

ORDEN DE LA CONSEJERA DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, POR LA QUE SE DA INICIO AL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE JUSTICIA RESTAURATIVA DEL PAÍS VASCO.

La justicia restaurativa se configura como un modelo alternativo y complementario al sistema penal tradicional. Persigue no solo la imposición de la sanción correspondiente, sino también la reparación del daño causado a la víctima y a la sociedad, la restauración de las relaciones sociales afectadas, fomentando la reconciliación y la reintegración del infractor en la comunidad. La justicia restaurativa ofrece el camino hacia la reparación integral del daño ocasionado por la infracción penal, así como la participación activa de las partes implicadas en la solución de las consecuencias que el delito ha podido generar, especialmente a la víctima.

La atención a las víctimas desde un punto de vista restaurativo ha sido objeto de legislación europea vinculante mediante la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. Esta Directiva introduce el concepto de justicia reparadora, entendida como cualquier proceso que permita a la víctima y al infractor participar activamente, si dan su consentimiento libremente para ello, en la solución de los problemas resultantes de la infracción penal con la ayuda de un tercero imparcial, y como tal Directiva, requiere la adopción de medidas a los Estados miembros para proteger a la víctima contra la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, medidas que se aplicarán cuando se faciliten servicios de justicia reparadora.

En el ámbito del Consejo de Europa, cabe citar la Declaración de Venecia del 14 de diciembre de 2021 que subraya las ventajas de los procesos de justicia restaurativa, con particular referencia a su naturaleza voluntaria y la posibilidad de interrumpirlos o detenerlos en cualquier momento, y reitera que el enfoque del proceso radica en la reparación de los daños materiales e inmateriales, la voluntariedad, la participación, la confidencialidad, la reinserción de las personas infractoras, la imparcialidad de las personas mediadoras o facilitadoras, y con ello la reducción del riesgo de estigmatización. Además, resalta que la justicia restaurativa no debe considerarse «solo como una simple herramienta en el marco del enfoque tradicional de la justicia penal, sino como una cultura más amplia que debe permear el sistema de justicia penal a partir de la participación voluntaria de la víctima y del infractor, así como otras partes afectadas y la comunidad en general para abordar y reparar el daño causado por el crimen».

Esta Declaración continúa el camino trazado por la Recomendación CM/Rec (2018)8 del Comité de Ministros a los Estados miembros en materia de justicia restaurativa penal, que derogó la Recomendación n.º R (99)19 relativa a la mediación en materia penal.

La Directiva 2012/29/UE fue traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que en su preámbulo



adopta un concepto amplio de justicia restaurativa, incluyendo la mediación, los círculos y las conferencias. Esta ley constituye un pilar fundamental en la consolidación de los derechos de las víctimas, que pueden acceder, bajo determinadas premisas, a servicios de justicia restaurativa con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito.

La regulación en el ordenamiento jurídico español de la justicia restaurativa se realiza como consecuencia de la modificación operada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal mediante la introducción de una nueva Disposición Adicional Novena en el articulado de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

En este contexto, el presente anteproyecto de ley se inserta en dicha evolución normativa y responde a la necesidad de establecer un marco legal claro, coherente y garantista para las prácticas restaurativas, asegurando su aplicación con plena seguridad jurídica y respeto a los derechos fundamentales.

El objeto del anteproyecto de ley de Justicia Restaurativa es la creación del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa y de los medios para llevarlo a cabo, con el fin de dotar de coherencia y seguridad jurídica a los procesos restaurativos que actualmente se desarrollan de manera fragmentada en distintos ámbitos. Dicho modelo comprende tanto los procesos restaurativos integrados en el procedimiento penal, conforme a lo previsto en la legislación procesal estatal, como las prácticas restaurativas alternativas, aplicables cuando no pueda iniciarse, desarrollarse o concluirse un proceso penal por falta de condición de procedibilidad, inexistencia de autor conocido o concurrencia de un óbice procesal que determine la extinción de la responsabilidad penal.

Los principios que regirán esta Ley serán la voluntariedad y consentimiento informado de las partes, la neutralidad e imparcialidad del facilitador, la confidencialidad y respeto a los derechos fundamentales y la flexibilidad y diversidad de técnicas, adaptadas a cada caso, bajo un marco común que asegure coherencia y coordinación institucional.

En definitiva, la implantación del Modelo Vasco de Justicia Restaurativa permitirá optimizar los recursos públicos y reducir la carga judicial mediante métodos no punitivos, mejorar la atención a víctimas y la responsabilización del infractor, así como sensibilizar a la sociedad hacia una cultura restaurativa, alineada con políticas públicas y estrategias europeas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante, LPEDCG) determina el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general aplicable a aquellas que elaboren el Gobierno Vasco y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A estos efectos, se entienden por disposiciones normativas de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, adoptan la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden, y contienen normas jurídicas que innovan el ordenamiento jurídico, sirviendo de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso determinado o indeterminado. De acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1 LPEDCG, éstas se iniciarán por orden del consejero o consejera titular del departamento

competente por razón de la materia sobre la que versen, y deberán tener el contenido mínimo que se señala en la misma.

El artículo 20.1 k) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, atribuye, entre otras, al Departamento de Justicia y Derechos Humanos “las demás facultades que le atribuyan las leyes y los reglamentos”, atribuyéndole por tanto la competencia para disponer de los medios adecuados para que el poder judicial pueda llevar a cabo la regulación de lo previsto en la nueva Disposición Adicional Novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Es por ello, que rigurosos con el ámbito competencial, en el anteproyecto no se regularán aspectos procesales o sustantivos penales, civiles o de cualquier otro orden jurisdiccional.

Entre el elenco competencial atribuido al Departamento de Justicia y Derechos Humanos por el Decreto 326/2024, de 5 de noviembre, que establece su estructura orgánica y funcional, se encuentra la de impulsar y desarrollar medios adecuados de resolución de conflictos, así como mecanismos de justicia restaurativa, que se atribuye a la Dirección de Justicia. Por lo tanto, es la consejera de Justicia y Derechos Humanos la competente para ordenar la iniciación de este procedimiento.

Por todo ello, en aplicación de lo establecido en el artículo 4 LPEDCG, mediante la presente Orden se dispone el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley por el que se regula la Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco.

1.- Objeto y finalidad de la regulación.

El objeto del Anteproyecto es definir el modelo vasco de Justicia Restaurativa y establecer las bases para garantizar su prestación pública, gratuita y universal.

La norma parte de la necesidad de definir dicho modelo, determinar los elementos que lo conforma y su filosofía, con el fin de garantizar un espacio de seguridad, confianza y coherencia interna.

Este modelo está orientado a alcanzar la reparación de los daños sufridos por las víctimas y la responsabilización de los causantes mediante la participación de todas las partes implicadas y, en su caso, de la comunidad, en los programas, procesos y prácticas restaurativas.

2.- Estimación sobre la viabilidad jurídica y material.

Habida cuenta de las áreas de actividad que constituyen competencia del Departamento de Justicia y Derechos Humanos, se considera adecuado proceder a la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa.

Esta iniciativa legal responde a la necesidad de establecer un marco legal claro, coherente y garantista para las prácticas restaurativas, asegurando su aplicación con plena seguridad jurídica y respeto a los derechos fundamentales, en consonancia con la regulación contenida en la Disposición Adicional Novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En la actualidad, los procesos de justicia restaurativa se desarrollan de forma diversa por los servicios de cooperación con la justicia en distintas fases del proceso penal; por los equipos psicosociales en el ámbito de la justicia juvenil durante la fase declarativa; y por entidades específicas en la fase de ejecución de penas privativas de libertad. Paralelamente, se están ampliando los ámbitos de actuación fuera del proceso penal, en aquellos supuestos en los que este no puede iniciarse o continuar.

Esta diversidad y flexibilidad resulta imprescindible para dar cobertura a los distintos supuestos y ámbitos en los que puede aplicarse la justicia restaurativa. No obstante, esta flexibilidad debe tener una adecuada coordinación, garantías suficientes y seguridad jurídica y, además, compartir la perspectiva de actuación de las políticas públicas del Gobierno Vasco, a fin de optimizar los recursos y asegurar la coherencia del servicio público prestado.

La norma proyectada constituye a su vez una manifestación de la potestad de autoorganización que el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad Autónoma para regular los órganos sobre los que se institucionaliza el autogobierno y la creación, modificación y supresión de órganos, unidades administrativas o entidades que conforman la Administración autonómica.

3.- Inclusión en el Plan anual normativo.

La elaboración del Anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco está incluida en la planificación normativa anual del Departamento de Justicia y Derechos Humanos, publicada en el BOPV nº 50, de 13 de marzo de 2025.

4.- Repercusión en el ordenamiento jurídico.

La aprobación de la Ley a cuya elaboración se da inicio mediante esta Orden no conllevará derogación o modificación de disposiciones que se encuentren vigentes a la fecha de su entrada en vigor.

Conllevará la aprobación posterior de las disposiciones reglamentarias necesarias para su desarrollo, en los términos que en la misma se determine.

5.- Evaluaciones de impacto.

1.- Impacto en función del género.

Conforme a lo dispuesto en las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de hombres y mujeres, aprobadas en Consejo de Gobierno de 21 de agosto 2012, Directriz Primera 2.1.b, el proyecto debe ir acompañado del informe de impacto en función del género previsto en el artículo 20 del texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2023 del 16 de marzo. No obstante, se dará traslado a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer a los efectos de su verificación.

2.- Impacto sobre la infancia y la adolescencia.

El contenido del anteproyecto tiene una incidencia directa en la infancia y la adolescencia, dado que contempla la aplicación de prácticas restaurativas en el ámbito de la justicia juvenil y en otros contextos donde los menores pueden verse afectados por situaciones de conflicto.

3.- Impacto sobre la juventud.

La iniciativa también tiene impacto en el ámbito de la juventud, especialmente en el marco de la justicia juvenil ya que este modelo tiene como fin ofrecer respuestas educativas frente a la infracción penal cometida por personas menores de edad, priorizando la responsabilización del infractor, la reparación del daño causado y la reintegración social.

4.- Impacto en la accesibilidad.

De conformidad con lo establecido en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, la norma proyectada no presenta incidencia alguna en esta materia.

6.- Incidencia en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Desde el punto de vista presupuestario, la entrada en vigor de la Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco no tendrá incidencia económica directa.

7.- Cargas administrativas e impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

El anteproyecto de ley no genera impacto en las cargas administrativas para la creación y funcionamiento de las empresas en relación con la promoción y fomento de la actividad emprendedora.

8.- Reglas y criterios de elaboración de la redacción.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 LPEDCG:

1.- La redacción del anteproyecto de Ley se efectuará atendiendo al contenido de esta Orden de inicio, teniendo en cuenta las opciones que mejor se acomoden a los objetivos perseguidos y al resultado de las consultas que se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad de la regulación prevista. Se llevará a cabo observando lo dispuesto en el Acuerdo de 11 de julio de 2023, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones.

2.- Se deberá insertar en el texto una exposición adecuada de los motivos y fundamentos jurídicos que justifican la determinación del anteproyecto.

3.- El texto elaborado debe ser redactado de forma bilingüe, garantizando la igualdad entre las dos lenguas en la elaboración de las versiones lingüísticas a lo largo de todo el proceso de redacción de la norma. El texto deberá estar redactado de forma bilingüe, antes de someterse a su aprobación previa y ulterior tramitación en la fase de instrucción.

4.- Asimismo, el texto debe ser redactado haciendo un uso no sexista e inclusivo del lenguaje.

9.- Trámites e informes procedentes.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado e) del artículo 13.1 LPEDCG, la orden de inicio señalará los trámites e informes que se estimen procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta.

Los trámites e informes que, en principio, se requieren para la elaboración y aprobación del anteproyecto son los siguientes:

1.- De conformidad con lo establecido en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 11 LPEDCG, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley se sustanciará una consulta pública, mediante anuncio en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, invitando expresamente a la ciudadanía a pronunciarse acerca de la información, sobre:

- a) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- b) Los objetivos de la norma.
- c) Los problemas que se pretenden solucionar.
- d) Las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior, y con carácter previo a su elaboración, en fecha 17.09.2025, a través de Irekia, plataforma web del Gobierno Vasco para la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración, se invitó a la ciudadanía a que, durante el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de su publicación en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, efectuada en ese mismo día, se pronunciara acerca de la información contenida en el anexo publicado.

2.- En virtud del apartado quinto de la presente Orden, y de conformidad con lo establecido en el artículo 14.4 LPEDCG, una vez redactado el texto del proyecto, se deberá de elaborar un informe de impacto en función del género, que se pondrá a disposición de Emakunde a los efectos de su verificación.

3.- De acuerdo con el artículo 13.2 LPEDCG, la presente Orden de inicio será objeto de publicación en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y en Legegunea (Transparencia). Dicha publicación supondrá la comunicación automática al conjunto de los departamentos, a fin de que, en su caso, puedan formular observaciones respecto al acierto y oportunidad de la iniciativa.

4.- Se elaborará, con carácter preceptivo, una memoria del análisis de impacto normativo, que deberá contener o reiterar respecto a la Orden de inicio cualquier extremo que pueda ser relevante a criterio del órgano proponente y, en todo caso, el contenido al que hace referencia el apartado 3 del artículo 15 LPEDCG. La memoria de análisis deberá contener, asimismo, un análisis económico.

5.- Una vez redactado el anteproyecto de Ley, y antes de evacuar los trámites de consulta que procedan, se someterá a la aprobación previa de la consejera de Justicia y Derechos Humanos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.1 LPEDCG.

6.- El texto de la disposición que cuente con la aprobación previa se publicará en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 16.3 LPEDCG. La fecha de esta publicación será la de inicio del plazo de cumplimentación de todos los trámites que admitan un impulso simultáneo y cuyo cumplimiento sucesivo no sea obligado.

Asimismo, la orden de aprobación previa, junto con el proyecto normativo, se publicará en el espacio colaborativo de Legegunea, de conformidad con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el objetivo de cumplir el mandato de publicidad recogido en dicha ley y garantizar la difusión del texto del proyecto tanto en euskera como en castellano. Además, se publicarán las memorias e informes que conformen el expediente.

7.- Tras la aprobación previa, se remitirá el texto al Parlamento Vasco, en virtud de lo establecido en el apartado 1 del artículo 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, tras la modificación introducida por la Ley 8/2016, de 2 de junio.

8.- De conformidad con el artículo 16 LPEDCG, se solicitarán los siguientes informes de carácter no esencial, que se realizarán todos de un modo simultáneo y durante el mismo plazo común de un mes, contado a partir de la publicación en la sede electrónica de la Administración General de la Comunidad Autónoma del texto de la disposición:

- a) Informe de EMAKUNDE – Instituto Vasco de la Mujer, en aplicación del artículo 20.6 del texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo.
- b) Informe de la Dirección de normalización lingüística de las Administraciones Públicas, sobre la incidencia de las disposiciones de carácter general en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.2.l) del Decreto 389/2024, de 26 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística, así como, en virtud de lo determinado en el artículo 3 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- c) Informe de la Dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno, conforme al artículo 12.1.n) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

9.- Atendiendo al contenido del anteproyecto de ley se considera necesario el trámite de información pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1 LPEDCG.

En lo que respecta al trámite de información pública, se llevarán a cabo las actuaciones siguientes:

1) Se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco la resolución por la que se somete a información pública el anteproyecto de ley. Esta resolución contendrá un enlace en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el que estará disponible el texto del anteproyecto para que las personas interesadas puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes en el plazo 20 días hábiles, a contar desde la publicación de la resolución en el BOPV.

2) La misma resolución, junto con el enlace al anteproyecto de ley, estará publicada en Irekia.

10.- No resulta necesario realizar ningún trámite ante la Unión Europea.

11.- Se considera necesaria la emisión de un informe jurídico por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Justicia y Derechos Humanos, conforme a lo establecido en el artículo 15.4 LPEDCG.

12.- Conforme al artículo 19 LPEDCG, deberá requerirse el siguiente informe preceptivo de carácter esencial:

Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.a) del Decreto 313/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, en relación con las previsiones contenidas en el capítulo IV del Título III del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre; y en el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Deberá emitirse en el plazo de 15 días a contar desde la recepción en la Oficina de Control Económico, del texto del proyecto de disposición normativa acompañado de la documentación requerida en función de su contenido.

13.- Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en aplicación del artículo 3.1.a) de su ley reguladora, ley 9/2004, de 24 de noviembre, ya que debe ser consultada respecto de los Anteproyectos de Ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos.

14.- En ese marco, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la Ley de Gobierno, en la redacción dada por la Ley 8/2016, de 2 de junio, de modificación de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, “la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora se remitirá, al mismo tiempo, al Parlamento Vasco, a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios”.

15.- Una vez finalizada la tramitación del proyecto de norma, y con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno, se elaborará una memora sucinta de todo el procedimiento, reseñando los antecedentes y trámites realizados, conforme a lo establecido en el artículo 24.2 LPEDCG.

16.- En cuanto a la publicidad y publicación del proyecto, conforme al artículo 29.1 LPEDCG las disposiciones normativas de carácter general habrán de publicarse en el

Boletín Oficial del País Vasco, en los dos idiomas oficiales, para entrar en vigor y producir efectos jurídicos.

Por todo ello, y sobre la base del contenido necesario que debe tener la Orden de iniciación, conforme al artículo 5.1 de la LPEDCG,

RESUELVO

Primero. - Ordenar el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Justicia Restaurativa del País Vasco.

Segundo. - Designar a la Dirección de Servicios del Departamento de Justicia y Derechos Humanos como órgano encargado de la tramitación del procedimiento oportuno.

Tercero. - Publicar la presente Orden en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi a los efectos de lo dispuesto en el artículo 13.2 LPEDCG.

Cuarto. - Efectuar los estudios y consultas previstos en la normativa aplicable y recabar los informes que resulten necesarios para la elaboración de la norma garantizando su acierto, legalidad y la mejor consecución de sus fines.

Quinto. - Utilizar el modelo de tramitación de las disposiciones de carácter general y la aplicación informática Tramitagune, de conformidad con el acuerdo aprobado por el Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el 13 de mayo de 2025, por el que se aprueba el Modelo Básico de Tramitación del procedimiento de elaboración de las Disposiciones Normativas de Carácter General.

Sexto. - Proceder a la publicación activa de toda la información de relevancia jurídica que se vaya generando en el transcurso del procedimiento, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.

La consejera de Justicia y Derechos Humanos

MARÍA JESÚS CARMEN SAN JOSÉ LÓPEZ