

**Departamento de Documentación**

Dirección de Documentación,  
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley Orgánica de  
Enjuiciamiento Criminal

[121/000074]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 53. Enero 2026

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 11 de noviembre de 2025, acordó en relación con el **Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal**, encomendar Dictamen, conforme al artículo 109 del Reglamento, a la Comisión de Justicia.

Como se señala en la Exposición de Motivos, una de las tareas que la Constitución Española de 1978 impuso, implícita pero inequívocamente, en la agenda programática del legislador fue la de implantar en España un proceso penal propio de una «sociedad democrática avanzada». El texto constitucional emplazó a los poderes públicos a proporcionar a los ciudadanos un sistema normativo que asegurase la protección penal de sus bienes y derechos y que sujetase, al tiempo, la capacidad de injerencia del Estado a límites racionales y efectivos. Este Proyecto de Ley Orgánica, nace con vocación de responder y materializar plenamente dicho mandato.

La vigente **Ley de Enjuiciamiento Criminal**<sup>1</sup>, data de 1882, y a pesar de sus casi ochenta modificaciones, ha sido ampliamente desbordada por las realidades sociales, jurídicas y procesales actuales. La necesidad de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal fue ya establecida como objetivo básico en el **Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia** de 2001(punto 17) para culminar el proceso de modernización de nuestras leyes procesales. Como consecuencia de ello, tanto en 2011 como en 2013 se elaboraron propuestas normativas encaminadas a sustituir el texto de 1882, que no superaron el estado prelegislativo. Este Proyecto de Ley se incardina dentro del Plan de Justicia 2030, **Objetivo 2: Eficiencia del Servicio Público de Justicia, Programa Eficiencia Procesal**.

El Proyecto de Ley, que se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **mil veintitrés artículos**, distribuidos en un **Título Preliminar, nueve Libros, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y diez disposiciones finales**, aspira a cumplir los siguientes objetivos:

- Dar respuesta a la demanda histórica de superar el paradigma procesal penal decimonónico e implantar en España un **modelo moderno y avanzado de proceso penal**, reforzando el **principio de imparcialidad judicial**, las **garantías procesales del conjunto de partes intervenientes** y el **derecho de defensa**.
- **Armonizar** nuestro modelo procesal tanto con el modelo contemporáneo que hoy rige, con muy escasas excepciones, entre los **países de nuestro entorno** como con la **Fiscalía Europea**.

<sup>1</sup> Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal

- Regular las más **avanzadas técnicas de investigación** contra el crimen, que aún no tenían acomodo en nuestro ordenamiento, así como el uso de nuevas tecnologías y su implementación en el sistema procesal. Ejemplos del carácter vanguardista de la norma son la regulación de cuestiones como el ADN, la prueba científica, el tratamiento automatizado de datos y las búsquedas inteligentes, las investigaciones encubiertas en entornos digitales o la denuncia telemática.
- Reforzar los **derechos de las víctimas en el proceso penal** con especial referencia a los **menores de edad** y personas discapacitadas necesitadas de especial protección, abordando de forma integral el tratamiento de los problemas que genera la **discapacidad de la persona encausada**.
- Incorporar, de forma reglada, **el principio de oportunidad**.
- Regular la institución de **la justicia restaurativa**, como complemento efectivo del ejercicio del principio de oportunidad ligado a la adecuada satisfacción de las víctimas.
- Dotar al texto de una mejor **redacción jurídica**, así como de una superior coherencia legislativa, eliminando aquellas redundancias y posibles contradicciones que pudieran existir en las diferentes disposiciones legales.
- Adaptar la realidad judicial española al **marco tecnológico contemporáneo** a fin de permitir y favorecer la relación digital entre la ciudadanía y los órganos jurisdiccionales.

Como ya se ha mencionado más arriba el presente Proyecto de Ley Orgánica alinea a España con el Derecho procesal penal europeo, facilitando la plena integración de la Fiscalía Europea (EPPO, por sus siglas en inglés) en el sistema procesal. Se abandona el modelo clásico de juez instructor y se refuerza el papel del Ministerio Fiscal como director de la investigación penal, en consonancia también, con las tendencias dominantes en el Derecho comparado europeo.

El **Reglamento de la Fiscalía Europea**<sup>2</sup> se basa en el principio de cooperación leal entre la EPPO y las autoridades nacionales, debiéndose dotar los Estados miembros de estructuras procesales compatibles. En este sentido, el Proyecto reconoce expresamente la competencia de la Fiscalía Europea, regula los conflictos de atribución y establece canales formales de comunicación.

Los **Fiscales Europeos Delegados** actuarán en nombre de la Fiscalía Europea en sus respectivos Estados miembros y tendrán las mismas potestades que los fiscales nacionales en materia de investigación, ejercicio de la acción penal y apertura de juicios. Serán responsables de aquellas investigaciones y acciones penales que hayan emprendido, que se les hayan asignado o que hayan asumido haciendo uso de su derecho de avocación.

<sup>2</sup> Reglamento 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea. DOUE L Núm. 283. 31 de octubre 2017

Aunque el Reglamento de la Fiscalía Europea no menciona literalmente el **principio de oportunidad**, establece normas que permiten a la EPPO, atendiendo siempre a los principios establecidos en su [art. 5](#), no ejercer la acción penal cuando concurren supuestos objetivos y estrictos como que la competencia haya sido transferida a las autoridades nacionales o que los daños causados hayan sido menores ([arts. 25 y 39](#)).

Tanto los actos procesales que ejerza la Fiscalía Europea como aquellos casos en los que se abstenga de adoptar los actos procesales destinados a surtir efectos jurídicos, estarán sujetos al control judicial nacional y del Tribunal de Justicia de la UE ([art. 42](#)).

La posición de la UE en el ámbito de la **protección de los derechos de las víctimas** ha experimentado una evolución desde un modelo centrado exclusivamente en la persecución del delito, hacia un enfoque que prioriza la dignidad, la seguridad y la reparación del daño a la víctima.

Este marco se articula, principalmente, a través de la [Directiva 2012/29](#)<sup>3</sup>, que establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, reconociéndolas como sujetos activos del proceso penal y asegurando su derecho a la información, a la participación y a una protección adecuada y, de forma complementaria, con la aprobación de la [Orden Europea de Protección](#)<sup>4</sup>, que permite el reconocimiento transfronterizo de medidas de protección, garantizando la continuidad de la seguridad de la víctima cuando se desplaza dentro de la Unión.

Finalmente<sup>5</sup>, como se recoge en la Disposición final séptima, el Proyecto de Ley completa la transposición al Derecho español de tres Directivas: la ya mencionada Directiva 2012/29, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el

---

<sup>3</sup> Directiva 2012/29 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. DOUE L. Núm. 315. 14 de noviembre 2012. El presente proyecto de ley completa la transposición de esta directiva al Derecho español

<sup>4</sup> Directiva 2011/99 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección. DOUE L. Núm. 338. 21 de diciembre 2011. Funciona en conjunto con el [Reglamento 606/2013](#), relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, que introduce un proceso sencillo de certificación para que una orden dictada en un país de la UE se reconozca rápida y fácilmente en otro

<sup>5</sup> En lo que a la Unión Europea respecta, la presente iniciativa alude también a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, dictadas al amparo de la [Decisión Marco 2009/829/JAI](#) y se incorporan referencias a la [Orden Europea de detención y entrega](#) que mejora y simplifica los procedimientos judiciales para acelerar la devolución de las personas de otro país de la UE que hayan cometido un delito grave, exigiendo que cada autoridad judicial nacional reconozca y execute, con unas formalidades mínimas y dentro de un plazo establecido, las peticiones hechas por la autoridad judicial de otro Estado miembro

apoyo y la protección de las víctimas de delitos), la **Directiva 2013/48<sup>6</sup>**, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad y la **Directiva 2016/343<sup>7</sup>**, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio.

La mayoría de los **países de nuestro entorno**, con ordenamientos jurídicos de tradición continental europea, han experimentado una evolución progresiva hacia un modelo más próximo al sistema anglosajón, vigente en países como Estados Unidos y el Reino Unido, en el que se refuerza de manera significativa el papel central de la Fiscalía en la dirección y conducción de la investigación penal. Un modelo caracterizado por las ya mencionadas atribuciones al Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación preliminar de los hechos presuntamente delictivos, así como del ejercicio de la acción penal y en el que a los jueces les corresponde autorizar las diligencias que impliquen una injerencia en los derechos fundamentales de las personas investigadas — los registros domiciliarios, la intervención de las comunicaciones u otras medidas limitativas de derechos —, así como ejercer el control judicial de la duración de la investigación y otras decisiones de naturaleza estrictamente jurisdiccional.

En **Alemania**, la Fiscalía (*Staatsanwaltschaft*) es el órgano encargado de dirigir las investigaciones penales. El **artículo 152 del Código de Procedimiento Penal** (*Strafprozeßordnung – StPO*) consagra el principio de legalidad o de obligatoriedad de la acción penal conforme al cual el Ministerio Público está obligado a ejercer la acción penal cuando concurren indicios suficientes sobre la comisión de un delito. En desarrollo de dicho principio el **artículo 160**, establece que, tan pronto como la Fiscalía tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de infracción penal, deberá iniciar las investigaciones necesarias con el fin de determinar si procede la formulación de una acusación pública. Dicha investigación ha de comprender tanto las circunstancias incriminatorias como las exculpatorias, así como garantizar la práctica de las pruebas necesarias.

---

<sup>6</sup> Directiva 2013/48 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad. DOUE L. Núm. 294. 6 de noviembre 2013

<sup>7</sup> Directiva 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio. DOUE L. Núm. 65. 11de marzo 2016

Las competencias generales de investigación de la Fiscalía se encuentran reguladas en el [artículo 161](#), precepto que faculta al Ministerio Público para recabar información y realizar diligencias de investigación con el auxilio de la ayuda de la policía<sup>8</sup>.

No obstante la vigencia del principio de legalidad, el CPP contempla también el **principio de oportunidad** en los [artículos 153 a 154f](#). En virtud de este principio y sin menoscabo del principio de legalidad, la Fiscalía puede abstenerse de ejercer la acción penal, atendiendo a la menor gravedad de los delitos —especialmente en el caso de infracciones leves— y a consideraciones de interés público. A tal efecto, dispone de diversos instrumentos, tales como el sobreseimiento del procedimiento (*Einstellung*), la imposición de sanciones económicas (*Geldanflagen*) y otras medidas procesales orientadas a la racionalización y la agilización del sistema penal.

El ordenamiento jurídico alemán atribuye asimismo una especial relevancia a la **protección de las víctimas**, garantizándoles un trato respetuoso y digno, así como el acceso a apoyo psicosocial, asesoramiento jurídico y a la información que necesiten<sup>9</sup> durante el desarrollo del proceso penal. Esta protección se ve reforzada cuando las víctimas son menores de dieciocho años. En tales supuestos, las vistas, los interrogatorios y las demás diligencias de investigación deben llevarse a cabo con especial celeridad. Durante la vista oral, los testigos menores de edad únicamente pueden ser interrogados por el juez, debiendo las demás partes formular sus preguntas a través de este. Con el fin de evitar la reiteración de los interrogatorios, y la revictimización se promueve el uso de grabaciones de audiovisuales, las cuales pueden, en determinados casos, sustituir la declaración personal del menor ante el tribunal en la fase de juicio oral.

Por otra parte, a partir del 1 de enero de 2026 todos los órganos jurisdiccionales alemanes estarán legalmente obligados a tramitar y gestionar los expedientes judiciales exclusivamente en formato electrónico. Esta exigencia normativa, prevista principalmente en el [artículo 298a](#) del Código de Procedimiento Civil (*Zivilprozeßordnung – ZPO*), constituye la culminación del proceso de digitalización de la administración de justicia en Alemania, iniciado en 2013 con la promulgación de la Ley de Administración Electrónica ([\*E-Government-Act – EgovG\*](#)). Un elemento central de dicha ley fue la introducción del expediente electrónico, estableciendo su artículo 6 la obligación de las autoridades federales de conservar y gestionar sus archivos y actuaciones en soporte digital.

La implementación de esta obligación se ha llevado a cabo de manera progresiva. Desde el año 2022, los abogados y las personas jurídicas de derecho público están obligados a presentar por vía electrónica sus escritos procesales, solicitudes, alegaciones y demás documentos dirigidos a los órganos jurisdiccionales.

<sup>8</sup> Véase art. 163 del CPP *Role of police in preliminary investigation*

<sup>9</sup> [\*Guide for victims. Information for victims of crime relating to criminal proceedings\*](#). Federal Ministry of Justice. November 2022

En **Francia** la regulación de la **fase de instrucción en el Procedimiento penal** está recogida en el Título primero del Libro I del **Code de procédure pénale<sup>10</sup>** (CPP), dedicado a las autoridades responsables de la instrucción, y el ejercicio de la acción pública (Artículos 11 a 52-1).

La figura del juez de instrucción (*Juge d'instruction*) tiene su origen en la época napoleónica, al haber sido incorporada por Napoleón Bonaparte al *Code d'Instruction Criminelle* de 1808, texto que permaneció vigente hasta la instauración de la V República y la entrada en vigor del actual *Code de Procédure Pénale* de 1958. A partir de este momento se inicia un progresivo declive del protagonismo del juez de instrucción, en favor del Ministerio Público, al que se atribuye de manera preferente la dirección de las diligencias preliminares y de la investigación penal, con el auxilio de la policía judicial (*police judiciaire*).

No obstante, la figura del **juez de instrucción** no desaparece. La singularidad del modelo francés radica en que tanto el fiscal como el juez de instrucción participan en la investigación penal, si bien la distribución de sus funciones depende fundamentalmente de la gravedad y complejidad del asunto.

El fiscal (*Procureur de la République*) es quien inicia el procedimiento y dirige la investigación preliminar— una investigación que, sin perjuicio de los derechos de la defensa y conforme a lo dispuesto en el **art. 11 del CPP**, tiene carácter secreto y cuenta con la ayuda y la supervisión de la policía judicial y decidiendo, en última instancia, sobre la procedencia del ejercicio de la acción penal. Sin embargo, en los supuestos de especial gravedad y complejidad como los delitos más graves (*crimes*), entre ellos homicidios, delitos de corrupción u otros de especial entidad, el fiscal puede trasladar la investigación a un juez de instrucción.

Durante la investigación, y siempre a solicitud del Ministerio Público —**art. 51 del CPP**—, el juez de instrucción puede adoptar determinadas resoluciones tales como la imposición de la libertad vigilada a una persona o la denegación de alguna actuación solicitada por alguna de las partes. No obstante, sus facultades se encuentran estrictamente delimitadas: el juez de instrucción no puede incoar de oficio un procedimiento penal, tampoco puede ordenar la prisión preventiva o acordar la prisión provisional, ya que esta potestad corresponde al **juez de libertades y detención** (*Juge des libertés et de la détention*) y sus decisiones están pueden ser impugnadas por las partes.

<sup>10</sup> Partie législative. Livre Ier : De la conduite de la politique pénale, de l'exercice de l'action publique et de l'instruction. Titre Ier: Des autorités chargées de la conduite de la politique pénale, de l'action publique et de l'instruction (Articles 11 à 52-1). Chapitre Ier: De la police judiciaire. Chapitre II: Du ministère public. Chapitre III: Du juge d'instruction

No obstante lo anterior y como ya se ha indicado, los jueces de instrucción continúan desempeñando un papel relevante en la **investigación de los delitos más graves**, que representan aproximadamente el 5% del total de los procedimientos penales, lo que equivale en torno a 90.000 asuntos<sup>11</sup>, generalmente los de mayor gravedad y relevancia. En la actualidad, Francia cuenta con aproximadamente 540 jueces de instrucción, cifra que resulta insuficiente para absorber el elevado volumen y la complejidad de los casos de los que conocen.

Con el fin de dar respuesta a esta sobrecarga y mejorar la eficacia de la instrucción, se crearon en el año 2007<sup>12</sup>, los denominados polos de instrucción (**pôles d'Instruction**), órganos que permiten la investigación conjunta de determinados procedimientos por varios jueces de instrucción, mediante un sistema de competencia compartida (*co-saisine*).

La protección de los **derechos de las víctimas** ha experimentado también una evolución a lo largo del tiempo hasta llegar a su reconocimiento expreso como parte activa en el procedimiento penal –**art. 1 del CPP**–. En este proceso de reconocimiento ha jugado un papel relevante una ley aprobada el 15 de junio de 2000, que modificaba el CPP reforzando la presunción de inocencia y los derechos de las víctimas, situándolas en el centro del proceso penal y creando nuevos mecanismos para garantizar su acogida, escucha, la protección e indemnización<sup>13</sup>.

Por su parte, el **Código Penal francés** (*Code pénal*), en su **artículo 223-15-2**, define como **víctimas especialmente vulnerables** a aquellas personas que, debido a su **edad, enfermedad, dolencia, discapacidad física o psíquica, o estado de embarazo**, se encuentran en una situación que les impide protegerse por sí mismas. El **reconocimiento de su especial vulnerabilidad y los derechos** específicos que de ella se derivan, se encuentra igualmente desarrollado en el CPP.

El CPP francés también ha sido objeto de adaptaciones continuas para incorporar los avances tecnológicos en materia de investigación criminal, procurando mantener un equilibrio adecuado entre la eficacia de la justicia penal y la salvaguarda de los derechos fundamentales. En este sentido, las técnicas especiales de investigación se encuentran reguladas en los **artículos 627 à 706-182 del CPP**, que establecen su ámbito de aplicación, límites y garantías.

**El principio de oportunidad**, consagrado en los **artículos 40 y siguientes del CPP** con el objetivo de racionalizar la carga de los tribunales, concentrando los recursos del sistema penal en la persecución de los delitos de mayor gravedad, permite

---

<sup>11</sup> A propósito del juez de instrucción en Francia. Nieto Mengotti, Juan Pablo. En: Diario la Ley. 04/04/2023

<sup>12</sup> Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale. Arts. 6-8

<sup>13</sup> Code de procédure pénale. Partie législative. Titre préliminaire. Sous-titre III: Des droits des victimes (Articles 10-2 à 10-6)

al Ministerio Público optar por vías alternativas al ejercicio de la acción penal, tales como la mediación, la remisión de un asunto al juez de instrucción o el desistimiento de las actuaciones. En los supuestos de desestimación, el fiscal está obligado a **informar debidamente a las víctimas y a los denunciantes** de la decisión adoptada.

En el ámbito de la **mejora de la técnica normativa**, Francia ha aprobado diversos instrumentos orientados a reforzar la calidad legislativa, son varios los instrumentos aprobados, entre ellos la **Guide de légitique<sup>14</sup>**, elaborada conjuntamente por el Consejo de Estado y la Secretaría General del Gobierno, con el objetivo para proporcionar a las administraciones públicas una herramienta eficaz para mejorar la calidad e inteligibilidad de los textos normativos.

Asimismo, ha aprobado recientemente una **Ordenanza<sup>15</sup>** destinada a **la reescritura de la parte legislativa del CPP**, con el objetivo de clarificar su estructura y simplificar numerosas disposiciones. Esta reforma se traduce en la articulación de preceptos más concisos, redactados de manera que se eviten reiteraciones innecesarias y remisiones cruzadas, facilitando así su comprensión y aplicación práctica.

La entrada en vigor del nuevo código de procedimiento penal podrá ser aplazada hasta el 1 de enero de 2030, mediante la aprobación de un proyecto de ley de ratificación o un futuro instrumento legislativo, con el fin de facilitar su asimilación por los actores judiciales y permitir la realización de las adaptaciones informáticas necesarias para su implementación.

Por último, el Gobierno pretende también trasladar al poder judicial, la policía nacional y la gendarmería, a través un instrumento legislativo específico, las simplificaciones fundamentales de los procedimientos penales, con el objetivo de reforzar la eficiencia y coherencia del sistema de justicia penal.

En **Italia**, la fase de instrucción o investigaciones preliminares (*indagini preliminari*) del procedimiento penal se encuentra regulada en el Libro V de la parte II del **Codice di procedura penale<sup>16</sup>** (CPP), concretamente en los artículos 326 a 437. Tras la **reforma procesal de 1988**, que suprimió la figura del juez de instrucción, la dirección de esta fase corresponde de manera principal al **Ministerio Público** (*Pubblico ministero*).

<sup>14</sup> Guide légistique. 3e édition. La Documentation française, Paris 2017

<sup>15</sup> Ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture du code de procédure pénale (partie législative)

<sup>16</sup> Decreto del Presidente della Repubblica settembre 1988, n. 447. Approvazione del codice di procedura penale. Entrata in vigore del decreto: 24/10/1989 (Ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 08/08/2025). (GU n.250 del 24-10-1988 - Suppl. Ordinario n. 92)

**El artículo 326 del CPP** atribuye la realización de las investigaciones a **la Fiscalía** y a **la policía judicial** (*polizia giudiziaria*), en el ámbito de sus respectivas competencias. No obstante, es el Fiscal quien ostenta la dirección de las investigaciones y ejerce la función de control y coordinación de la policía judicial, conforme a lo dispuesto en el artículo 327 del CPP. En este marco, la policía judicial, una vez tenga conocimiento de la comisión de un delito, está obligada a comunicar de forma inmediata al fiscal toda la información y los elementos probatorios recabados hasta ese momento, de acuerdo con el artículo 347 CPP.

Asimismo, el Código reconoce expresamente la figura de las denominadas “**investigaciones defensivas**” (*investigazioni difensive*), según las cuales, los abogados defensores pueden llevar a cabo por su cuenta actividades de investigación destinadas a obtener pruebas favorables para su defendido en los términos y las finalidades previstas en el **Título VI-bis del código (arts. 391-bis -391-decies)**.

Aunque la reforma de 1988 eliminó la figura del juez de instrucción, el ordenamiento procesal italiano mantiene la figura de un órgano judicial específico, ***Giudice per le Indagini Preliminari (GIP)***, cuya intervención en la fase de instrucción se produce exclusivamente a instancia del Ministerio Público, del imputado o de la parte perjudicada, nunca de oficio y carece de competencias para la práctica directa de pruebas en esta fase procesal.

Entre las funciones atribuidas al GIP destacan, en especial, las relativas a la protección del derecho fundamental a la libertad personal, así como la adopción, revocación, modificación o sustitución de medidas cautelares. Asimismo, le corresponde conocer y resolver determinadas solicitudes procesales, como las relativas a la negociación de la pena (*patteggiamento*), prevista en el artículo 447 del CPP.

De conformidad con lo establecido en el artículo 405, y sin perjuicio de las excepciones previstas en los artículos 406 y 415 bis, la duración máxima de las investigaciones preliminares será de un año a contar desde la fecha de la imputación del delito. Dicho plazo se reduce a seis meses si el procedimiento se refiere a una infracción y se amplía a un año y seis meses cuando se trate de alguno de los delitos expresamente enumerados en el artículo 407, apartado 2, en atención a su especial gravedad o complejidad.

El ordenamiento procesal italiano no contempla el **principio de oportunidad**, dado que el **artículo 112 de la Constitución** obliga al Ministerio Público a ejercer la acción penal. En virtud de este principio de legalidad la Fiscalía está constitucionalmente obligada a iniciar un procedimiento penal siempre que tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delito.

Los **derechos de las víctimas** se encuentran regulados en la Parte I del Código, en su Título VI (arts. 90 a 95), con especial atención a las víctimas más vulnerables, como lo menores de edad o las personas con discapacidad (art. 90-2). Asimismo, el Código reconoce de especial una situación vulnerabilidad a las víctimas de determinados delitos, tales como los delitos de odio racial, de terrorismo o de trata de personas (art. 90 quater).

En el año 2021 se aprobó una **nueva ley**<sup>17</sup> que delegaba en el Gobierno la aprobación de varios decretos legislativos destinados a la reforma del Código penal y el de Código de procedimiento penal. Dicha reforma tenía como finalidad agilizar y mejorar la eficiencia del procedimiento penal mediante **la incorporación de las nuevas tecnologías**. Con este objetivo, la ley establecía la obligatoriedad de medios digitales en todas las fases del procedimiento, tanto para la presentación de escritos y documentos como para las comunicaciones y notificaciones procesales (art. 1.5), garantizando en todo caso su autenticidad, integridad, legibilidad, disponibilidad y, cuando así lo exija la ley, su confidencialidad. No obstante, se previó **una implantación progresiva** de los procedimientos electrónicos mediante un régimen transitorio.

La ley estableció, además, directrices adicionales para modificar el Código de procedimiento penal con el fin de permitir la grabación audiovisual o sonora de los interrogatorios o los testimonios. Asimismo, facultaba al Gobierno para determinar los supuestos en los que, con el consentimiento de las partes, la participación en el procedimiento o la celebración de audiencias podrá llevarse a cabo por medios telemáticos.

Por último, la ley incorporaba medidas destinadas a reforzar las garantías del derecho de defensa y a mejorar la protección de las víctimas de delitos, consolidando así un modelo procesal más eficiente, garantista y acorde con las exigencias tecnológicas actuales.

En **Portugal**, al igual que en Francia e Italia, la dirección de la investigación penal corresponde a la Fiscalía (**Ministério Público**). Como se señala en el preámbulo del **Código de Processo Penal (CPP)**<sup>18</sup> – que dedica el Título II del Libro I (arts. 48 a 56) a la regulación del Ministerio Público y a la policía criminal – alineándose así con

<sup>17</sup> Legge 27 settembre 2021, n. 134. Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 78/87. Código de Processo Penal - CPP

los modelos adoptados por los países del entorno. Para el desarrollo de las investigaciones el Ministerio Público contará con la ayuda de la policía criminal, que actúa bajo su dirección funcional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del *Estatuto del Ministério Público*<sup>19</sup>, que delimita sus competencias.

El Ministerio Público interviene en todas las fases del proceso penal y tienen encomendada la función de “*colaborar con el tribunal en el descubrimiento de la verdad y el cumplimiento de la ley, actuando en todas las intervenciones procesales a criterios de estricta objetividad*” (**artículo 53** del CPP)

La fase de investigación se encuentra regulada en el **Título II del Libro VI del CPP**, cuyo **artículo 263** atribuye expresamente dicha competencia al Ministerio Público. Por su parte, el artículo 270, delimita las actuaciones que el Ministerio Público puede delegar en los órganos de policía criminal. Los plazos máximos de duración de la investigación están regulados en el artículo 276.

La intervención del juez de instrucción en esta fase tiene carácter excepcional y se produce únicamente cuando los actos procesales afecten directamente a los derechos fundamentales del imputado, requiriendo en tales casos autorización judicial previa. Los artículos 268 y 269 del CPP enumeran respectivamente los actos sujetos a autorización judicial y aquellos que son competencia exclusiva de los jueces.

Una vez que finalizada la investigación y en el supuesto de que el Ministerio Público decida formular acusación, podrá solicitarse la apertura de la fase de instrucción, la cual pasa a ser competencia del juez de instrucción, que cuenta con la ayuda de la policía judicial<sup>20</sup>.

En Portugal, el **principio de oportunidad** no se aplica de forma discrecional y absoluta. En defensa del principio de legalidad, el Ministerio Fiscal, está obligado constitucionalmente a iniciar una investigación siempre que tenga conocimiento de un delito, conforme a lo establecido en el **artículo 224.1 de la Constitución** y el **262.2 del CPP**. No obstante, y dentro de los márgenes legalmente previstos, la Fiscalía puede desestimar delitos de menor gravedad o proponer soluciones alternativas atendiendo a criterios de eficiencia, proporcionalidad y conveniencia social, sin menoscabo de los derechos e intereses de las víctimas. El propio Tribunal Constitucional ha señalado la compatibilidad del principio de legalidad con un cierto margen de discrecionalidad a la hora de formular una acusación<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Lei n.º 68/2019 de 27 de agosto. Aprova o Estatuto do Ministério Público

<sup>20</sup> Título III, Libro VI (arts. 286-310) del Código de Procedimiento Penal

<sup>21</sup> Acórdão N.º 393/89

**Los derechos de las víctimas** están consagrados en el **Estatuto de la Víctima (Ley nº 130/2015)** e incorporados al CPP, garantizando un trato digno, la confidencialidad, el acceso a la información, la asistencia jurídica, protección contra la victimización secundaria y el derecho a ser oídas en condiciones adecuadas, con previsiones específicas para las víctimas más vulnerables, en especial los menores de edad.

Aunque en los últimos años Portugal ha avanzado de forma significativa en la **desmaterialización de los procesos judiciales**, sin embargo, la tramitación electrónica aún no se ha extendido a todos los procesos e instancias. Precisamente, uno de los ámbitos donde la falta de regulación de la tramitación electrónica ha sido más notoria es en la fase de instrucción de los procesos penales. El objetivo de implantar la tramitación electrónica a todas las instancias se incorporó al **Plan de Recuperación y Resiliencia - Recuperando Portugal, Construyendo el Futuro** (PRR), en concreto, en su Componente 18, titulado "Justicia Económica y Entorno Empresarial", que preveía una reforma legislativa conforme al principio de digitalización por defecto, estableciendo la exclusividad de la tramitación electrónica en todas las jurisdicciones e instancias judiciales, incluida la fase de instrucción".

Finalmente, en 2024 se aprobó una **ordenanza**<sup>22</sup> destinada a extender la tramitación electrónica a los procedimientos y actos legalmente atribuidos a los servicios del Ministerio Público.

Tal y como ya se ha observado, existen diversos modelos, tradiciones y sistemas jurídicos en el mundo, si bien recientemente se ha desarrollado una tendencia a realizar aproximaciones entre ellos<sup>23</sup>. No obstante, reconociendo esa pluralidad, se han elaborado una serie de normas, estándares y recomendaciones internacionales, tanto a nivel universal como regional.

En el **ámbito universal** la norma fundamental se encuentra en los arts. 9-15 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de 1966 (PIDCP)<sup>24</sup>. Resulta especialmente destacable el artículo 14, en el que se establecen los derechos y principios fundamentales del procesado -entre ellos, a ser oído públicamente y con las

---

<sup>22</sup> Portaria n.º 266/2024/1, de 15 de outubro. Procede ao alargamento das regras de tramitação eletrónica aos processos e procedimentos que correm termos nos serviços do Ministério Público

<sup>23</sup> Puede consultarse un planteamiento general de la cuestión en las herramientas formativas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: E4J University Module Series: Crime Prevention and Criminal Justice – Module 14: Independence of the Judiciary and the Role of Prosecutors – Topic 2. The role of public prosecutors

<sup>24</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Fue ratificado por España en 1977 ([Instrumento de Ratificación](#) publicado en BOE, núm. 103 de 30 de abril de 1977)

debidamente garantizadas por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substancialización de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella, a la presunción de inocencia y a la doble instancia-, así como las garantías mínimas de toda persona acusada de un delito.

El Comité de Derechos Humanos, órgano de expertos independientes encargado de supervisar la aplicación del PIDCP por los Estados Parte, aprobó en 2007 la **Observación general Nº 32**, en la que se analizan en detalle los diferentes aspectos tratados en el art. 14 del PIDCP y se recogen y exponen sistemáticamente las posiciones expresadas por el Comité en sus diversas comunicaciones y decisiones relativas a casos concretos y particulares sobre esta materia.

Además, otros tratados de derechos humanos se refieren al procedimiento penal en relación con determinadas personas o grupos con determinadas características, que pueden ser objeto de especial protección. Es el caso del art. 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>25</sup>, el art. 18 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>26</sup> y del art. 13 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>27</sup>.

Por otra parte, y aun sin llegar a plasmarse en ningún tratado internacional, se han adoptado diversos documentos que incluyen directrices y recomendaciones relativas al procedimiento penal y al papel de los fiscales en el mismo.

Entre todos ellos destacan las **Directrices sobre la función de los fiscales**<sup>28</sup> (conocidas como las “Directrices de La Habana”), que fueron aprobadas en 1990 en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Su propósito consiste en asistir a los Estados Miembros en su función de garantizar y en promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los

---

<sup>25</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por España en 1990 ([Instrumento de Ratificación](#) publicado en BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1990)

En este caso el órgano del tratado también ha aprobado una observación general estableciendo su interpretación: la Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil ([CRC/C/GC/24](#))

<sup>26</sup> Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, hecha en Nueva York en 1990. No ha sido ratificada por España

<sup>27</sup> Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Fue ratificada por España en 2007 ([Instrumento de ratificación](#) publicado en BOE, núm. 96, de 21 de abril de 2008)

<sup>28</sup> Directrices sobre la función de los fiscales (1990), aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990)

fiscales en el procedimiento penal. Según su preámbulo, estas directrices “deben ser respetadas y tenidas en cuenta por los gobiernos en el marco de sus leyes y prácticas nacionales”. Los párrafos 10-16 están dedicados directamente a la función de los fiscales en el procedimiento penal, incluyendo la posibilidad de que desempeñen un papel activo en la investigación de los delitos “cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local” (párr. 11), mientras que el párr. 17 se refiere a las facultades discrecionales de los fiscales, afirmando que “en los países donde los fiscales estén investidos de facultades discretionales, la ley, las normas o los reglamentos publicados proporcionarán directrices para promover la equidad y coherencia de los criterios que se adopten al tomar decisiones en el proceso de acusación, incluido el ejercicio de la acción o la renuncia al enjuiciamiento”.

Las **Normas de responsabilidad profesional y declaración de los derechos y deberes fundamentales de los fiscales**, aprobadas por la Asociación Internacional de Fiscales en 1999, han de ser tenidas en cuenta como complemento de las Directrices de 1990, tal y como reconoció la Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas en la **Resolución 17/2**, adoptada en 2008. En estas Normas se encuentra un conjunto de criterios relativos a los principios de independencia e imparcialidad, el ejercicio del principio de oportunidad por parte de los fiscales y su rol en el procedimiento penal.

Por último, en 2014 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito aprobó ***The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime—International Association of Prosecutors Guide***, en el que se analizan y exponen de forma sistemática y extensa las normas y estándares internacionales existentes hasta esa fecha, con el objetivo de ayudar a los Estados en su revisión o desarrollo de las reglas sobre esta materia.

En el **ámbito del Consejo de Europa** destaca, como norma convencional para el procedimiento penal, el art. 6 del **Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales** de 1950<sup>29</sup>, que establece que “en la determinación de sus derechos y obligaciones civiles o de cualquier cargo criminal en su contra, cualquier persona tiene derecho a una vista pública dentro de un tiempo razonable por un tribunal imparcial e independiente establecido por la ley”, así como una serie de principios y garantías en relación con dicha determinación o cargo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una amplísima jurisprudencia en relación con este artículo en la rama penal, tal y como se recoge en la **guía** de análisis jurisprudencial elaborada por la Secretaría del propio Tribunal<sup>30</sup>, en

---

<sup>29</sup> Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Ratificado por España en 1979 ([Instrumento de Ratificación](#) publicado en BOE, núm. 243, de 10 de octubre de 1979)

<sup>30</sup> *European Court of Human Rights. Guide to Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (criminal limb)*

la que se analizan detalladamente los diferentes requisitos institucionales y procedimentales y las diferentes garantías de un juicio justo.

Por otro lado, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha aprobado algunas recomendaciones sobre el funcionamiento y los principios que deben regir el funcionamiento de la justicia penal, tales como la **Recomendación (87) 18** sobre la simplificación de la justicia penal –en la que se recomienda la adopción del principio de oportunidad, siempre que las circunstancias lo permitan, y se fijan criterios y principios para su regulación y aplicación– y la **Recomendación (95) 12** sobre la gestión de la justicia penal.

Además, se ha referido específicamente al papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal en la **Recomendación Rec(2000)19<sup>31</sup>**. En primer lugar, este texto parte de un reconocimiento de la pluralidad de sistemas de justicia penal entre los Estados miembros, ya que, si bien existen algunas funciones que realizan en todos ellos –como, por ejemplo, instar los procedimientos ante los tribunales–, otras solo son propias de los fiscales en determinados sistemas –como llevar a la práctica la política penal nacional, adaptándola en su caso, a las realidades regionales o locales; conducir, dirigir o supervisar las investigaciones; velar por que las víctimas reciban ayuda y asistencia efectivas; decidir la adopción de medidas alternativas al procedimiento o supervisar la ejecución de las decisiones judiciales-. En segundo lugar, se reconocen un conjunto de garantías para que el Ministerio Fiscal ejerza sus funciones (principios 4-10) y se determinan los principios y medidas relativos a las relaciones con los poderes ejecutivo y legislativo (11-16), con los jueces (17-20) y con la policía (21-23). Por último, se fijan los deberes y responsabilidades del Ministerio Fiscal frente a los justiciables (24-36) y los principios que deben regir la cooperación internacional (37-38).

La Asamblea Parlamentaria, en la **Recomendación 1604 (2003)**, reiteró los principios que habían sido enunciados por el Comité de Ministros y recomendó a los Estados miembros que implementaran las Recomendaciones Rec(87)18 y Rec(2000)19 con celeridad y de forma completa y eficaz.

Tanto el Comité Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) como el Comité Consultivo de Fiscales Europeos (CCFE), ambos órganos asesores del Comité de Ministros, han adoptado informes u opiniones relevantes sobre el procedimiento

---

<sup>31</sup> Recomendación Rec(2000)19 a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal. (Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre de 2000). Tal y como se expresa en la Exposición de Motivos, “el Comité ha considerado que su papel no era el de extrapolar a partir de los sistemas actuales para definir una tercera vía eventual, ni el de proponer una unificación de los sistemas vigentes, ni de sugerir un modelo supranacional. No ha pensado tampoco en limitar su trabajo a la búsqueda del menor denominador común. Al contrario, al privilegiar una perspectiva dinámica, ha deseado extraer los grandes principios directores comunes que deberían, en su opinión, regir los Ministerios Fiscales al amanecer del tercer milenio, al mismo tiempo que recomienda alcanzar objetivos concretos para conseguir un equilibrio institucional del cual dependen en gran parte la democracia y la preeminencia del Derecho en Europa”

penal y especialmente sobre el papel de la Fiscalía en los mismos y los principios que han de guiar su actuación<sup>32</sup>. Entre ellos destacan la **Opinión conjunta del CCJE y el CCFE de 2009 sobre Jueces y Fiscales en una sociedad democrática**<sup>33</sup> y los siguientes textos adoptados por el CCFE: la **Opinión 9 (2014)** sobre normas y principios europeos en relación con los fiscales, la **Opinión 10 (2015)** sobre el papel de los Fiscales en la investigación penal, la **Opinión 12 (2017)** sobre el papel de los Fiscales en relación a los derechos de las víctimas y los testigos en la justicia penal, la **Opinión 13 (2018)** sobre independencia, responsabilidad y ética de los fiscales, la **Opinión 16 (2021)** sobre las implicaciones de las decisiones de tribunales internacionales y órganos de los tratados en relación con la independencia de los fiscales y, más recientemente, la **Opinión 19 (2024)** sobre la gestión de los Ministerios Públicos para garantizar su independencia e imparcialidad.

La Comisión de Venecia también se ha referido a los fiscales y sus diferentes funciones en diversas opiniones e informes, que han sido reunidos y expuestos sistemáticamente en la **compilación** de 2022<sup>34</sup>. En dichas opiniones e informes se han ido estableciendo una serie de principios relativos a los poderes de los fiscales en el ámbito penal (pp. 11-20) o sobre el estatus de los fiscales y su relación con otros poderes, incluyendo el nombramiento del Fiscal General (pp. 28-83), etc.

En lo que se refiere al análisis de los sistemas judiciales de los Estados Miembros del Consejo de Europa, destaca la labor llevada a cabo por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), que elabora una **base de datos dinámica** sobre los sistemas judiciales que permite analizar y comparar la estructura, recursos y funcionamiento de todos ellos.

Por último, deben tenerse en cuenta las **observaciones** del Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO) del Consejo de Europa relativas a España, que, según afirma la Exposición de Motivos, han sido tenidas en cuenta en la elaboración del Proyecto de ley. Resulta especialmente importante, para este caso, la cuarta ronda de evaluación, dedicada a la prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales y, dentro de ella, las Recomendaciones IX-XI, realizadas con el objetivo de que se asegure “aún más que la fiscalía sea, y parezca, imparcial, objetiva y libre de cualquier influencia o interferencia de cualquier fuente

<sup>32</sup> Pueden consultarse todos ellos desde la web del CCPE: [Opinions adopted by the Consultative Council of European Prosecutors \(CCPE\)](#). Puede accederse a versiones en inglés y francés de todos los documentos. Algunos cuentan, además, con traducciones a otras lenguas

<sup>33</sup> Informe nº 12 (2009) del CCJE e Informe nº 4 (2009) del CCFE a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre Jueces y Fiscales en una sociedad democrática. Adoptado conjuntamente por el CCJE y el CCPE el 20 de noviembre de 2009

<sup>34</sup> *Venice Commission. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors. CDL-PI(2022)023. Strasbourg, 26 April 2022*

externa, así como para mejorar su autonomía funcional”<sup>35</sup>. En concreto, la recomendación IX se refiere a los tres aspectos siguientes: reconsiderar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; establecer por ley requisitos y procedimientos claros para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno y explorar otras vías para dotar de una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal<sup>36</sup>. Esta recomendación se ha considerado como parcialmente implementada, según las conclusiones del Grupo en 2024<sup>37</sup>.

## Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Justicia, en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Exposición de Motivos: documentación citada](#)
- [Documentos comparativos](#)
- [Estudios](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

<sup>35</sup> GRECO. Cuarta Ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales, [párr. 131](#) (p. 43)

<sup>36</sup> GRECO. Cuarta Ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales, [p. 55](#)

<sup>37</sup> GRECO. *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second addendum to the second compliance report. Spain. Adopted by GRECO at its 97th Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2024)*, párr. 31 (p. 5)