

Dossier jurídico  
**Derecho Civil**  
**Derecho Mercantil**

**Regulación del  
procedimiento de justicia  
restaurativa en la LO 1/2025  
de medidas en materia de  
eficiencia del Servicio  
Público de Justicia**



**tirant**  
**PRIME**

Dossier jurídico

## **Regulación del procedimiento de justicia restaurativa en la LO 1/2025 de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia**

**Miguel Alcalá**, Autor

### **INTRODUCCIÓN**

La justicia restaurativa, también conocida como proceso de justicia restaurativa o justicia reparadora, se presenta como una alternativa a los sistemas de justicia retributiva penal, en los que la única respuesta al hecho delictivo es la pena correspondiente y la reparación de los daños personales y materiales causados.

Con este nuevo enfoque se busca reparar el daño causado por la conducta delictiva, centrandó la prioridad en la necesidad de la víctima, aunque también en los infractores y, en última instancia, en la comunidad en general, en lugar de simplemente castigar al infractor.

Desde esta perspectiva, la justicia restaurativa promueve la responsabilidad del infractor, la satisfacción de la víctima y la restauración de las relaciones sociales fracturadas.

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, ha supuesto un cambio de perspectiva del sistema procesal español. Por un lado, el Título II de la LO 1/2025 ha introducido en el procedimiento civil los Medios

Adecuados de Solución de Controversias en vía no jurisdiccional (MASC), como requisito general de procedibilidad para iniciar un procedimiento judicial en materia civil y mercantil. (Véase el documento «Medios adecuados de resolución de conflictos en el procedimiento civil.» TOL 10334351).

Por otro lado, en el procedimiento penal, en el que no rige el principio dispositivo, se tiene en cuenta el «derecho de las víctimas a acceder a servicios de justicia restaurativa con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito cuando se cumplan los requisitos establecidos legalmente.» (Preámbulo LO 1/2025).

Pero la idea de instaurar un sistema de justicia reparadora en los modernos sistemas penales no es nueva. Veamos sus antecedentes.

## **ANTECEDENTES**

### **Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012**

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 TOL2.671.832, utiliza la expresión de «justicia reparadora», definiéndola 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.»* (artículo 2.1 d))

La Directiva establece normas de carácter mínimo, por lo que los Estados miembros pueden ampliar los derechos establecidos en la misma con el fin de proporcionar un nivel más elevado de protección a las víctimas.

El párrafo (46) de la Directiva señala entre los servicios de justicia reparadora, a modo de ejemplo, *«la mediación entre víctima e infractor, las conferencias de grupo familiar y los círculos de sentencia.»*

Considera que estos medios, «pueden ser de gran ayuda para la víctima, pero requieren garantías para evitar toda victimización secundaria y reiterada, la intimidación y las represalias. Por tanto, estos servicios deben fijarse como prioridad satisfacer los intereses y necesidades de la víctima, reparar el perjuicio que se le haya ocasionado e impedir cualquier otro perjuicio adicional. A la hora de remitir un asunto a los servicios de justicia reparadora o de llevar a cabo un proceso de justicia reparadora, se deben tomar en consideración factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, el grado de daño causado, la violación repetida de la integridad física, sexual o psicológica de una víctima, los desequilibrios de poder y la edad, madurez o capacidad intelectual de la víctima, que podrían limitar o reducir su capacidad para realizar una elección con conocimiento de causa o podrían ocasionarle un perjuicio. Los procedimientos de justicia reparadora han de ser, en principio, confidenciales, a menos que las partes lo acuerden de otro modo o que el Derecho nacional disponga otra cosa por razones de especial interés general. Se podrá considerar que factores tales como las amenazas o cualquier forma de violencia cometida durante el proceso exigen la divulgación por razones de interés general.»

La información sobre los servicios de justicia reparadora existentes constituye el primer derecho de las víctimas en contacto con una autoridad (artículo 4.1 j).

Por su parte, el artículo 12 de la Directiva configura las garantías en el contexto de los servicios de justicia reparadora, de acuerdo con las condiciones siguientes:

- a) Información previa exhaustiva e imparcial del procedimiento y sus posibles resultados.
- b) Consentimiento libre e informado de la víctima para acudir a los servicios de justicia reparadora. El consentimiento podrá retirarse en cualquier momento.
- c) El proceso de justicia reparadora no es público, sino confidencial, sin posibilidad de difundirlo posteriormente, salvo acuerdo de las partes o así se dispone por razones de interés público superior.

Naturalmente, este procedimiento exige una formación específica de los profesionales que intervienen, para garantizar que se presta de manera imparcial, respetuosa y profesional.

Los Estados disponían hasta el 16 de noviembre de 2015 para incorporar la directiva al derecho interno.

## **Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito**

Algunas de las directrices de la Directiva 2012/29/UE fueron incorporadas al derecho nacional mediante la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito TOL4.840.867, que fue desarrollada por Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, TOL5.597.830.

Lo primero que llama la atención es que la Ley 4/2015, solo utiliza la expresión «justicia reparadora» en su preámbulo, empleando en su articulado la expresión «justicia restaurativa».

Así, el artículo 5.1 k) recoge entre los derechos de las víctimas a ser informados de «Servicios de justicia restaurativa disponibles, en los casos en que sea legalmente posible.»

La Ley no constituye ni ordena constituir servicios de justicia restaurativa. Por ello se refiere a los servicios disponibles, en los casos en que sea legalmente posible. Lo que ya adelantamos que ha conducido a que no todas las Comunidades Autónomas hayan dispuesto de Servicios de Justicia restaurativa.

Los servicios de justicia restaurativa se configuran en el artículo 15 de la Ley 4/2015, como un medio adecuado para obtener una reparación material o moral de los perjuicios derivados del delito, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

*«a) el infractor haya reconocido los hechos esenciales de los que deriva su responsabilidad;*

*b) la víctima haya prestado su consentimiento, después de haber recibido información exhaustiva e imparcial sobre su contenido, sus*

*posibles resultados y los procedimientos existentes para hacer efectivo su cumplimiento;*

*c) el infractor haya prestado su consentimiento;*

*d) el procedimiento de mediación no entrañe un riesgo para la seguridad de la víctima, ni exista el peligro de que su desarrollo pueda causar nuevos perjuicios materiales o morales para la víctima; y*

*e) no esté prohibida por la ley para el delito cometido.»*

Finalmente, el artículo configura el procedimiento como confidencial, prohibiendo su difusión, y sujetando a los profesionales que participan en el mismo al secreto profesional. El consentimiento para participar en el procedimiento es revocable en cualquier momento tanto por la víctima como por el infractor.

La Disposición final primera de la Ley 4/2015, introdujo modificaciones en el articulado de la Ley de Enjuiciamiento Criminal a efectos de transposición de algunas de las disposiciones contenidas en 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. Pero estas modificaciones no incluyó en su articulado ninguna referencia al procedimiento de justicia restaurativa o reparadora.

El Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, establece la creación de las «oficinas de asistencia a las Víctimas», (art. 16), pero ni crea ni constituye los servicios de justicia restaurativa. El artículo 37 se limita a señalar que las Oficinas de Asistencia a las víctimas podrán realizar actuaciones en materia de justicia restaurativa, consistente en informar, proponer la aplicación de mediación penal y realizar actuaciones de apoyo a los servicios de mediación extrajudicial.

Sin embargo, la transposición de la Directiva no significó la incorporación efectiva al procedimiento penal del sistema de justicia restaurativa. Las víctimas debían ser informadas sobre tal posibilidad,

pero solo podían acceder a tales servicios reparadores allí donde existieran los servicios de justicia reparadora.

La incorporación efectiva al procedimiento criminal se produce con la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, como veremos seguidamente.

## **REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE JUSTICIA RESTAURATIVA**

### **Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.**

El Capítulo I del Título II de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, regula los Medios Adecuados de Solución de Conflictos en vía no jurisdiccional. Como ya hemos visto, se trata de medios de solución de conflictos en el ámbito civil y mercantil, cuyo ámbito de aplicación se desarrolla en el procedimiento civil.

Por su parte, el Capítulo II del Título II de la LO 1/2025, se dedica a la modificación de leyes procesales, dedicándose el artículo 20 a la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El apartado veinte introduce una nueva Disposición adicional novena en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con la siguiente redacción:

#### **«Disposición adicional novena. Justicia restaurativa.**

- 1. La justicia restaurativa se sujetará a los principios de voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad.*
- 2. Las partes que se sometan a un procedimiento de justicia restaurativa, antes de prestar su consentimiento, serán informadas de sus derechos, de la naturaleza de este y de las consecuencias posibles de la decisión de someterse al mismo.*
- 3. La justicia restaurativa es voluntaria. Ninguna parte podrá ser obligada a someterse a un procedimiento de justicia restaurativa, pudiendo, en cualquier momento, revocar el consentimiento y apartarse del mismo. La negativa de las partes a someterse a un*

*procedimiento de justicia restaurativa, o el abandono del ya iniciado, no implicará consecuencia alguna en el proceso penal.*

*4. Se garantizará la confidencialidad de la información que se obtenga del procedimiento de justicia restaurativa. Las informaciones vertidas en el marco del procedimiento restaurativo no podrán utilizarse posteriormente, salvo que expresamente lo acuerden las partes afectadas. El juez o el Tribunal no tendrán conocimiento del desarrollo del procedimiento de justicia restaurativa hasta que este haya finalizado, en su caso, mediante la remisión del acta de reparación.*

*5. El juez o el Tribunal, valorando las circunstancias del hecho, de la persona investigada, acusada o condenada y de la víctima, podrá, de oficio o a instancia de parte, remitir a las partes a un procedimiento restaurativo, salvo en los casos excluidos por ley. El inicio del procedimiento restaurativo en fase de instrucción no eximirá de la práctica de las diligencias indispensables para la comprobación de delito. El sometimiento a justicia restaurativa en el proceso por delitos leves interrumpirá el plazo de prescripción de la correspondiente infracción penal.*

*6. La resolución que acuerde la remisión a los servicios de justicia restaurativa fijará un plazo máximo para su desarrollo, que no podrá exceder de tres meses prorrogables por un plazo igual. Acordada la remisión, el órgano judicial facilitará el acceso al contenido del procedimiento por parte del equipo de justicia restaurativa.*

*7. De no consentir las partes en someterse a un procedimiento restaurativo, los servicios restaurativos pondrán inmediatamente esta circunstancia en conocimiento del órgano judicial, que continuará la tramitación del procedimiento penal.*

*8. Concluido el procedimiento restaurativo, los servicios emitirán un informe sobre el resultado positivo o negativo de la actividad realizada, acompañando, en caso positivo, el acta de reparación con los acuerdos a los que las partes hayan llegado, que estará firmado por las partes personalmente y por sus letrados, si los hubiera. El informe, del que se entregará copia a las partes del procedimiento restaurativo, no debe revelar el contenido de las comunicaciones mantenidas entre*

*las partes ni expresar opinión, valoración o juicio sobre el comportamiento de las mismas durante el desarrollo del procedimiento de justicia restaurativa.*

*9. En caso de existir acuerdo, el órgano judicial, previa audiencia del Ministerio Fiscal, de las partes personadas y de la víctima del delito, por término de tres días, valorando los acuerdos a los que las partes hayan llegado, las circunstancias concurrentes y el estado del procedimiento, podrá:*

*a) Si se tratase de un delito leve, decretar el archivo, a la vista del cumplimiento de los acuerdos alcanzados, de conformidad con lo establecido en el artículo 963 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*

*b) Si la causa se siguiera por un delito privado o un delito en el que el perdón extingue la responsabilidad criminal, acordar el sobreseimiento del procedimiento y su archivo, dejando sin efecto las medidas cautelares que se hubieren acordado en su caso.*

*c) Si la causa estuviera en el órgano de instrucción, acordará la conclusión de la misma y la remisión de la causa al órgano competente para la celebración del juicio de conformidad en los términos de los artículos 655 y 787 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*

*d) Si la causa estuviese en el órgano de enjuiciamiento, se seguirá por los trámites del juicio de conformidad. La sentencia de conformidad incluirá los acuerdos alcanzados por las partes.*

*e) Resolver sobre la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad, valorando el resultado del procedimiento restaurativo para el establecimiento de las condiciones, medidas u obligaciones de la suspensión; o, en su caso, sobre el contenido de los trabajos en beneficio de la comunidad».*

Como vemos, la introducción del sistema de justicia restaurativa en el procedimiento penal se realiza a través de una Disposición Adicional en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por ello vamos a estudiar las características del sistema de justicia restaurativa introducido por la mencionada disposición adicional.

La disposición adicional novena de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se divide en dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, establece los principios informadores del sistema y, por otro, regula el procedimiento básico en que el sistema de justicia restaurativa se inserta en el procedimiento penal

### **A) Principios informadores del sistema de justicia restaurativa.**

El apartado primero de la Disposición Adicional novena se limita a enumerar los principios a los que se sujeta la justicia restaurativa: «*La justicia restaurativa se sujetará a los principios de voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad.*» Principios que son desarrollados en los siguientes tres apartados.

Los principios de voluntariedad y confidencialidad estaban ya recogidos en la Directiva 2012/29/UE y en la Ley 4/2015. Pero los principios de gratuidad y oficialidad son nuevos, y complementan los dos anteriores, otorgando carta de naturaleza al sistema de justicia restaurativa incorporándolos como parte del proceso penal, configurándose como un «proceso de justicia restaurativa.» Se trata de un servicio que debe organizar la Administración y que permita a las víctimas (y también a los infractores) acceder a los servicios públicos de justicia restaurativa como parte del servicio público de justicia.

### **Sumisión voluntaria e informada.**

El sometimiento a un procedimiento de justicia restaurativa debe ser voluntario, tanto por la víctima como por el infractor. Ello requiere que sean previamente informados.

Las víctimas y los infractores, antes de prestar su consentimiento a someterse a un procedimiento de justicia restaurativa deben ser informados de sus derechos, de la naturaleza de este y de las consecuencias posibles de la decisión de someterse al mismo.

La información facilitada debe ser adecuada a las condiciones personales de la víctima y del infractor, así como de las circunstancias y características del delito. Se trata de que las partes presten su consentimiento informado.

Una vez adecuadamente informados, la víctima y el infractor deben consentir someterse al procedimiento de justicia restaurativa. Deben consentir ambos. Ninguno de ellos puede ser obligado a someterse al procedimiento de justicia restaurativa.

Puesto que el sometimiento es voluntario, cualquiera de las partes puede revocar el consentimiento y apartarse del mismo. En tal caso, tanto la negativa a someterse al procedimiento de justicia restaurativa, como la decisión de apartarse del ya iniciado, no puede implicar ninguna consecuencia negativa en el procedimiento penal. Así mismo, consecuentemente, podría intentarse de nuevo un procedimiento de justicia restaurativa después de haberlo abandonado anteriormente.

### **Confidencialidad**

El principio de confidencialidad es una garantía básica para el procedimiento de justicia restaurativa. Sin este principio es improbable el que las partes decidan siquiera intentarlo.

La Disposición garantiza la «confidencialidad de la información que se obtenga del procedimiento de justicia restaurativa.» La exigencia de confidencialidad impide que las informaciones vertidas en el marco del procedimiento restaurativo puedan utilizarse posteriormente en el procedimiento penal, salvo que expresamente lo acuerden las partes afectadas. La Directiva añadía a la excepción de confidencialidad «*que el Derecho nacional disponga otra cosa por razones de especial interés general*», excepción que no ha sido incorporado en la Disposición Adicional novena.

La confidencialidad impide que el Tribunal tenga «conocimiento del desarrollo del procedimiento de justicia restaurativa hasta que este haya finalizado, en su caso, mediante la remisión del acta de reparación.» Es decir, el tribunal solo conocerá el acta de reparación, pero no el desarrollo del proceso. De esta forma queda salvada el principio de presunción de inocencia en el caso de que el proceso de justicia restaurativa no concluya satisfactoriamente.

### **B) Procedimiento**

La regulación del procedimiento de justicia restaurativa se divide en una fase de remisión y los efectos de la conclusión del procedimiento con o sin acuerdo.

### **1) Remisión a un procedimiento de Justicia restaurativa.**

**Iniciativa.** La remisión a un procedimiento restaurativo la realiza el tribunal, bien de oficio o a instancia de parte, pero en el seno del procedimiento penal. Lo que subraya su naturaleza como parte del procedimiento criminal.

Ya sea de oficio o a instancia de parte, el Tribunal, para acordar la remisión, debe valorar «las circunstancias del hecho, de la persona investigada, acusada o condenada y de la víctima.»

**Consentimiento.** Las partes deben consentir someterse a un procedimiento restaurativo. De no consentir «los servicios restaurativos pondrán inmediatamente esta circunstancia en conocimiento del órgano judicial, que continuará la tramitación del procedimiento penal.»

La Disposición Adicional no prohíbe que en cualquier momento posterior pueda intentarse de nuevo un acuerdo restaurativo, lo que puede ser más probable a instancia de alguna de las partes.

**Tipos de delitos.** La remisión al procedimiento de justicia restaurativa puede tener lugar respecto de cualquier tipo de delito, salvo en los casos excluidos expresamente por la ley.

**Duración.** El tribunal, al acordar la remisión a los servicios de justicia restaurativa debe fijar un plazo máximo de tres meses, prorrogable por otros tres meses, para que se desarrolle y concluya el procedimiento. El acuerdo de remisión implicara que los servicios de justicia restaurativa tengan acceso al contenido del procedimiento penal.

**Momento.** La remisión puede producirse en cualquier fase del procedimiento penal. Es decir, puede producirse en la fase de instrucción, de enjuiciamiento o, incluso en fase de ejecución. Si el procedimiento restaurativo se inicia en la fase de instrucción ello no exime al tribunal de continuar con la práctica de las diligencias indispensables para la comprobación de delito.

**Efectos.** Los efectos del sometimiento a justicia restaurativa son distintos según se trate de delitos leves o de delitos graves. En el proceso por delitos leves interrumpirá el plazo de prescripción de la correspondiente infracción penal, mientras que en el caso de delitos graves (por exclusión) no se producirá la interrupción de la prescripción del delito.

## **2) Conclusión del procedimiento restaurativo.**

**Informe de conclusión.** Una vez concluido el procedimiento restaurativo en el plazo inicialmente previsto o su prórroga, los servicios correspondientes emitirán un informe sobre el resultado positivo o negativo del procedimiento, del que se entregará copia a las partes. Si el resultado es positivo el informe incorporará el «acta de reparación con los acuerdos a los que las partes hayan llegado, que estará firmado por las partes personalmente y por sus letrados, si los hubiera.»

Por exigencia del principio de confidencialidad, el informe «no debe revelar el contenido de las comunicaciones mantenidas entre las partes ni expresar opinión, valoración o juicio sobre el comportamiento de las mismas durante el desarrollo del procedimiento de justicia restaurativa.»

**Conclusión con acuerdo.** La disposición adicional se centra en desarrollar los efectos sobre el procedimiento penal en el caso de que exista acuerdo reparador pues, de no existir acuerdo el procedimiento seguirá su curso, reanudándose la prescripción de la infracción en el caso de estar interrumpida.

**Traslado del acuerdo a las partes.** Previamente a tomar una decisión, el tribunal dará audiencia al Ministerio Fiscal, a las partes personadas y a la víctima del delito, por término de tres días, valorará los acuerdos alcanzados, las circunstancias concurrentes y el estado del procedimiento.

**Decisión del Tribunal.** A la vista de todo ello, el tribunal podrá acordar:

a) En los casos de delitos leves, decretará el archivo del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 963.1. 1ª de la LECrim.

b) En los casos de delitos privados o delitos en los que el perdón extingue la responsabilidad criminal, acordará el sobreseimiento del procedimiento y su archivo, dejando sin efecto las medidas cautelares que se hubieren acordado en su caso.

c) Si la causa estuviera en el órgano de instrucción, acordará la conclusión de esta y la remisión de la causa al tribunal competente para la celebración del juicio de conformidad de acuerdo con los artículos 655 y 787 ter de la LECrim. Estos artículos han sido modificados por la LO 1/2025, para regular con mayor minuciosidad el trámite de conformidad del acusado.

d) De la misma forma, si la causa estuviese ya en el tribunal encargado del enjuiciamiento, se seguirá por los trámites del juicio de conformidad. Tanto en este caso como en el anterior apartado, la sentencia de conformidad incluirá los acuerdos alcanzados por las partes.

e) Si la causa estuviera en fase de ejecución, el tribunal podrá resolver «sobre la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad, valorando el resultado del procedimiento restaurativo para el establecimiento de las condiciones, medidas u obligaciones de la suspensión; o, en su caso, sobre el contenido de los trabajos en beneficio de la comunidad».

### **Entrada en vigor.**

La Disposición Adicional novena incorporada a la LECrim por la Ley Orgánica 1/2025, entra en vigor a los tres meses de su publicación. (Disposición final trigésima octava). Es decir, entrará en vigor el 3 de abril de 2025.

Por otro lado, la LO 1/2025 no establece plazo para la creación y constitución de los servicios públicos de justicia restaurativa, pero éstos deberán estar en funcionamiento cuando entre en vigor la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ya que entonces formará parte del procedimiento criminal.

