el reconocimiento del daño causado y la reparación de sus consecuencias para la víctima.

106.- A tal fin, el anteproyecto debería precisar la articulación entre el Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada y los servicios dirigidos a las víctimas, garantizando que toda actuación desarrollada en el marco de aquél se lleve a cabo con pleno respeto al estatuto reforzado de protección que el ordenamiento reconoce a éstas.

Asimismo, resulta conveniente incorporar garantías expresas que aseguren que el funcionamiento del servicio no menoscaba los derechos de la víctima, no compromete su seguridad, no genera expectativas procesales indebidas para la persona investigada y no favorece dinámicas de presión, instrumentalización o victimización secundaria.

107.- En particular, debe aclararse expresamente que cualquier actuación vinculada a programas restaurativos de responsabilización y reparación queda subordinada al reconocimiento de los hechos esenciales y a los demás requisitos previstos por la legislación estatal. Esta precisión resulta necesaria para evitar equívocos sobre el alcance del Servicio, preservar la posición singular y reforzada de la víctima y garantizar que el eventual apoyo a la persona investigada opere únicamente como instrumento para favorecer una justicia restaurativa orientada a la reparación de aquélla.



D) Otras cuestiones suscitadas por el anteproyecto

108.- Al margen de las cuestiones examinadas anteriormente en relación con la regulación de la justicia restaurativa en el proceso penal, la ejecución de las penas, el ámbito penitenciario, la composición del Foro Vasco de Justicia Restaurativa y la creación del Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada, el anteproyecto incorpora otras previsiones que merecen consideración desde la perspectiva del ejercicio de la potestad jurisdiccional, de la posición institucional de jueces y tribunales y del régimen propio de los órganos de gobierno del Poder Judicial.

109.- En primer lugar, determinadas previsiones relativas a la formación de operadores jurídicos y personal vinculado a la Administración de Justicia requieren una delimitación precisa. Los artículos 25 a 27 contemplan actuaciones dirigidas a fomentar el conocimiento de los instrumentos de justicia restaurativa por distintos colectivos profesionales, incluyendo referencias a operadores jurídicos, personal de la Administración de Justicia y personal de la Administración penitenciaria.

110.- Cuando dichas actuaciones se proyecten sobre jueces, juezas, magistrados y magistradas, debe tenerse presente el régimen competencial establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial. El artículo 560.1.7.ª LOPJ atribuye al Consejo General del Poder Judicial la competencia en materia de formación y perfeccionamiento de la Carrera Judicial, y el artículo 433 bis.4 LOPJ encomienda a la Escuela Judicial el desarrollo de los programas y la impartición de los cursos que integran el Plan de Formación Continuada.

111.- Esta competencia se vincula al derecho de los miembros de la Carrera Judicial a recibir formación continuada, individualizada, especializada y de alta calidad durante toda su carrera profesional, reconocido en el artículo 433 bis LOPJ. Desde esta perspectiva, las referencias del anteproyecto a la formación de operadores jurídicos deberían formularse de modo que no puedan interpretarse como una atribución directa a la Administración autonómica de funciones de formación dirigidas a miembros de la Carrera Judicial.

112.- Ello no excluye la posibilidad de promover actividades formativas o de sensibilización en materia de justicia restaurativa, siempre que, en lo que afecte a miembros de la Carrera Judicial, se articulen mediante los correspondientes instrumentos de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y dentro del marco competencial previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 433 bis.4 LOPJ).

113.- En consecuencia, las referencias a la formación de los miembros de la Carrera Judicial deben formularse expresamente en términos de colaboración institucional con el Consejo General del Poder Judicial o de promoción de actividades desarrolladas en el ámbito de las competencias que a éste corresponden, evitando dudas interpretativas sobre el alcance de los artículos 25 a 27 del anteproyecto.



114.- En segundo lugar, resulta conveniente que el anteproyecto incorpore, en el ámbito organizativo y prestacional propio de la regulación autonómica, una referencia expresa a la necesidad de que los servicios y actuaciones restaurativas se desarrollen con respeto a los derechos de las víctimas, a la evaluación individualizada de sus necesidades y a las medidas de protección que puedan resultar procedentes conforme a la normativa estatal y europea aplicable.

115.- Esta previsión adquiere especial relevancia respecto de víctimas menores de edad, víctimas de violencia sexual, víctimas de violencia de género, personas con discapacidad y restantes categorías especialmente vulnerables contempladas en la normativa estatal y europea. La eventual participación de estas personas en actuaciones restaurativas exige preservar las garantías necesarias para evitar situaciones de victimización secundaria, intimidación o presión indebida.

116.- En tercer lugar, deben examinarse las referencias del anteproyecto a mecanismos de relación institucional entre los servicios de justicia restaurativa y los órganos jurisdiccionales. La cooperación entre instituciones puede resultar necesaria para el funcionamiento de los programas restaurativos, pero debe articularse respetando la posición constitucional propia de jueces y tribunales.

117.- La eventual intervención de los servicios de justicia restaurativa en procedimientos judiciales no altera la posición que corresponde a los órganos jurisdiccionales. La derivación a mecanismos restaurativos prevista por la legislación estatal constituye una actuación procesal sometida a los requisitos y efectos establecidos por el ordenamiento jurídico, sin que pueda generar relaciones de coordinación funcional, dependencia institucional o colaboración permanente entre órganos jurisdiccionales y servicios administrativos.

118.- Desde esta perspectiva, las relaciones entre los servicios de justicia restaurativa y los órganos judiciales deben configurarse en términos de auxilio técnico, colaboración institucional e intercambio de información en los supuestos legalmente previstos, sin que puedan interpretarse como mecanismos de planificación conjunta, seguimiento compartido o dirección coordinada de actuaciones relacionadas con el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

119.- Merece asimismo consideración la elaboración de informes, evaluaciones o documentos de seguimiento por parte de los servicios integrados en el Sistema Vasco de Justicia Restaurativa. La eventual remisión de tales documentos a órganos jurisdiccionales no puede alterar el régimen de valoración de los elementos de juicio que corresponde exclusivamente a jueces y tribunales.

120.- En consecuencia, resulta necesario que la norma precise expresamente que los informes, propuestas o valoraciones emitidos por los servicios de justicia restaurativa tienen naturaleza técnica, asistencial e informativa,

careciendo de efectos vinculantes o predeterminantes respecto de las decisiones que corresponda adoptar a los órganos jurisdiccionales.

121.- Finalmente, merece una consideración específica la utilización de la expresión «persona facilitadora» para designar a quienes intervienen en procedimientos restaurativos. Aunque se trata de una denominación habitual en este ámbito, debe advertirse que el término «facilitador» posee ya una significación jurídica propia en la legislación procesal, vinculada a los ajustes necesarios para garantizar la comprensión, comunicación y participación efectiva de personas con discapacidad y, en determinados supuestos, de personas mayores en los procedimientos judiciales.

122.- En efecto, la Ley 8/2021, de 2 de junio, introdujo el artículo 7 bis en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, bajo la rúbrica «Ajustes para personas con discapacidad». Dicho precepto prevé que, en los procesos en los que participen personas con discapacidad, se realizarán las adaptaciones y ajustes necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad y, en particular, permite la intervención de un profesional experto que, a modo de facilitador, realice las tareas necesarias para que la persona pueda entender y ser entendida. La misma previsión se incorporó al artículo 7 bis de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, y aparece también en el artículo 109 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Asimismo, el artículo 2.f) del Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, define a la persona facilitadora como la persona que trabaja, según sea necesario, con el personal del sistema de justicia y las personas con discapacidad para asegurar una comunicación eficaz durante todas las fases de los procedimientos judiciales, precisando que se trata de una figura neutral que no habla en nombre de las personas con discapacidad ni del sistema de justicia, ni dirige o influye en las decisiones o resultados.

123.- De este marco normativo se desprende que el facilitador procesal cumple una función específica de adaptación y ajuste para remover barreras de comunicación, comprensión e interacción en el proceso judicial. Esta función difiere de la atribuida por el anteproyecto a quienes intervienen en procedimientos restaurativos, cuya actuación se orienta a facilitar espacios de diálogo, reparación, responsabilización y participación de las personas afectadas por un hecho ilícito.

124.- La coincidencia terminológica puede generar incertidumbres interpretativas, especialmente cuando los procedimientos restaurativos se desarrollen en conexión con procedimientos judiciales o intervengan personas con discapacidad que requieran ajusten de procedimiento, o personas mayores. Por ello, es aconsejable el empleo de una denominación diferenciada, que distinga claramente esta figura de la ya prevista en la legislación procesal.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco encuentra cobertura, con carácter general, en las competencias autonómicas de naturaleza organizativa y prestacional en lo relativo a la creación y ordenación del Sistema Vasco de Justicia Restaurativa, la regulación de los servicios que lo integran, el régimen de las personas facilitadoras y los instrumentos de evaluación, coordinación y calidad del modelo. Ello se entiende sin perjuicio de las observaciones formuladas respecto de aquellas previsiones que inciden en materias reservadas al Estado o vinculadas al proceso penal, a la ejecución de resoluciones penales, al cumplimiento de penas y medidas o a la posición institucional de jueces y tribunales.

SEGUNDA.- Los artículos 18 a 22 del anteproyecto deben reformularse desde una perspectiva estrictamente organizativa y prestacional. La referencia a la justicia restaurativa en el proceso penal, en la ejecución penal o en el ámbito penitenciario sólo resulta admisible en la medida en que se limite a prever la disponibilidad de servicios autonómicos de apoyo técnico, información, acompañamiento o intervención especializada, siempre en los términos establecidos por la legislación estatal. La norma autonómica debe abstenerse de regular la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal, la derivación judicial, las comunicaciones al órgano jurisdiccional, la documentación con relevancia procesal, la ejecución de penas, la suspensión de condenas o los efectos penitenciarios de los programas restaurativos.

Cualquier referencia a la justicia restaurativa en el proceso penal, en la ejecución de penas o en el ámbito penitenciario, debe quedar estrictamente subordinada a la legislación estatal aplicable y acompañarse de una cláusula expresa de salvaguarda competencial. Dicha cláusula debe declarar que la ley autonómica no regula presupuestos, requisitos, procedimiento, contenido ni efectos jurídicos de la justicia restaurativa en tales ámbitos, ni impone obligaciones, mandatos o deberes de actuación a los órganos judiciales o a las autoridades competentes conforme a la legislación estatal.

La regulación proyectada debe guardar plena coherencia con la exposición de motivos del propio anteproyecto, que reconoce la competencia exclusiva del Estado para regular la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal y afirma que la norma autonómica pretende limitarse a una remisión a la legislación estatal vigente. En consecuencia, la finalidad declarada de visibilizar la justicia restaurativa no puede traducirse en reglas con contenido procesal, penal o penitenciario, ni en previsiones que condicionen las decisiones de los órganos judiciales o penitenciarios competentes.

TERCERA.- La regulación del Foro Vasco de Justicia Restaurativa debe reforzar las garantías dirigidas a preservar la posición institucional propia del Poder Judicial. En particular, debe precisarse expresamente el carácter consultivo, deliberativo y no decisorio del órgano, delimitarse el alcance de la eventual participación de representantes vinculados al ámbito judicial y el



título jurídico que ampara dicha participación. Dicha participación sólo puede concebirse como colaboración institucional e intercambio de información o experiencias, sin que pueda articularse como mecanismo de coordinación funcional, impulso, dirección, seguimiento o evaluación de actuaciones jurisdiccionales o de ejecución de resoluciones judiciales.

CUARTA.- La creación del Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada previsto en el artículo 14 del anteproyecto debe precisar con mayor claridad su ámbito subjetivo y funcional, la intervención propiamente restaurativa, vinculado a programas de responsabilización y reparación, que sólo podrá desarrollarse cuando concurren los presupuestos previstos por la legislación estatal, en particular el reconocimiento de los hechos esenciales de los que pudiera derivarse responsabilidad.

La configuración del Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada y su articulación con los restantes servicios del Sistema Vasco de Justicia Restaurativa deben preservar la posición singular y reforzada que el ordenamiento reconoce a la víctima. La actuación dirigida a la persona investigada no puede desplazar la finalidad propia de la justicia restaurativa, orientada prioritariamente a la reparación material y moral de la víctima, a su protección, a su seguridad y a la prevención de nuevos perjuicios. En consecuencia, cualquier actuación con dimensión restaurativa deberá quedar condicionada al reconocimiento por la persona investigada, encausada o acusada de los hechos esenciales de los que pudiera derivarse responsabilidad, así como al resto de presupuestos y garantías previstos por la legislación estatal, incluido el consentimiento libre e informado de las partes, la seguridad de la víctima y la prevención de nuevos perjuicios, evitando que el funcionamiento del servicio genere expectativas procesales indebidas para la persona investigada o favorezca dinámicas de presión, instrumentalización o victimización secundaria.

QUINTA.- Las restantes previsiones del anteproyecto vinculadas al funcionamiento de la Administración de Justicia deberían ajustarse al régimen competencial establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En particular, las referencias a la formación de los miembros de la Carrera Judicial deben formularse en términos de colaboración institucional con el Consejo General del Poder Judicial y dentro del ámbito de sus competencias sobre formación y perfeccionamiento de la Carrera Judicial. Asimismo, las relaciones entre los servicios de justicia restaurativa y los órganos jurisdiccionales deben configurarse como actuaciones técnicas, auxiliares e informativas, sin efectos vinculantes o predeterminantes sobre las decisiones judiciales. Del mismo modo, las referencias contenidas en el texto a estructuras u órganos de la Administración de Justicia deben adecuarse a la organización judicial vigente. Finalmente, deben corregirse las discordancias internas de técnica normativa que pudieran advertirse en el texto, en particular la referencia de la exposición de motivos a «una final», cuando la parte dispositiva incorpora dos disposiciones finales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Comisión de Estudios e Informes

SEXTA.- Por razones de seguridad jurídica, resulta aconsejable revisar la expresión «persona facilitadora» para diferenciarla claramente de la figura del facilitador prevista en la legislación procesal para las personas con discapacidad.

Es cuanto ha de informar el Consejo General del Poder Judicial.