INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY DE JUSTICIA RESTAURATIVA DEL PAIS VASCO

1. Antecedentes. 2. Justificación del Anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco. 4.1 Consideraciones previas. 4.2 Análisis del Anteproyecto.

1. Antecedentes

En fecha 29 de junio de 2026 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado una comunicación del Departamento de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco solicitando informe del Consejo Fiscal en relación con el Anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco (en adelante APL).

El anteproyecto ha sido aprobado por Orden de la Consejera de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno Vasco de 11 de noviembre de 2025 y sometido a información pública por resolución de 21 de mayo de 2026.

El APL se remite en las dos lenguas cooficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se hace constar que el presente informe se elabora partiendo de la versión en castellano.

Con la emisión del presente dictamen se da cumplimiento a lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF), que establece que corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF). Para el cumplimiento de esta misión corresponden al Ministerio Fiscal, entre otras, las funciones recogidas en el art. 3 EOMF.

La función consultiva del Consejo Fiscal viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

El APL presentado a informe contiene previsiones que afectan a la articulación de los procedimientos restaurativos con el proceso penal y contempla la intervención del Ministerio Fiscal en dichos procedimientos, lo que justifica la emisión del presente informe.

En este sentido, se señala en el APL que «[l]a Comunidad Autónoma del País Vasco contribuye, en el ejercicio de sus competencias, a la consolidación de la justicia restaurativa diseñada en la legislación estatal. Pretende garantizar su acceso en condiciones de igualdad, seguridad y confianza. Se quiere dar valor, reconocer y ofrecer los medios a su alcance para que los objetivos de la justicia restaurativa previstos y reconocidos en las normas nacionales e internacionales puedan llevarse a cabo de la forma más efectiva posible.».

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Por otra parte, el APL prevé la participación del Ministerio Fiscal en el Foro Vasco de Justicia Restaurativa (art. 31) y contempla actuaciones formativas dirigidas a los operadores jurídicos, incluyendo la posibilidad de formalizar convenios de colaboración con la Fiscalía General del Estado (art. 26).

En consecuencia, el Consejo Fiscal considera que el APL sometido a informe, atendiendo a su contenido, objeto y finalidad, incide en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal, lo que justifica la emisión del presente informe.

A su vez hay que recordar que dentro de las funciones del Ministerio Fiscal están las de «velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes» (art. 3.1 EOMF), la de «velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa» (art. 3.3 EOMF), la de «mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales» (art. 3.8 EOMF), la de «velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social» (art. 3.9 EOMF), la de «velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas» (art. 3.10 EOMF), y, por último, la de «ejercer en materia de responsabilidad penal de menores las funciones que le encomiende la legislación específica, debiendo orientar su actuación a la satisfacción del interés superior del menor» (art. 3.13 EOMF).

La emisión del presente informe entra, por tanto, dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Atendiendo a lo referido con anterioridad y a las facultades otorgadas al Consejo Fiscal señalamos que las consideraciones que contiene el presente dictamen responden, como no podía ser de otro modo, a la intención de cooperar en la mejora técnica del anteproyecto remitido.

2. Justificación del Anteproyecto

El APL tiene por objeto definir el modelo vasco de justicia restaurativa, adaptándolo a la nueva regulación incorporada a la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim) mediante la disposición adicional novena de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.*

La entrada en vigor de esta regulación estatal supone, a juicio del Consejo Fiscal, el impulso definitivo que la justicia restaurativa venía demandando, tras haberse configurado de forma expresa como un derecho ya reconocido en la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del Delito* (en adelante, LEVD). La reforma incorporada contribuye así a la plena efectividad del marco normativo europeo en la materia, integrado, entre otros instrumentos, por 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*; por la Recomendación CM/Rec(2018)8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa *sobre justicia restaurativa en materia penal*; y por la Declaración de Venecia de 14 de diciembre de 2021, que destaca las ventajas y potencialidades de los procesos de justicia restaurativa.

Es preciso reconocer que, al margen de la implementación del principio de oportunidad en la justicia juvenil, no existía en la jurisdicción de adultos una regulación nacional sobre esta materia hasta la publicación de la referida LO 1/2025.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

La falta de una regulación procesal específica ha restringido las derivaciones a los servicios públicos de justicia restaurativa implantados por algunas comunidades autónomas, como Andalucía, Canarias, Cataluña, País Vasco y Navarra, pese a la valoración altamente satisfactoria expresada por las personas que participaron en dichos procesos o recibieron información al respecto.

La ausencia de una regulación procesal nacional en esta materia ha sido suplida, en cierta medida, mediante la aprobación de protocolos de coordinación interinstitucional, entre los que merece especial mención el suscrito en 2020 por el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, bajo la denominación de *Convenio para aplicar los métodos adecuados de solución de conflictos (MASC) y la Justicia Restaurativa en el Sistema de Justicia*, renovado por última vez en junio de 2024.

Asimismo, debe destacarse que se encuentra en tramitación la firma de un nuevo Convenio de colaboración entre el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, el Ministerio del Interior y el Consejo General del Poder Judicial para el desarrollo de la justicia restaurativa, cuyo texto ya contempla expresamente la nueva normativa procesal recogida en la referida disposición adicional novena de la LECrim.

La LO 1/2025 inaugura un nuevo paradigma al integrar la justicia restaurativa en el proceso penal, posibilitando que, en los procedimientos penales y con excepción de los casos expresamente excluidos por la ley, las partes accedan a programas restaurativos dirigidos a facilitar el diálogo y el encuentro entre ellas, bajo los principios de voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad, y con pleno respeto de los derechos de las víctimas. Estos programas persiguen la reparación del daño ocasionado, la mejora de la experiencia de la víctima dentro del sistema de justicia y la promoción de la reintegración social de la persona infractora, todo ello sometido a control judicial y dentro de los límites temporales legalmente previstos.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El presente APL encuentra su fundamento en el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, *de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*, que 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 proceso penal. En virtud de este título competencial, corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca poner a disposición de los órganos judiciales los medios, servicios, instrumentos y medidas de apoyo necesarios para garantizar que la tutela judicial efectiva pueda prestarse en las mejores condiciones posibles, de conformidad con lo previsto en la legislación estatal.

El APL tiene por objeto dar cumplimiento a esta obligación mediante la dotación a los órganos judiciales con sede en el País Vasco de los medios precisos para la efectiva implantación y consolidación de la justicia restaurativa conforme al marco establecido por la legislación estatal.

El APL toma como punto de partida la experiencia previa acumulada en Euskadi en el ámbito de la justicia restaurativa, poniendo de relieve que la mediación penal se viene desarrollando desde 2007 y que la justicia restaurativa ha sido objeto de un impulso específico desde 2018, consolidado posteriormente mediante la «Estrategia Vasca de Justicia Restaurativa» para los años 2022 a 2025.

En suma, se sostiene que la nueva regulación estatal hace necesario avanzar en la institucionalización de este modelo, otorgando cobertura normativa al trabajo ya realizado en Euskadi y estableciendo los medios y servicios precisos para su desarrollo, de manera que se garantice la coherencia del sistema en su conjunto.

Se pone de relieve, asimismo, que el presente APL no circunscribe su ámbito de aplicación al proceso penal. Antes bien, acoge un modelo flexible, inspirado en las recomendaciones europeas, conforme al cual la justicia restaurativa

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

puede operar de manera complementaria al proceso penal, integrándose o coexistiendo con él, o de forma alternativa, cuando se desarrolla sin la existencia de un proceso penal.

El APL establece las bases para una adecuada articulación de la justicia restaurativa con el modelo de justicia adversarial, no con la finalidad de sustituirlo, sino de complementarlo y enriquecerlo. Asimismo, contempla aquellos supuestos en los que no existe respuesta judicial o esta resulta imposible, ya sea porque el sistema penal no puede llegar a activarse o porque, una vez iniciado, debe concluir como consecuencia de la extinción de la responsabilidad penal.

El Consejo Fiscal valora positivamente que se explicite esta distinción y que el APL configure la justicia restaurativa como un instrumento complementario del sistema de justicia penal, habida cuenta de que en ningún caso puede concebirse como un mecanismo alternativo destinado a sustituir la función jurisdiccional ni el ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Por otro lado, entre los objetivos del APL figura también el establecimiento de las bases del sistema sobre los principios de voluntariedad, igualdad, seguridad y confianza, promoviendo la colaboración, coordinación, cooperación, participación y compromiso de todos los servicios y entidades implicados.

Los servicios definidos en la APL son, como veremos a continuación, *el Servicio de Atención a las Víctimas, el Servicio de Justicia Restaurativa, el Servicio de Gestión de Penas y Medidas y el Servicio de Atención al Investigado*. El texto trata, con la previsión y referencia a todos ellos, de dar atención integral a todas las personas implicadas en el proceso penal de una forma individualizada en las diferentes fases del proceso.

En definitiva, el Consejo Fiscal valora favorablemente esta iniciativa legislativa, en la medida en que proporciona los medios necesarios para consolidar la

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

justicia restaurativa en los términos previstos por la legislación estatal, otorga respaldo normativo a las experiencias restaurativas desarrolladas en el País Vasco durante los últimos años y refuerza la atención a las víctimas, la reparación de los daños derivados del delito y los procesos de responsabilización de las personas condenadas.

Partiendo de esta valoración favorable, el Consejo Fiscal formulará en el presente informe diversas propuestas, reservas y observaciones con la exclusiva finalidad de contribuir a la mejora técnica del anteproyecto remitido y de velar por su adecuación al marco competencial constitucionalmente establecido, evitando con ello eventuales dudas o tachas acerca de su constitucionalidad.

3. Estructura y contenido

El APL consta de 31 artículos, divididos en cinco capítulos, y precedidos de una exposición de motivos con cinco apartados, concluyendo, a su vez, con una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y dos finales.

El Capítulo I, que comprende los arts. 1 a 9, se refiere a la «Disposiciones Generales», y en ellas se regula el objeto de la ley, la definición del modelo vasco de justicia restaurativa, el ámbito de aplicación, los principios rectores, las bases para su prestación pública gratuita y universal, la composición, la cualificación y la formación del personal que integra los servicios públicos y, por último, los supuestos en los que las personas facilitadoras deberán abstenerse, así como las posibles infracciones administrativas en las que pueden incurrir y el procedimiento sancionador.

El Capitulo II, que abarca los arts. 10 a 17, regula el «Sistema Vasco de Justicia Restaurativa» y los mecanismos de coordinación entre los servicios y el departamento competente en materia de justicia.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El Capítulo III relativo a la «Justicia Restaurativa integrada en el Proceso Penal», que comprende los artículos 18 a 22, se centra en la justicia restaurativa cuando es complementaria a la justicia adversarial.

Este capítulo y sus artículos serán objeto de especial tratamiento en este informe dadas sus repercusiones tanto dentro del proceso penal como en el orden constitucional.

El Capítulo IV recoge las «Prácticas Restaurativas Alternativas al Proceso Penal» dedicando a las mismas un solo artículo, el 23.

Por último, el Capítulo V, bajo el epígrafe «Compromiso de Calidad para la Eficacia del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa» establece, en los arts. 24 a 31, los compromisos que asume el Gobierno Vasco para garantizar una eficiente justicia restaurativa y que el reconocimiento de los derechos proclamados no sea meramente formal.

El APL se completa, como hemos señalado, con una disposición adicional única, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El presente informe analizará el articulado del anteproyecto siguiendo el orden de la propuesta sometida a informe, con especial atención a aquellos preceptos que guardan una vinculación más directa con la actuación del Ministerio Fiscal.

Asimismo, se formulan una serie de consideraciones previas sobre el alcance, la estructura y el contenido del anteproyecto, atendida su especial incidencia en las relevantes funciones que corresponden al Ministerio Fiscal en este ámbito, como garante de la legalidad y protector de los derechos de las víctimas tanto en el proceso penal como en el orden social.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

4. Anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco

4.1 Consideraciones previas

El aspecto de mayor relevancia institucional del anteproyecto es, como ya se ha anticipado, la incorporación del sistema de justicia restaurativa del País Vasco al proceso penal, tomando como referencia la regulación estatal contenida en la disposición adicional novena de la LECrim.

El texto sometido a informe proclama expresamente el respeto a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal penal y reconoce que la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal ha de llevarse a cabo «conforme a la legislación estatal vigente». Esta orientación se refleja tanto en la exposición de motivos como en los artículos 18 a 22 del anteproyecto.

Esta remisión a la legislación procesal estatal resulta necesaria para asegurar la plena conformidad de la futura ley autonómica con los artículos 149.1.5.ª y 149.1.6.ª de la Constitución y con la consolidada doctrina constitucional en materia de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

No obstante, como se expondrá seguidamente, el Consejo Fiscal entiende que algunos preceptos relativos a las derivaciones judiciales a procedimientos restaurativos, a la actuación de jueces y tribunales y a las consecuencias de los acuerdos restaurativos deberían incorporar una remisión más expresa a la legislación estatal aplicable, con el fin de delimitar adecuadamente su alcance y evitar incertidumbres interpretativas en el ámbito competencial.

Desde esta perspectiva, y en aras de la seguridad jurídica, se considera aconsejable reforzar las cautelas competenciales en la redacción de determinados preceptos para evitar eventuales controversias constitucionales

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

derivadas de eventuales interpretaciones extensivas que pudieran exceder el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

Por ello, aunque el texto contiene remisiones genéricas a la legislación estatal, el Consejo Fiscal considera técnicamente aconsejable reforzarlas mediante fórmulas más expresas y categóricas, tales como «en los términos exclusivamente previstos en la legislación procesal estatal vigente» o «sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación penal, procesal y penitenciaria». De este modo, se contribuiría a delimitar con mayor claridad el alcance de la regulación autonómica y a prevenir eventuales controversias interpretativas de carácter competencial. En particular, como se expondrá más adelante, esta técnica normativa debería incorporarse a la redacción de los artículos 18 a 22 del anteproyecto.

Desde la perspectiva de la protección y tutela de las víctimas en el proceso penal, este anteproyecto merece una valoración positiva, pues incorpora adecuadamente los principios de voluntariedad, seguridad, equidad, accesibilidad e imparcialidad, así como la expresa prohibición de que los procedimientos restaurativos ocasionen nuevos perjuicios materiales o morales a la víctima. Asimismo, proporciona un marco normativo para las experiencias de justicia restaurativa desarrolladas hasta la fecha, tanto en el ámbito de la justicia juvenil como en los programas de mediación penal intrajudicial.

Sin embargo, el Consejo Fiscal considera que la protección de las víctimas especialmente vulnerables debería reforzarse mediante previsiones específicas que atiendan a sus particulares necesidades de protección. Asimismo, resultaría conveniente incorporar entre los principios rectores tanto la perspectiva de género como la perspectiva de protección de la infancia y la adolescencia, en consonancia con la legislación vigente en materia de protección de menores.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Asimismo, en aras de una protección reforzada de las víctimas especialmente vulnerables, el Consejo Fiscal estima conveniente prever expresamente la realización de una evaluación individualizada de riesgos antes de cualquier derivación o del inicio del procedimiento restaurativo, mediante la emisión de un informe técnico previo que valore la adecuación de dicho procedimiento a las circunstancias del caso, con especial atención a la situación psicológica de la víctima y a la naturaleza del delito.

En todo caso, y con el fin de evitar consecuencias indeseadas para la víctima, el Consejo Fiscal considera que el anteproyecto debería prever expresamente la posibilidad de suspender o interrumpir de manera inmediata el procedimiento restaurativo cuando se aprecien indicios de revictimización o una afectación emocional relevante, extremo sobre el que el texto no contiene previsión alguna. Asimismo, en estos supuestos resultaría conveniente garantizar la intervención de profesionales especializados en trauma, victimología y apoyo psicológico, a fin de asegurar una adecuada protección y acompañamiento de las víctimas especialmente vulnerables durante el desarrollo del procedimiento.

Asimismo, como se expondrá al analizar el ámbito de aplicación del anteproyecto, su regulación puede suscitar determinadas disfunciones, en la medida en que el concepto de víctima acogido por el artículo 2 de la LEVD presenta un alcance más restringido que el contemplado en el APL, el cual extiende la posibilidad de participar en los procesos restaurativos a todos los familiares, así como a los allegados y miembros de la comunidad sin una delimitación específica.

Análoga observación cabe realizar respecto del empleo de la expresión genérica «instituciones públicas» en relación con los delitos que afecten al interés general, así como de la utilización del término «persona facilitadora» para designar a quienes intervienen en los procedimientos restaurativos. Ambas opciones terminológicas pueden generar dudas interpretativas, como se

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

razonará más adelante, habida cuenta de que esta última figura cuenta ya con un significado y alcance propios en nuestra legislación procesal.

Por otra parte, el APL, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 18, contempla la posibilidad de extender al ámbito de la justicia restaurativa mecanismos complementarios a los ya previstos en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante, LORPM).

Desde esta perspectiva, la aplicación del anteproyecto al ámbito de la justicia juvenil merece una valoración particularmente positiva por parte del Consejo Fiscal. No obstante, como se expondrá al analizar el articulado, la regulación proyectada presenta ciertas omisiones que convendría subsanar, toda vez que no refleja adecuadamente algunas de las singularidades propias del sistema establecido por la LORPM.

Por último, el Consejo Fiscal entiende que el papel institucional reservado al Ministerio Fiscal por el anteproyecto no se corresponde plenamente con la relevancia de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico en ámbitos tan sensibles como la protección de las víctimas, la ejecución penal y la vigilancia penitenciaria. En consecuencia, considera aconsejable articular fórmulas de colaboración institucional más estables y estructuradas que permitan una participación más acorde con dichas responsabilidades, extremo sobre el que se volverá con mayor detalle al analizar el articulado.

4.2 Análisis del anteproyecto

Exposición de motivos

Las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, establecen que «la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad,

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta». Siguiendo estas directrices, la parte expositiva del APL se estructura en cinco apartados.

El primero identifica el fundamento competencial en el que se sustenta el anteproyecto; el segundo examina el marco normativo europeo y nacional aplicable; el tercero se refiere a sus antecedentes; el cuarto expone los objetivos perseguidos por la iniciativa legislativa y, por último, el quinto describe la estructura de la futura ley.

El Consejo Fiscal desea señalar que el apartado quinto de la exposición de motivos contiene una referencia incorrecta al afirmar que «La ley consta de 31 artículos, estructurados en cinco capítulos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y una final». Sin embargo, el texto del anteproyecto incluye dos disposiciones finales, por lo que dicha mención debería ser objeto de la correspondiente corrección.

Asimismo, el Consejo Fiscal valora positivamente la inclusión en la parte expositiva de una referencia expresa a la legislación estatal, al reconocer que la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal debe realizarse «conforme a la legislación estatal vigente». No obstante, como se expondrá seguidamente, esta cautela competencial debería tener una plasmación más clara e intensa en el articulado, mediante remisiones más precisas a la normativa estatal aplicable.

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

El capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, comprende los artículos 1 a 9.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El **artículo 1** define cual es el objeto de este APL que no es otro que definir el modelo vasco de justicia restaurativa.

El **artículo 2** establece, por su parte, una declaración de carácter programático al definir el modelo vasco de justicia restaurativa, en consonancia con la normativa y las recomendaciones internacionales anteriormente reseñadas. Dicho modelo se orienta a la reparación del daño causado por la comisión de un hecho ilícito a las víctimas directas, indirectas y a la comunidad, así como a la responsabilización de las personas causantes del mismo mediante su participación en procedimientos y prácticas restaurativas. Esta configuración merece, a juicio del Consejo Fiscal, una valoración inicial positiva, en la medida en que refleja adecuadamente los principios y finalidades que inspiran la justicia restaurativa y sitúa en un plano central tanto la reparación de las víctimas como la asunción de responsabilidad por parte de la persona infractora.

El **artículo 3**, al delimitar el ámbito de aplicación subjetivo del APL, lo hace facultando a las siguientes personas e instituciones para la participación en los procedimientos y prácticas de justicia restaurativa:

> «a) Las personas víctimas directamente afectadas por la comisión de un hecho delictivo.
> b) Las personas denunciadas, investigadas, encausadas, acusadas o condenadas por un hecho delictivo.
> c) Las personas indirectamente afectadas por el delito, como familiares, allegados y miembros de la comunidad.
> d) Las instituciones públicas en delitos que afecten a intereses generales.»

En relación con este artículo 3, el Consejo Fiscal desea llamar la atención sobre las referencias a las personas víctimas directamente afectadas por la comisión de un hecho delictivo y a las personas indirectamente afectadas por el delito, por cuanto tales categorías presentan un notable grado de

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

indeterminación si se comparan con el concepto de víctima definido en el artículo 2 de la LEVD. Esta amplitud conceptual puede generar dificultades interpretativas y problemas de coordinación con la normativa estatal vigente, al extender el ámbito subjetivo de aplicación más allá de los supuestos expresamente contemplados por la citada ley.

En cuanto a este artículo 3, el Consejo Fiscal desea llamar la atención sobre la referencia a las víctimas directamente afectadas por la comisión de un hecho delictivo y a las personas indirectamente afectadas por el delito, pues tales expresiones adolecen de una notable indeterminación si se comparan con el concepto de víctima recogido en el artículo 2 de la LEVD.

El APL amplía la posibilidad de participar en el proceso restaurativo a todos los familiares, así como a «los allegados y miembros de la comunidad» sin limitación alguna, de modo que cualquier familiar, allegado o miembro de la comunidad que se considere indirectamente afectado por el delito podría participar en estos procesos de justicia restaurativa.

Esta falta de concordancia entre el APL y la LEVD hace necesaria, a juicio del Consejo Fiscal, la revisión del texto, en la medida en que la LEVD no solo incorpora a nuestro ordenamiento el concepto de víctima del delito, sino que le atribuye un estatuto jurídico propio integrado por una serie de derechos que se reconocen con independencia de su personación en el proceso o del ejercicio de acciones.

En este sentido, conviene recordar que el artículo 15 LEVD reconoce a las víctimas el derecho de acceso a los servicios de justicia restaurativa disponibles, en los términos que reglamentariamente se determinen, con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Por ello, el Consejo Fiscal propone sustituir las referencias contenidas en las letras a) y c) del artículo 3.2 por un único apartado relativo a las víctimas, con la siguiente redacción: «a) las víctimas, en los términos establecidos en el Estatuto de la Víctima y en el resto de la legislación vigente».

Idénticas observaciones cabe formular respecto del apartado d) del mismo precepto, que prevé la participación de «las instituciones públicas» en delitos que afecten al interés general, al tratarse de un concepto que adolece de falta de concreción y es, por lo tanto, susceptible de generar dudas interpretativas.

Por otra parte, con la finalidad de extender al máximo la aplicación de las disposiciones del APL a las personas menores de edad, podría valorarse la conveniencia de integrar en el proceso a los menores de catorce años que hayan cometido hechos delictivos, siempre que exista una clara voluntariedad por su parte y que la entidad de protección de menores a la que se derive el caso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la LORPM, lo estime oportuno.

A tal efecto, el Consejo Fiscal recomienda añadir al final del artículo 3.2.b) una referencia expresa a «los menores de catorce años denunciados por la comisión de un hecho delictivo, siempre que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la LORPM, la entidad pública de protección competente lo considere adecuado conforme a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor».

Por otra parte, el contenido del **artículo 4** del APL merece, a juicio del Consejo Fiscal, una valoración positiva, por cuanto reconoce la obligación de la Administración autonómica de poner a disposición de todas las personas los medios y medidas de apoyo necesarios para garantizar el acceso a los servicios de justicia restaurativa en condiciones de igualdad, así como la participación en los procedimientos restaurativos conforme a los principios de

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

voluntariedad, confidencialidad, accesibilidad, equidad, seguridad e imparcialidad.

No obstante, el Consejo Fiscal considera conveniente incorporar una referencia expresa a la necesidad de promover el acceso a estos servicios de las personas o colectivos especialmente vulnerables, removiendo los obstáculos que dificulten su acceso y facilitando las medidas de apoyo que precisen.

Del mismo modo, el Consejo Fiscal estima que sería oportuno incluir entre los principios informadores del sistema enumerados en el art. 4.2 del APL el de oficialidad, que sí aparece recogido en la exposición de motivos, así como en el apartado 1 de la disposición adicional novena de la LECrim.

Asimismo, respecto del principio de confidencialidad (artículo 4. 2 b), el consejo fiscal desea advertir que, frente a los términos taxativos del apartado 4 de la disposición adicional novena de la LECrim, que solo permite que la información vertida en el marco del procedimiento restaurativo pueda utilizarse posteriormente si expresamente lo acuerdan las partes afectadas, el APL añade el supuesto adicional de que *«concurra una obligación legal»*. Dos son las razones por las que el consejo Fiscal objeta al inciso. En primer lugar, por el hecho de que la normativa autonómica incorpore una circunstancia no prevista en la normativa estatal de carácter procesal. En segundo lugar, porque si se mantiene la adición, el legislador autonómico podría establecer supuestos en los que, al margen del consentimiento de los interesados, se habilitará el uso de la información obtenida. Por tanto, el Consejo Fiscal propone eliminar del artículo 4. 2 b) del Anteproyecto el inciso *«o concurra una obligación legal».*

No queremos dejar de recordar que, en los supuestos de violencia sexual, violencia intrafamiliar, trata de seres humanos, terrorismo y delitos cometidos contra menores de edad o personas especialmente vulnerables, los riesgos de victimización secundaria o revictimización revisten una especial intensidad, y que la mera concurrencia de un consentimiento formal no siempre basta para

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

garantizar una participación verdaderamente libre de condicionamientos emocionales, presiones familiares o expectativas externas.

Por ello, la propia LEVD contempla, junto a los derechos reconocidos a toda víctima de un hecho delictivo, una protección reforzada para determinadas categorías de víctimas especialmente vulnerables. Esta condición puede derivar de una situación de vulnerabilidad asociada a las características o circunstancias personales de la víctima, tales como la discapacidad, una especial relación de dependencia respecto del autor, la minoría de edad o la concurrencia de otros factores de especial vulnerabilidad, así como de la naturaleza del delito o de la gravedad de los perjuicios sufridos. Tales circunstancias incrementan el riesgo de victimización secundaria.

El artículo 4 recoge, entre sus principios rectores, el de accesibilidad, imponiendo la obligación de adoptar «las medidas precisas para que todas las personas, cualquiera que sea su condición y situación, accedan en condiciones de igualdad a los procedimientos y prácticas restaurativas». Sin embargo, no va más allá ni contiene una referencia expresa a las víctimas especialmente vulnerables.

Por su parte, el artículo 24 del APL únicamente contempla la obligación del Gobierno Vasco de poner a disposición de las personas e instituciones las medidas de apoyo necesarias, con especial atención a las personas con diversidad funcional, las personas mayores y los menores de edad.

No obstante, pese a esta previsión general, el Consejo Fiscal considera conveniente completar el apartado segundo del artículo 4 con una referencia expresa a la accesibilidad universal de las personas con diversidad funcional y de las personas mayores, promoviendo la accesibilidad de los espacios en los que se desarrollen los procedimientos o prácticas restaurativas mediante el uso de lenguaje claro y de los apoyos precisos que les permitan participar en el

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

procedimiento restaurativo en condiciones de igualdad, ya sea en calidad de víctimas o de personas infractoras.

Asimismo, el Consejo Fiscal considera necesario incorporar expresamente la perspectiva de género entre los principios rectores del sistema de justicia restaurativa, así como la perspectiva de protección de la infancia y la adolescencia, de conformidad con la legislación vigente en materia de protección de menores, en los términos ya señalados.

El Consejo Fiscal propone añadir para ello dos nuevos apartados en este art. 4, en términos análogos a los recogidos en la Ley Foral Navarra 4/2023, de 9 de marzo, *de Justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas comunitarias*, con el siguiente contenido:

«g) perspectiva de género: los servicios regulados en esta ley garantizarán la efectividad del principio constitucional de igualdad entre hombres y mujeres, aplicando la perspectiva de género en todas sus actuaciones.

h) protección a la infancia y adolescencia: se promoverán las medidas necesarias para que los servicios se adapten a las necesidades de niños, niñas y adolescentes, velando por su participación segura y plena, en los casos y con las garantías que regulen su participación y protección según la legislación vigente».

El **artículo 5** se dedica a la cualificación del personal que desarrolle procedimientos o prácticas restaurativas. El Consejo Fiscal considera conveniente incluir entre los requisitos de cualificación la acreditación de conocimientos específicos en la atención a personas especialmente vulnerables y menores de edad.

Por su parte, el **artículo 6** regula la formación que debe reunir la persona facilitadora en justicia restaurativa. Partiendo de ello, idéntica previsión debería

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

incorporarse al apartado c), contemplando la necesidad de formación tanto en perspectiva de género como en los procesos de victimización que afectan a las personas especialmente vulnerables y a los menores de edad.

Las causas de abstención de las personas facilitadoras para intervenir en los procedimientos y prácticas restaurativas aparecen recogidas en el **artículo 7** del APL. Nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal. No obstante, se detecta una errata en la numeración del precepto, ya que en el punto dos del artículo se observa un salto entre la letra c) y la e), por lo que falta una letra d).

El **artículo 8** regula la responsabilidad administrativa de las personas facilitadoras, recogiendo el catálogo de infracciones, así como el plazo de caducidad del expediente administrativo sancionador.

En este punto, el Consejo Fiscal sugiere reubicar el apartado tercero en el artículo 9. Mientras que el artículo 8 se dedica a la tipificación de las infracciones, el artículo 9 regula el procedimiento sancionador. Dado que el citado apartado tercero se refiere a la caducidad del expediente sancionador, razones de sistemática normativa aconsejan su incorporación al precepto siguiente, donde encuentra un encaje más adecuado.

En el apartado 5 del art. 8 el Consejo Fiscal detecta una errata ya que donde dice *«dará lugar»* debería decir *«darán lugar».*

El **artículo 9** se dedica a la tramitación del procedimiento sancionador, sin que el Consejo Fiscal tenga nada que objetar en este punto.

Por último, aunque el Consejo Fiscal reconoce que el término «facilitador», utilizado en los artículos 6 a 9 del anteproyecto, constituye una denominación habitual en el ámbito de la justicia restaurativa, no puede dejar de advertir que dicho término posee ya una significación jurídica propia en la legislación

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

procesal, vinculada a los ajustes necesarios para garantizar la comprensión, la comunicación y la participación efectiva de las personas con discapacidad y, en determinados supuestos, de las personas mayores en los procedimientos judiciales.

Así, 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», previendo 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, permitiendo la intervención de un profesional experto que, en calidad de facilitador, desempeñe las actuaciones necesarias para que la persona pueda comprender y ser comprendida. Idéntica previsión se incorporó al artículo 7 bis de la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria*, y figura igualmente en el artículo 109 de la LECrim.

A su vez, el artículo 2. f) del Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el *que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público,* 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.

La coincidencia terminológica puede generar, a juicio del Consejo Fiscal, incertidumbres interpretativas, especialmente cuando los procedimientos restaurativos se desarrollen en conexión con procedimientos judiciales o en ellos intervengan personas con discapacidad que requieran ajustes de procedimiento, así como personas mayores.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Por ello, el Consejo Fiscal aconseja emplear en el presente APL una denominación diferenciada, sustituyendo la referencia a «facilitador» por la de «profesional restaurativo» u otra similar que pueda reputarse procedente.

CAPITULO II. EL SISTEMA VASCO DE JUSTICIA RESTAURATIVA

En cuanto a la regulación del sistema vasco de justicia restaurativa contenida en el capítulo II del anteproyecto, integrado por los artículos 10 a 17, el Consejo Fiscal valora positivamente la integración y coordinación de los distintos servicios que el APL pretende articular, preservando su autonomía funcional. Por ello, las observaciones que se formulan a continuación tienen por objeto introducir algunas precisiones dirigidas a mejorar dicha coordinación y a garantizar la posición institucional que corresponde al Ministerio Fiscal en el diseño del sistema.

Se parte así de la configuración del sistema vasco de justicia restaurativa como una estructura destinada a la implantación integral y coordinada del modelo vasco de justicia restaurativa.

A tal efecto, el **artículo 10** crea dicho sistema integrando todos los servicios públicos de cooperación con la justicia restaurativa, definiendo sus finalidades y garantizando una orientación restaurativa común y un enfoque comunitario, así como su especialización, interrelación, continuidad, coherencia y eficacia, mediante un modelo de coordinación, representación y colaboración institucional.

Por su parte, el **artículo 11** del APL regula el «equipo de coordinación del modelo», concebido como un instrumento para favorecer el cumplimiento de sus objetivos, garantizando la cohesión de las políticas públicas en materia restaurativa y la coordinación con los servicios públicos de cooperación, así

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

como con las entidades públicas o privadas que desarrollen procedimientos o prácticas restaurativas.

Con el fin de otorgar un adecuado encaje a la justicia restaurativa en el ámbito de la responsabilidad penal de los menores, el Consejo Fiscal propone añadir un apartado sexto con la siguiente redacción: «En los procedimientos y prácticas restaurativas que afecten a personas menores de edad que hayan cometido una infracción penal, los equipos técnicos previstos en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, formarán necesariamente parte de los equipos encargados de desarrollar dichos procedimientos y prácticas».

Con esta previsión se pretende garantizar la integración y coordinación de los equipos técnicos de menores con los servicios de justicia restaurativa.

El **artículo 12** identifica como integrantes del sistema al 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 establece que cada uno de estos servicios desarrollará sus objetivos y funciones con plena autonomía organizativa, previendo mecanismos de coordinación técnica, supervisión profesional, apoyo administrativo y perfiles específicos para intervenciones especializadas. Asimismo, exige que las personas responsables de la coordinación cuenten con formación, conocimientos y experiencia en materia de justicia restaurativa y en el funcionamiento del sistema institucional de justicia.

Por ello, el Servicio de Atención Integral a la Víctima debe continuar desempeñando su función específica, esto es, la atención integral, asistencia y orientación a las víctimas, en los términos previstos en el **artículo 13**. Ello no impide que su actuación se desarrolle desde una perspectiva restaurativa que, como señala la exposición de motivos, permita mantener siempre presente la finalidad reparadora.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El **artículo 14** se refiere al Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada. Nada tiene que objetar a su regulación el Consejo Fiscal.

El **artículo 15** se consagra al Servicio de Justicia Restaurativa. Nada tiene que objetar a su regulación el Consejo Fiscal.

El **artículo 16** regula el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas.

En este punto, y con la misma finalidad de impulsar la justicia restaurativa en el ámbito de la jurisdicción de menores, el Consejo Fiscal propone añadir una referencia al «Servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco», en la medida en que tiene atribuida la ejecución de las medidas impuestas por las Secciones de Menores de los Tribunales de Instancia y puede diseñar y desarrollar procedimientos restaurativos dirigidos a menores condenados.

Por último, el **artículo 17** regula las funciones comunes del personal técnico de los servicios, entre las que incluye la evaluación de la idoneidad y viabilidad de los procedimientos restaurativos, garantizando el consentimiento libre, informado y voluntario de las partes.

Desde la perspectiva del Consejo Fiscal, y con el fin de garantizar el respeto y la adecuada atención a las víctimas del delito, especialmente a las más vulnerables, la evaluación de la idoneidad y viabilidad de todo procedimiento restaurativo debería efectuarse mediante los correspondientes informes técnicos, tomando en consideración los intereses y necesidades de la víctima, su situación y circunstancias personales, así como la naturaleza del delito. En este sentido, es preciso recordar que la intervención propiamente restaurativa solo puede desarrollarse cuando concurran los presupuestos y garantías establecidos en la legislación estatal. No debe perderse de vista que el punto quinto de la Disposición Adicional Novena LECrim establece que «el Juez o Tribunal, valorando las circunstancias del hecho, de la persona investigada,

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

acusado condenada y de la víctima, podrá, de oficio o a instancia de parte, remitir a las partes a un procedimientos restaurativo, salvo los casos excluidos por ley».

El ya mencionado artículo 15 de la LEVD condiciona el acceso a estos servicios no solo al reconocimiento de los hechos esenciales por parte de la persona infractora, sino también al consentimiento informado de la víctima y del infractor, a la inexistencia de riesgos para la seguridad de aquella o de nuevos perjuicios materiales o morales y a la ausencia de prohibición legal respecto del delito cometido. Por tanto, el diseño de los servicios integrantes del sistema vasco de justicia restaurativa previsto en el APL debe tomar en consideración la posición singular que el ordenamiento jurídico reconoce a la víctima.

En este contexto, la previsión de intervención del «Servicio de Atención Integral a la Persona Investigada» en el APL debería quedar expresamente supeditada al reconocimiento de los hechos esenciales por parte de la persona investigada, encausada o acusada, así como al cumplimiento de los demás presupuestos y garantías exigidos por la legislación estatal.

Es decir, la intervención restaurativa no puede 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.

Por ello, el Consejo Fiscal considera que el APL debería precisar con mayor detalle 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 del primero se lleve a cabo con pleno respeto al estatuto reforzado de protección que el ordenamiento jurídico reconoce a estas últimas e incorporando garantías expresas que aseguren que su funcionamiento no menoscaba los derechos de la víctima.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Asimismo, a fin de garantizar la adecuada coordinación entre los distintos servicios, podría preverse expresamente la participación de representantes del Ministerio Fiscal en las reuniones de coordinación contempladas en el artículo 11 del APL, habida cuenta de la función que le corresponde como garante de los derechos de las víctimas.

CAPITULO III. JUSTICIA RESTAURATIVA INTEGRADA EN EL PROCESO PENAL

Este capítulo III, relativo a la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal (arts. 18 a 22), es, como ya se ha señalado, el que suscita mayores dudas desde la perspectiva de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, dada la incidencia del APL sobre materias reguladas por la legislación estatal. Por ello, el Consejo Fiscal procederá a examinar específicamente su encaje en el sistema constitucional y estatutario de distribución competencial, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional.

La exposición de motivos pone de relieve, como ya se ha indicado, la competencia exclusiva del Estado para regular la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal, con pleno respeto a las exigencias constitucionales.

Para ello, tratando precisamente de delimitar su radio de acción, se señala por el APL que «[c]onscientes de nuestras competencias, se resalta la exclusiva competencia del Estado para regular la integración de la justicia restaurativa en el proceso penal. Por ello, con pleno respeto a las exigencias constitucionales, se hace una remisión expresa a la norma estatal vigente sin introducir ninguna referencia, novedad, regulación procesal ni sustantiva. La articulación de la justicia restaurativa con la justicia penal adversarial se llevará a cabo en la forma y manera que las normas estatales establezcan».

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El Consejo Fiscal, tras examinar el contenido de los artículos 18 a 22, que integran el capítulo III del texto prelegislativo, considera que, si bien dichos preceptos incorporan una remisión a la legislación procesal estatal, su concreta formulación podría exceder del título competencial habilitante previsto en el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, *del Estatuto de Autonomía para el País Vasco*. Debe recordarse, en este sentido, que dicha previsión estatutaria únicamente atribuye a la Comunidad Autónoma Vasca competencias en materia de provisión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, comprendiendo la puesta a disposición de los órganos jurisdiccionales de los medios, servicios, instrumentos y medidas de apoyo necesarios para que la tutela judicial efectiva pueda prestarse en las mejores condiciones posibles.

La delimitación del ámbito competencial en esta materia ha sido perfilada por una consolidada doctrina constitucional, conforme a la cual las comunidades autónomas no pueden introducir normas procesales por el mero hecho de haber aprobado regulaciones sustantivas propias ni innovar el ordenamiento procesal en relación con la tutela de los derechos e intereses que aquellas regulan materialmente, pues ello equivaldría a vaciar de contenido o privar de eficacia a la específica reserva competencial que el artículo 149.1.6.ª CE atribuye al Estado en materia de legislación procesal.

Así lo aclaraba, por ejemplo, la STC 44/2019, de 27 de marzo, FJ 2, que indica precisamente que, en materia procesal «…las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita*… según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto… Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

competencias exclusivas. Y con mayor razón, le está vedado 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 [SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b)].»

Esta doctrina constitucional resulta especialmente relevante para el análisis de los artículos 18 a 22 del APL, en la medida en que permite diferenciar entre la organización autonómica de medios, servicios o programas de apoyo, constitucionalmente admisible dentro de su ámbito competencial, y la regulación de los presupuestos, requisitos, contenido o efectos de las instituciones procesales, penales o penitenciarias, reservada en exclusiva al Estado.

Los citados preceptos incorporan previsiones relativas a la justicia restaurativa en el proceso penal, la ejecución de penas y el ámbito penitenciario, materias estrechamente vinculadas a las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal, penal y penitenciaria, lo que suscita determinadas reservas por parte del Consejo Fiscal a la vista de la referida distribución competencial.

El **artículo 18 r**egula la incorporación de la justicia restaurativa al proceso penal, tanto en la jurisdicción de adultos como en la de menores y en cualquiera de sus fases, precisando que dicha incorporación se realizará «en los términos dispuestos en la legislación procesal estatal».

Este precepto opera como norma introductoria del capítulo, por lo que su redacción debería responder a una finalidad más descriptiva que prescriptiva. En todo caso, no se considera admisible que establezca una regulación propia sobre la integración y función de la justicia restaurativa en el proceso penal, materia cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Por ello, el Consejo Fiscal considera que el precepto debería reformularse en términos estrictamente organizativos, limitándose a establecer que «los servicios autonómicos de justicia restaurativa podrán prestar apoyo técnico en aquellos supuestos en que la legislación estatal permita o prevea la intervención restaurativa», delimitando así con claridad el alcance de la disposición.

Por su parte, el **artículo 19** presenta una incidencia competencial aún más intensa, pues establece en su apartado primero que el juzgado o tribunal, de oficio o a instancia de parte y siempre que concurran 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.

También suscitan reparos los apartados segundo y tercero del citado artículo 19, toda vez que no incorporan la precisión temporal contenida en el apartado 7 de la disposición adicional novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, conforme al cual dicha comunicación debe realizarse «inmediatamente», ni contemplan que, cuando el procedimiento restaurativo concluya sin acuerdo, el servicio de justicia restaurativa deba emitir un informe sobre el resultado negativo de la actividad, tal y como prevé el apartado 8 de la misma disposición adicional. En consecuencia, su contenido no se ajusta plenamente a la normativa estatal aplicable.

Por su parte, el **artículo 20**, en su apartado primero, contiene un inequívoco mandato de ordenación de la actuación procesal del juez o tribunal dentro del proceso penal al disponer que este «remitirá el testimonio de la resolución que la imponga junto con la documentación precisa». Además, determina qué órgano judicial es competente para activar la actuación del Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, presupuesto de la eventual intervención del Servicio de Justicia Restaurativa, al establecer que será el competente para la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

A su vez, el **artículo 21** va incluso más allá al incorporar en su apartado primero una previsión de inequívoca naturaleza procesal, fijando de forma expresa y autónoma el momento en que dicha actuación ha de producirse, «con carácter previo a resolver sobre la suspensión de la ejecución de las penas», y estableciendo directamente el criterio de valoración que habrá de aplicar el órgano judicial al decidir, cuando «considere que el resultado del procedimiento restaurativo pueda permitir determinar las condiciones, deberes, prohibiciones, medidas o prestaciones determinantes de la suspensión de la pena privativa de libertad».

También el inciso final del apartado segundo de este mismo precepto contiene una previsión de inequívoca naturaleza procesal que excede claramente del ámbito regulatorio propio de la actividad de la Administración autonómica. En efecto, el citado precepto dispone que «[e]n el caso en el que el Servicio de Justicia Restaurativa pueda llevar a cabo el procedimiento restaurativo, remitirá el resultado del mismo al órgano judicial para que, previa audiencia del Ministerio Fiscal, las partes personadas y la víctima, resuelva sobre la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad».

Concluido en sede administrativa el procedimiento restaurativo, resulta evidente que la remisión de su resultado al órgano judicial pone fin a la intervención del servicio encargado de su gestión y, por tanto, al ámbito material susceptible de regulación por la Comunidad Autónoma. En consecuencia, las actuaciones que deban desarrollarse a partir de ese momento por el órgano judicial, así como la forma en que hayan de llevarse a cabo, incluida la intervención del Ministerio Fiscal, quedan, a juicio del Consejo Fiscal, fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al corresponder de forma exclusiva al Estado la competencia en materia de legislación procesal ex artículo 149.1.6.ª CE.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Por último, y al igual que sucede con el artículo 18, los tres primeros apartados del **artículo 22** presentan, por su contenido, una finalidad esencialmente descriptiva, pues el primero se refiere a los fines de la actividad, el segundo a sus posibles contenidos y el tercero a su carácter no exclusivo, sin que, por tanto, susciten objeciones desde la perspectiva constitucional que aquí se analiza.

Distinta valoración merece el apartado cuarto, que sí plantea dudas acerca de su adecuación al régimen constitucional de distribución de competencias antes expuesto. El reparo es el mismo que ya se ha señalado respecto de otros preceptos, pues, aunque su contenido resulte compatible con la legislación estatal, descansa en una autoatribución competencial al establecer la norma autonómica las consecuencias que el procedimiento restaurativo proyecta sobre el ámbito penitenciario. Y ello incluso cuando dicha regulación tenga por objeto negar la existencia de tales efectos, ya que, por las razones anteriormente expuestas, ello supondría una invasión de la competencia exclusiva del Estado, de conformidad con la doctrina constitucional.

Por todo ello, no cabe sino concluir que las previsiones contenidas en los artículos 18 a 22 del APL exceden, a juicio del Consejo Fiscal, el ámbito competencial autonómico, en la medida en que regulan la actuación procesal de los órganos judiciales, imponiéndoles obligaciones, deberes de actuación o criterios de decisión. La mera remisión a la normativa estatal contenida en dichos preceptos, o la reproducción de instituciones reguladas por esta, no resulta suficiente para eludir el problema de atribución competencial que plantean.

Por ello, si realmente se pretende preservar la esfera competencial estatal, tal y como se proclama en la exposición de motivos, el Consejo Fiscal debe advertir de la deficiente técnica normativa empleada en la redacción de estos artículos, dada la posibilidad de que puedan suscitar reparos de constitucionalidad por invasión de competencias exclusivas del Estado.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El APL puede prever que los servicios autonómicos estén disponibles para intervenir, prestar apoyo o emitir la información técnica que proceda cuando así se solicite de conformidad con la legislación estatal, sin establecer la obligación del órgano judicial de remitir actuaciones, ni regular la forma en que dicha remisión deba articularse, ni vincular la intervención restaurativa a la determinación de condiciones, deberes o medidas propias de la suspensión de la ejecución de la pena.

Así, aunque el texto remite genéricamente a la legislación estatal, el Consejo Fiscal considera que sería técnicamente recomendable reformular estos artículos para reforzar esas remisiones mediante fórmulas normativas más categóricas, tales como: «en los términos expresamente previstos en la legislación procesal estatal vigente» o bien «sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación penal, procesal y penitenciaria».

En todo caso, para salvaguardar cualquier duda al respecto, el Consejo Fiscal considera que el artículo 18 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».

Por su parte, en el artículo 19 debería suprimirse toda referencia a la forma de la derivación judicial y, en la misma línea, los artículos 20 y 21 deberían eliminar cualquier mención al régimen de ejecución de penas o a la suspensión de condenas, de conformidad con las consideraciones ya expuestas.

Asimismo, el artículo 22.4 debería limitarse a prever la puesta a disposición de programas o servicios restaurativos en el ámbito penitenciario, sin regular su función jurídico-penitenciaria ni los efectos derivados de su intervención.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Las anteriores consideraciones permitirían, a juicio del Consejo Fiscal, situar el APL en su adecuado contexto normativo y delimitar los ámbitos sobre los que se proyecta la regulación propuesta en términos respetuosos con el marco constitucional de distribución de competencias.

Todo ello, sin perjuicio de los errores de nomenclatura que el Consejo Fiscal desea poner de manifiesto, habida cuenta de que el texto contiene referencias a juzgados y tribunales cuando, tras la entrada en vigor de la LO 1/2025, la denominación correcta es la de Secciones de Instrucción de los Tribunales de Instancia.

Por último, al objeto de integrar la justicia juvenil plenamente en el sistema diseñado por el APL, como es su propósito, el Consejo Fiscal considera que en el art. 18 debería añadirse una expresa referencia haciendo constar que: «Respecto al sistema de Justicia Juvenil será aplicable lo dispuesto en la Ley 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*».

CAPITULO IV. PRÁCTICAS RESTAURATIVAS ALTERNATIVAS AL PROCESO PENAL

En cuanto a las prácticas restaurativas alternativas al proceso penal, a las que el APL dedica únicamente el **artículo 23**, el Consejo Fiscal vuelve a apreciar la ausencia de una referencia expresa al procedimiento regulado por la legislación de responsabilidad penal de los menores.

A tal efecto, el Consejo Fiscal considera que, en el artículo 23, tras la mención al «Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas», debería añadirse una referencia al «Servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco» respecto de las personas condenadas de entre catorce y dieciocho años de edad.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

CAPÍTULO V. COMPROMISO DE CALIDAD PARA LA EFICACIA DEL MODELO VASCO DE JUSTICIA RESTAURATIVA

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 mismo. El Consejo Fiscal no formula objeción alguna a este respecto.

Por su parte, el **artículo 25** regula la formación de los equipos que integran los servicios de colaboración con la justicia. Tampoco suscita observaciones por parte del Consejo Fiscal.

A su vez, el **artículo 26** contempla específicamente la formación en materia de justicia restaurativa dirigida a los operadores jurídicos. El anteproyecto prevé 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 procura, el Ministerio de Justicia, las universidades y las entidades especializadas para el diseño e implantación de programas formativos.

Esta previsión merece una valoración positiva por parte del Consejo Fiscal, al entenderse que la referencia a la formación de los miembros de la Carrera Fiscal se articula en términos de colaboración institucional con la Fiscalía General del Estado, en la medida en que corresponde a esta la definición de los programas formativos de la Institución, conforme al artículo 13 EOMF. En todo caso, el Consejo Fiscal desea recordar la necesidad de que dichos programas formativos se desarrollen con pleno respeto a los derechos de las víctimas, con especial atención a las víctimas especialmente vulnerables e incorporando la perspectiva de género.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Asimismo, se desea poner de manifiesto un error ortográfico en la referencia a la «Fiscalía General del Estado», al figurar la palabra «general» con inicial minúscula, cuando la denominación correcta es la aquí consignada.

El **artículo 27** prevé programas de formación especializada para el personal de la Administración de Justicia y de la Administración penitenciaria. Tampoco formula objeción alguna a este respecto el Consejo Fiscal.

Por su parte, el **artículo 28** regula la evaluación, el seguimiento y el control de calidad del modelo vasco de justicia restaurativa mediante la elaboración de un informe bienal.

El Consejo Fiscal considera oportuno recabar el parecer de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma en la elaboración del citado informe bienal, habida cuenta de la relevante labor desarrollada hasta la fecha en esta materia. A tal efecto, se estima conveniente articular dicha participación en el marco de los protocolos de coordinación entre el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Servicios de Justicia Restaurativa de Euskadi, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera del APL.

El **artículo 29** incorpora medidas destinadas a la difusión, información y sensibilización social del modelo vasco de justicia restaurativa, así como la elaboración de un plan cuatrienal para su promoción y consolidación. El Consejo Fiscal no formula objeción alguna a este respecto.

Por su parte, 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 quienes intervienen como facilitadoras en los procedimientos restaurativos desarrollados por el Servicio de Justicia Restaurativa. El Consejo Fiscal valora positivamente su creación.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

El último de los preceptos del APL, el **artículo 31**, también integrado en el capítulo V, regula el Foro Vasco de Justicia Restaurativa, concebido como un espacio de encuentro, diálogo y coordinación intersectorial para la evaluación del sistema, y prevé la participación del Ministerio Fiscal en dicho Foro.

Este Foro se configura 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. La creación de órganos consultivos o de espacios de coordinación y colaboración constituye una técnica organizativa habitual en el ejercicio de las competencias autonómicas y, como tal, no suscita objeciones desde la perspectiva constitucional.

En todo caso, debe advertirse que la participación de la Fiscalía en el Foro Vasco de Justicia Restaurativa únicamente puede concebirse como una manifestación de colaboración institucional y de intercambio de información y experiencias, sin que pueda traducirse en mecanismos de coordinación funcional con el Ministerio Fiscal.

Tampoco pueden atribuirse al Foro facultades de impulso, dirección, seguimiento o evaluación de actuaciones jurisdiccionales ni de ejecución de resoluciones judiciales. Por ello, el Consejo Fiscal considera que el APL debería señalar expresamente el carácter consultivo, deliberativo y no decisorio del Foro, incorporando una previsión en tal sentido.

Disposición Adicional Única

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Dicha previsión, en tanto prevé una dotación económica que se considera de todo punto imprescindible para la implantación del modelo, merece una valoración positiva del Consejo Fiscal.

Disposiciones Transitorias primera, segunda y tercera

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.

Respecto a esta normativa nada tiene el Consejo Fiscal que objetar, dado su contenido.

Disposiciones finales primera y segunda

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

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es

Las disposiciones finales merecen igualmente una valoración positiva en atención a su contenido, sin que el Consejo Fiscal formule observación alguna al respecto.

Madrid, a 6 de noviembre de 2026.

LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO Y PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL

Firmado por: TERESA PERAMATO MARTIN
10/11/2026 12:59

Teresa Peramato Martín

Código Seguro de Verificación E04799402-PF:W85w-RXmX-cqEb-dnUn-M Puede verificar este documento en https://sedejudicial.justicia.es