

Departamento de Documentación

Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal

[121/000074]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA



I

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 quienes acababan de conquistar la condición jurídica de 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. Había que configurar, en definitiva, un sistema plenamente comprometido con los derechos fundamentales.

Casi cinco décadas después de la entrada en vigor de la Constitución Española esa tarea sigue sin materializarse plenamente. Ningún Gobierno ha negado la necesidad de aprobar una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que permita la construcción de un sistema de justicia penal moderno y garantista, pero esta labor ha sido, una y otra vez, pospuesta o evitada. Las diferentes modificaciones parciales operadas han convertido la **Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882**, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, uno de los textos más brillantes de nuestro pasado jurídico, en un cuerpo normativo irreconocible, que, tras numerosas modificaciones, la mayoría de ellas posteriores a la aprobación de la Constitución Española, se ha visto, de facto, sustituida por una maraña de normas fragmentarias, encajadas unas con otras por razones coyunturales.

El aplazamiento de la misión encomendada al legislador democrático ha obligado a la sociedad española a conformarse con una justicia penal que no puede desprenderse de las insuficiencias de un texto desarticulado, en el que conviven con excesiva dificultad normas redactadas en tres siglos distintos. Un edificio procesal que, aunque soporta una carga creciente, sigue sosteniéndose sobre cimientos del siglo XIX y sobre los andamios provisionalmente instalados a lo largo de casi ciento cincuenta años de vigencia. Sigue siendo imprescindible un instrumento procesal plenamente adaptado a las necesidades de nuestra sociedad y de nuestra administración de justicia. Sigue siendo insoslayable aprobar una Ley de Enjuiciamiento Criminal que sirva de referencia normativa básica a las profundas transformaciones que requieren nuestras instituciones procesales penales. Estamos ante una asignatura pendiente del programa constitucional que la presente Ley de Enjuiciamiento Criminal pretende, finalmente, superar.

La entrada en vigor el 2 de marzo de 2025 de la **Ley Orgánica 1/2025**, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que implanta un nuevo sistema organizativo y funcional en los órganos judiciales obliga, además, a una necesaria acomodación del sistema procesal penal a esta nueva realidad, al objeto de alcanzar mayores cotas de eficacia del servicio público de justicia.

II

La tarea de construir un proceso penal que, como el establecido en 1882, aspire a adaptar la administración de justicia española a las exigencias del contexto internacional, constitucional y socioeconómico de su tiempo, no puede acometerse desde la ingenuidad o el sectarismo político. Es una equivocación recurrente la de abordar reformas normativas de la máxima envergadura despreciando la experiencia aquilatada por quienes han afrontado anteriormente el mismo empeño. La gravedad y la importancia de la empresa aconsejan comportarse de un modo distinto. Deben aprovecharse las décadas de esfuerzo colectivo en la búsqueda de un sistema de justicia criminal más eficaz y garantista.

Hace casi veinticinco años que en el denominado «**Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia**» se estableció como objetivo básico la elaboración de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se dijo entonces que se trataba de una actuación imprescindible para culminar el proceso de modernización de nuestras leyes procesales. No obstante, aunque se anunció en varias ocasiones la preparación de un texto articulado, transcurrieron diez años hasta que llegó a aprobarse, en Consejo de Ministros de 22 de julio de 2011, un Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, fruto de las tareas desarrolladas por un Grupo de Trabajo constituido en el Ministerio de Justicia en mayo de 2010.

La exposición de motivos del citado anteproyecto fijó con claridad el principio rector de su reforma normativa: la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal no debía ser un mero ejercicio de mimetismo jurídico; no se trataba, según señalaba el citado texto, de un traslado irreflexivo de la estructura procesal predominante en el entorno de Estados democráticos y de instituciones supranacionales. El reto de la reforma era trazar un modelo técnicamente solvente que estuviera basado, ante todo, en lo mejor de nuestra cultura reformista y en los principios de libertad trazados en la **Constitución de 1978**. Las raíces de esa tradición jurídica, reforzada por los principios constitucionales, eran consideradas por el texto de 2011 «la base más firme para asentar un sistema verdaderamente garantista en beneficio de todos los ciudadanos».

Aunque la prematura finalización de la legislatura impidió que fuera enviado a las Cortes Generales y que fuera sometido a debate parlamentario, el **Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011** supuso un salto cualitativo en la senda de actualización y modernización de la justicia penal española. Acreditó, de una parte, que la reforma estructural del proceso penal era, frente a lo que muchos habían sostenido hasta ese momento, técnicamente viable. Facilitó, al tiempo, que el debate público relativo a dicha reforma abandonase la estéril letanía de especulaciones, abstracciones y vaguedades, cuando no de meros juicios de (malas) intenciones, y entrase en una fase más productiva y racional: la de análisis y el estudio pormenorizado de las concretas propuestas de regulación realizadas.

La publicación del Anteproyecto de 2011 facilitó, asimismo, que, una vez celebradas las elecciones generales, el Gobierno resultante de las urnas avanzase en el camino conjunto hacia la imprescindible reforma del proceso penal. El Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012 acordó, con este objetivo, la **creación una Comisión Institucional** a la que dio el encargo de elaborar un texto articulado de Ley de Enjuiciamiento Criminal. De los trabajos de esa comisión resultó una **Propuesta de Código Procesal Penal**, que, aunque difería en numerosos aspectos técnicos de su antecedente de 2011, compartía la integridad de sus principios rectores. La exposición de motivos del texto de 2013 consideraba «obvia» la «obsolescencia de la **Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882**» y constataba la existencia de un «clamor unánime en favor de su sustitución». Estimaba, en consecuencia, que «la redacción de un Código de Proceso Penal» era «ineludible» y que debía configurarse «un sistema de investigación y enjuiciamiento moderno, ágil y equilibrado» que se atreviese «a romper con la perniciosa tradición inquisitorial» atribuyendo «la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal».

La **Propuesta de Código Procesal Penal de 2013** no llegó a plasmarse en un texto prelegislativo, pero algunos de sus contenidos fueron desgajados de su continente originario y fueron insertados, como avanzadilla del nuevo sistema, en la **Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882**. Ese fue, significativamente, el caso de las diligencias de «investigación tecnológica», cuya regulación fue aprobada por la **Ley Orgánica 13/2015**, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica. Lo mismo ocurrió con la **Ley 41/2015**, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales, que trató de introducir en el sistema vigente algunas piezas jurídicas de corte acusatorio, como la «fijación de plazos máximos para la instrucción» y «un procedimiento monitorio penal». Estas reformas parciales reconocieron abiertamente su carácter transitorio y afirmaron su voluntad de servir de vanguardia a un «cambio radical del sistema de justicia penal». Un cambio radical que ha sido, en definitiva, un objetivo compartido por los gobiernos precedentes, cualquiera que haya sido su signo político. Tanto el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 como la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013 constituyen, por esa razón, referentes primordiales de la presente ley, pues son textos que recogen décadas de trabajo conjunto dirigido a la consecución de un empeño que trasciende cualquier color político: proporcionar a la sociedad española una justicia penal moderna, ágil y garantista.

III

La necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de modernizar y mejorar nuestro sistema de administración de justicia. El nuevo paradigma procesal es igualmente coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea. La aprobación del [Reglamento \(UE\) 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, constituye el impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español.

A la Fiscalía Europea, como órgano con personalidad jurídica propia, se le atribuyen, según señala el considerando 11 del mencionado Reglamento, las funciones de «investigar, procesar y llevar a juicio a los autores de los delitos contra los intereses financieros de la Unión». Aunque el considerando 15 de la citada norma aclara que «[e]l presente Reglamento no afecta a los sistemas nacionales de los Estados miembros en lo que respecta al modo en el que se organizan las investigaciones penales», tal afirmación solo resulta válida, en verdad, en relación con las distintas variantes de modelo acusatorio que coinciden en la necesidad de disociar las tareas heterogéneas de dirigir la investigación del delito y de garantizar los derechos fundamentales de las personas investigadas. Donde ambas funciones siguen estando atribuidas a una misma autoridad pública, como es el singularísimo caso de España, la implantación de la Fiscalía Europea requiere, inevitablemente, la articulación de un nuevo sistema procesal, de un modelo alternativo al de instrucción judicial que permita que el órgano de la Unión Europea competente (la Fiscalía) asuma las funciones de investigación y promoción de la acción penal, al tiempo que una autoridad judicial nacional, configurada con el estatus de auténtico tercero imparcial, se encarga de velar por la salvaguardia de los derechos fundamentales. Ese es el modelo generalmente aceptado en los países de nuestro entorno y el que, con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión y del [Reglamento \(UE\) 2017/1939](#) del Consejo, de 12 de octubre de 2017, puede considerarse ya parte del acervo jurídico característico de la Unión Europea.

Puede decirse, en suma, que la incorporación de España a la cooperación reforzada para la implantación de la Fiscalía Europea, como decisión coherente con la firme voluntad de nuestro país de permanecer en el corazón político y cultural de Europa, cierra el largo camino hacia un nuevo modelo procesal penal. Marca, de hecho, el punto de inflexión entre la fase de debate — que, desde la aprobación del Anteproyecto de 2011, dura más de una década— y la fase de transformación y renovación efectivas de nuestras instituciones procesales penales, que ya no admite más demora.

IV

Al iniciar el proceso de reforma estructural del sistema de justicia penal, el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 se propuso, como ya se ha mencionado, retomar el espíritu reformista que caracterizó a la propia **Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882**, texto que materializó una ruptura histórica con una tradición procesal autoritaria.

Se ha dicho con razón que el proceso penal es la mejor balanza para medir el peso que los elementos autoritarios y liberales tienen en el orden jurídico político de un país. Los componentes autoritarios preponderan en los sistemas de impronta inquisitiva que hacen del hallazgo de la verdad y del castigo del culpable el fin primordial que han de perseguir todas las autoridades públicas implicadas, incluidos los propios jueces. La preeminencia de los rasgos liberales conduce, en cambio, a modelos de proceso que ponderan equilibradamente el deber del Estado de esclarecer el delito con la adecuada tutela de los derechos individuales. Y para asegurar el aludido equilibrio esos modelos sitúan al juez en la posición de tercero ajeno a los intereses en pugna. Una posición que es inherente a la misma idea de jurisdicción.

La **Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882**, en virtud de la autorización conferida por las Cortes mediante la **Ley de 7 de febrero de 1881**, procedió a la recepción en España de un modelo de proceso penal de corte acusatorio y marcada inspiración liberal. Este nuevo sistema pretendía superar el proceso inquisitivo que, a su vez, había sido implantado en nuestro país en la Baja Edad Media. Para ello, el legislador finisecular distribuyó los poderes que hasta entonces habían estado concentrados en una misma figura judicial y prohibió expresamente que la autoridad pública encargada de dirigir la investigación del delito pudiera proceder al enjuiciamiento de los hechos.

El legislador liberal entendió, en cambio, que era posible la acumulación de las funciones de investigar y acusar, como progresión de la misma actividad positiva del Estado. Y así, en un primer momento, la aludida **Ley de Bases de 1881** encargó al Gobierno que atribuyera la instrucción de todos los delitos a los mismos promotores fiscales que habían de formular las conclusiones provisionales correspondientes y que, por lo tanto, estaban también llamados a ejercer la acusación pública. La modificación de las bases orgánicas de la reforma por medio de **la ley de 8-15 de junio de 1882** frustró este propósito inicial. La instrucción acabó confiriéndose a los jueces de primera instancia, que conservaron sus competencias civiles.

El propio legislador reconoció expresamente que no había podido acometer todos los cambios exigidos por la lógica liberal que inspiraba la reforma. En las reveladoras palabras de la **exposición de motivos** de la ley aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882: «suponiendo que algún día el legislador, echándose en brazos de la lógica, llegase hasta el último límite del sistema acusatorio, el Gobierno de V. M. ha creído que la transición era demasiado

brusca para este país, en que los Jueces han sido hasta ahora omnipotentes, persiguiendo los delitos por su propia y espontánea iniciativa, instruyendo las causas los mismos que habían de fallarlas, ejerciendo la facultad omnímoda de separarse de los dictámenes fiscales, así en la sustanciación como en la sentencia definitiva, calificando según su propio juicio el delito y designando la pena sin consideración a las conclusiones de la acusación y la defensa, y empleando por último la fórmula de absolución de la instancia, o, lo que es lo mismo, dejando indefinidamente abierto el procedimiento cuando faltos de prueba para condenar, infundían en su mente las diligencias sumariales livianas sospechas sobre el acusado. La sociedad debe marchar como la naturaleza, gradualmente y no a saltos: los progresos jurídicos deben irse eslabonando, si han de encarnar en las costumbres del país».

V

No obstante, el legislador de las épocas posteriores —distanciándose de la tendencia seguida por las naciones de nuestro entorno cultural— no dio los pasos exigidos por el «progreso jurídico» y por la lógica liberal que había inspirado aquella primera recepción del proceso acusatorio. Por el contrario, llegó incluso a apartarse de los fundamentos más básicos del texto decimonónico y volvió a acumular para determinadas infracciones las funciones de instrucción y enjuiciamiento, potenciando las notas inquisitivas del sistema.

Fue ya en el actual periodo democrático cuando el Tribunal Constitucional, recogiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, volvió a poner de manifiesto la incompatibilidad de esta opción con las mínimas exigencias de imparcialidad judicial. Pero esa jurisprudencia constitucional, más allá del problema específicamente resuelto, dejaba entrever la sombra de duda que seguía pesando sobre la figura del juez instructor.

Recogiendo el sentido profundo de la doctrina del Tribunal de Estrasburgo expresada en los casos [Piersack](#) y [De Cubber](#) la [Sentencia del Tribunal Constitucional 145/1988](#), de 12 de julio, recordó que el de instrucción judicial no es el único sistema posible en el marco constitucional, y destacó a continuación los «prejuicios e impresiones» que la actividad instructora genera en el juez y el consiguiente detrimento de la imparcialidad exigible en el ejercicio de las labores estrictamente judiciales. Se introdujo así una nueva visión de la imparcialidad judicial, de carácter objetivo y relacionada con las funciones que asume el juez en el curso del proceso. Añadió más explícitamente la posterior [Sentencia 162/1999](#), de 27 de septiembre, que para el juez: «esta obligación de ser ajeno al litigio, de no jugarse nada en él, de no ser "juez y parte" ni "juez de la propia causa", puede sintetizarse en dos reglas: según la primera, el juez no puede asumir procesalmente funciones de parte; por la segunda, el juez no puede realizar actos ni mantener con las partes relaciones jurídicas o conexiones de hecho que puedan poner de manifiesto o exteriorizar una previa toma de posición anímica a su favor o en su contra».

Esta misma sentencia subrayó la relevancia de la primera de las dos reglas citadas a los fines de dilucidar «si, por las funciones que se le asignan en el proceso, el juez puede ser visto como un tercero en litigio, ajeno a los intereses que en él se ventilan».

La aludida jurisprudencia evidenciaba de forma implícita el grave perjuicio que la tarea de dirigir la investigación oficial genera en el desarrollo de una serie de actividades que, dentro de la fase preparatoria del proceso penal, constituyen una manifestación puntual de la función de juzgar. Y es que son verdaderos actos jurisdiccionales los que versan sobre la adopción de las medidas cautelares, sobre la autorización de actuaciones de injerencia en derechos fundamentales o los que se refieren a la valoración del fundamento de la pretensión acusatoria a efectos de decidir la apertura del juicio oral. Son estos los actos que constituyen la verdadera esencia de la garantía judicial en los estadios previos al proceso y los que, en exigencia de la mayor imparcialidad, no deben ser encomendados al mismo sujeto que dirige e impulsa las investigaciones.

VI

Ha llegado el momento de recuperar el espíritu liberal que inspiró al legislador de 1882 y que fue recogido y desarrollado por la aludida doctrina constitucional. Es hora, por tanto, de acabar con las últimas notas inquisitivas que siguen presidiendo el proceso penal español y hacerlo más acorde a las exigencias de nuestra Constitución.

El ambicioso sistema de garantías procesales que fue establecido en 1978 solo puede hacerse efectivo si el juez ocupa la posición preeminente que le corresponde en el orden constitucional, como órgano ajeno al interés deducido en el proceso. Debe, por tanto, garantizarse que el juez siga tutelando de forma efectiva los distintos intereses en juego desde una posición de real y efectiva imparcialidad.

Este objetivo y el de un mayor fortalecimiento del derecho de defensa son los ejes fundamentales del texto que ahora se presenta.

Debe subrayarse, en cualquier caso, que ambos fines están íntimamente ligados y que, de hecho, son prácticamente inescindibles. Ambos se ven obstaculizados por una misma patología estructural de la legislación vigente. Solo la atribución a la autoridad judicial de la dirección de las investigaciones, al distanciarla de su genuina misión de garantía, puede explicar la desviación que en la práctica se ha producido respecto a los principios capitales del sistema. Es la presencia judicial en la realización de meros actos investigadores la que potencia el valor de las diligencias sumariales y devalúa el de las pruebas del plenario. Y el debilitamiento sufrido por el derecho a la presunción de inocencia obedece igualmente, en buena medida, al carácter judicial que la formulación de cargos presenta en la actual fase de investigación.

La fidelidad de la práctica forense a las reglas básicas del sistema procesal penal solo puede asegurarse restaurando al juez en la posición de garantía que constitucionalmente le corresponde. Esta es, en definitiva, la misión fundamental de la presente reforma.

VII

La **Constitución Española** contiene diversas disposiciones con influjo directo en los procesos penales. Destaca entre ellas el ambicioso elenco de derechos fundamentales contenido en el **artículo 24.2 CE**. En dicho precepto se contemplan los derechos al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia letrada, a ser informado de la acusación, a un proceso público con todas las garantías, a utilizar los medios pertinentes para la defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia. Si a ese imponente listado de derechos, capaz por sí solo de penetrar en la médula de cada trámite del proceso, se suma la configuración constitucional de los jueces y magistrados como titulares exclusivos de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado —función jurisdiccional a la que solo puede añadirse, por disposición legal, el ejercicio de otras tareas que sean de estricta garantía de derechos (**artículo 117.4**)— y la del Ministerio Fiscal como promotor de la acción de la justicia en defensa de la legalidad y del interés público tutelado por la ley (**artículo 124.1 CE**) —titular, por tanto, de una acción pública que él mismo debe promover activamente—, se comprende enseguida que el proceso penal del siglo XXI debe ser, ante todo, un sistema integral de garantías. El edificio procesal que debe alzar el legislador ordinario ha de asentarse, por ello, para lograr una mínima firmeza, sobre cimientos constitucionales.

Parece, pues, conveniente que la regulación del nuevo proceso penal comience con el recordatorio de los pilares constitucionales que deben sustentarlo. El prelegislador de 2011 quiso separar radicalmente, en este punto, los contenidos orgánicos y ordinarios de su propuesta normativa y llegó a ubicarlos, incluso, en leyes distintas. Las bases constitucionales del proceso penal fueron entonces enunciadas en un **Anteproyecto de Ley Orgánica de derechos fundamentales vinculados al proceso penal**, al tiempo que el título preliminar del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal quedaba limitado a una breve enunciación de los principios básicos del proceso. La separación tajante de contenidos orgánicos y ordinarios en el ámbito del proceso penal no resulta, sin embargo, tan nítida como para llegar a articularse en leyes distintas. Quizá fuera esa la razón por la que la **propuesta de Código procesal penal de 2013** optó por seguir el criterio clásico de integrar en una sola ley todos los contenidos, orgánicos u ordinarios, propios de la regulación del proceso penal, encabezando el texto normativo común con un título preliminar amplio, de contenido heterogéneo, que combinaba reglas de rango constitucional con otras que, manifiestamente, no tenían tal carácter ni podían considerarse vertebradoras del proceso.

El texto normativo que ahora se presenta se aparta de las dos opciones precedentes y, tomando lo mejor de ambas, llega a una solución intermedia: incluir, como título preliminar, una regulación en clave constitucional de los elementos rectores del proceso, que son desarrollados en detalle en los libros posteriores. Se pretende con ello que los derechos y principios constitucionales relativos al proceso penal puedan, desde la enunciación inicial de su contenido normativo básico, servir de guía interpretativa para la aplicación de todos los institutos procesales. Así, tras fijar, en la línea de 2011, los principios generales del proceso (capítulo I), el texto del título preliminar trata de plasmar la estructura constitucional del proceso penal tal y como resulta de cuarenta y cinco años de jurisprudencia constitucional. Regula, para ello, los principios generales de toda restricción de derechos fundamentales en el proceso penal (capítulo II) y las garantías procesales objetivas que conforman lo que se ha venido a llamar, de acuerdo con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el derecho a un proceso equitativo (capítulo III).

La regulación de los derechos fundamentales en el proceso penal (capítulo II) parte del principio de inviolabilidad de la dignidad humana, que queda convertido en regla general de tratamiento y en límite absoluto de toda medida restrictiva que pueda llegar a adoptarse en el seno de un proceso penal. Se hace especial hincapié, en este punto, en la protección de la integridad física y moral de la persona encausada. La regulación contempla la interdicción de métodos que conviertan a la persona encausada en mero objeto del proceso tanto en su dimensión sustantiva como en su vertiente procesal que, como vienen recordando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el propio Tribunal Constitucional, exige la investigación exhaustiva de cualquier sospecha mínimamente fundada de empleo de tortura, tratos inhumanos o degradantes. La regulación de los principios rectores de la injerencia en derechos fundamentales pretende asegurar, asimismo, que toda restricción verificada en ellos con ocasión de un proceso penal se contraiga al mínimo necesario para alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima. De ahí que se establezcan los requisitos generales de las restricciones de derechos fundamentales, con especial referencia a la exigencia de proporcionalidad, recogiendo aquí, en esencia, la regulación de este principio que ya contenía la propuesta de Código procesal de 2013.

Las disposiciones relativas al derecho a la presunción de inocencia incluyen, por su parte, la referencia al juego de este derecho fundamental como regla de trato al tiempo que explicitan su eficacia extraprocesal al exigir que la esfera jurídica de la persona encausada no sufra más mermas que las directamente derivadas de actos de investigación o de medidas cautelares. Se enuncian, asimismo, como contenidos característicos del derecho a la presunción de inocencia:

(i) las diversas reglas procesales que condicionan la posibilidad de dictar sentencia condenatoria desde el punto de vista del derecho a la presunción de inocencia, como la suficiencia de la prueba practicada y el estándar general de probabilidad cualificada, que exige una convicción más allá de toda duda razonable; (ii) la atribución a la acusación de la carga de la prueba en relación con todos los elementos de la infracción; (iii) la obligación de valorar la versión alternativa de la defensa cuando los medios de prueba desplegados por la acusación cumplen los requisitos necesarios para desvirtuar la presunción de inocencia; y, finalmente, (iv) el deber de absolver cuando, hecha esa valoración, persiste una duda razonable sobre la culpabilidad (*in dubio pro reo*).

En la regulación del derecho de la persona encausada a la defensa se contienen, por su parte, las disposiciones relativas a la asistencia letrada de confianza o, en su defecto, a la provisión de asistencia letrada de oficio, al derecho a la comunicación de la persona encausada con su abogado, garantizándose la confidencialidad de las conversaciones, y a la protección del secreto profesional. Se anticipan, acto seguido, las claves regulativas de las amplias facultades que, en el nuevo modelo procesal, caracterizan el ejercicio del derecho de defensa, en particular el derecho a conocer los cargos y la acusación, el derecho a acceder a las actuaciones, salvo declaración de secreto, y el derecho de participar activamente en el proceso, lo que incluye la posibilidad de intervenir en todas las diligencias de investigación que se realicen salvo los casos que estén excluidos por disposición expresa de la ley. Se opta, con ello, en la línea de la **Propuesta de Código Procesal Penal de 2013**, por hacer de la participación defensiva la regla general, sin dejar la posibilidad de intervención de la defensa en manos de una decisión singular para cada supuesto de hecho.

En relación con el derecho a guardar silencio y a no declarar contra uno mismo se aclaran las consecuencias de la asunción de esa posición procesal pasiva, explicitando que no puede perjudicar a la persona encausada sin perjuicio de que, como ya se encargaba de señalar el texto del título preliminar de la Propuesta de 2013, implique de facto la renuncia a presentar una versión alternativa que no sea directamente deducible de las pruebas practicadas o de los propios hechos objeto de debate. Se dispone, igualmente, la necesidad de que se interrumpa la declaración de un testigo para informarle de su derecho a guardar silencio y a no declarar contra sí mismo cuando en el curso de su declaración se ponga de manifiesto su posible responsabilidad penal. Como novedad significativa se regula expresamente la posibilidad de que quien tenga o haya tenido la condición de persona encausada en un procedimiento penal pueda declarar en otro distinto, que verse sobre los mismos hechos, con la salvaguarda expresa, también en este otro proceso, de su derecho a no declarar, permitiendo incluso que acuda a esta declaración con asistencia letrada. Finalmente, se consuma la recepción de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de utilizar en el proceso penal manifestaciones o documentos previamente obtenidos bajo amenaza de sanción.

El título preliminar se cierra con las disposiciones que conciernen a lo que el Tribunal Constitucional ha llamado, en algunas ocasiones, «garantías objetivas» del proceso, que son aquellas que no responden a la estructura clásica de derecho subjetivo y que constituyen, más bien, reglas objetivas que caracterizan un proceso justo o equitativo. Como en el resto de la regulación, se han recogido los distintos estándares constitucionales en su formulación más precisa y reciente. Así, por ejemplo, el juego del principio acusatorio en el ámbito de las medidas cautelares se ajusta a la doctrina fijada por las [SSTC 29 y 30/2019](#), mientras que la regulación de la prueba ilícita responde puntualmente a los cánones definidos por el Tribunal Constitucional en su [STC 97/2019](#), que, cerrando por fin la doctrina constitucional sobre la materia, exige un juicio de ponderación cuyos elementos rectores quedan sintetizados en la regulación que ahora se presenta.

VIII

Del elenco de derechos fundamentales de carácter procesal regulados en el título preliminar se ha excluido, sin embargo, la regulación del derecho a un tribunal independiente e imparcial. Esto es así porque tal derecho demanda, ante todo, garantías organizativas que tienen su anclaje directo en la [Ley Orgánica 6/1985](#), de 1 de julio, del Poder Judicial. No obstante, por trascender el marco puramente organizativo e introducirse en el procesal, las normas del título preliminar sí incluyen, dentro de las garantías del proceso equitativo, la regulación general de la vertiente objetiva de la garantía de imparcialidad judicial, que proscribe que el órgano judicial pueda asumir funciones propias de parte. Dicho aspecto objetivo tiene un juego especial en el proceso penal, relacionado con el llamado principio acusatorio.

La regulación de la imparcialidad objetiva del órgano judicial obedece a la idea compartida de que el juez no debe ser en adelante contemplado como el impulsor de la actividad pública investigadora sino como el garante de los derechos individuales. Precisamente para subrayar esa nueva posición del juez el precepto dedicado a la vertiente objetiva de la imparcialidad, recogiendo una línea de regulación inspirada en el Anteproyecto de 2011, procede a la clara determinación de las funciones jurisdiccionales.

En la fase jurisdiccional, que se inicia con la interposición de la acción —esto es, con la presentación de la acusación en la fase intermedia—, esta garantía se sujeta a las reglas básicas de exclusividad judicial en la imposición de la pena y de plena forma procesal de las actuaciones. En cambio, en la fase preparatoria del proceso, encaminada a determinar si se ha de ejercer la acción penal que puede darle inicio, se exige una labor de disección de las actuaciones de naturaleza jurisdiccional, de forma que no quede afectada la imparcialidad del órgano judicial en el ejercicio de ellas con la asunción simultánea de la misión de esclarecer los hechos.

Las distintas funciones judiciales operan fundamentalmente en la resolución de los conflictos derivados de tres pretensiones en pugna. Por una parte, la del Estado-investigador de injerir en la esfera de derechos del ciudadano para el mejor esclarecimiento de los hechos punibles o para asegurar cautelarmente la futura exigencia de responsabilidades. Por otra, la del ciudadano investigado de oponerse a esta injerencia y corregir en su favor los desequilibrios en la actividad investigadora pública, asegurando que esta recoja igualmente los elementos que le son favorables. Finalmente, la pretensión de la víctima y los posibles acusadores de participar en la actividad investigadora del Estado llegando incluso a ejercer una acción penal distinta a la del Ministerio Fiscal.

Son los diversos conflictos que se producen entre estos tres intereses contrapuestos los que el juez, como órgano ajeno a la dirección del procedimiento oficial, está llamado a resolver en el nuevo sistema. Debe proveerse para ello a la autoridad judicial de un catálogo de potestades que excede en mucho de la sola autorización de diligencias intrusivas y de la adopción de las medidas cautelares que le sean solicitadas. El elenco de atribuciones debe abarcar igualmente el ejercicio de otras funciones esenciales como el control de la relevancia penal del hecho investigado, el de la dilación indebida del procedimiento y del secreto de las actuaciones, así como la práctica de las diligencias esenciales que hayan sido indebidamente denegadas y las de aseguramiento de las fuentes de prueba personal que estén en riesgo.

Estas potestades quedan concretamente desarrolladas en distintos lugares del nuevo cuerpo normativo y serán tratadas a lo largo de esta exposición previa. Pero tienen siempre un denominador común que rige su ejercicio: el juez queda situado en una posición pasiva desde la que resuelve las distintas peticiones que le son formuladas sin alinearse con uno de los intereses en juego.

En este punto, la opción seguida ha sido la de concentrar todo el elenco de potestades judiciales en una figura específica, evitando el debilitamiento del control judicial que puede derivar de un modelo de tutela totalmente disperso, como el que se aprecia en ciertas regulaciones del Derecho comparado —por ejemplo, en el modelo alemán de Juez de la Investigación—. Se opta, por ello, por un juez singularmente llamado a controlar el curso de las actuaciones. Se ha preferido utilizar la denominación con la que suele conocerse a esta figura, que constituye ya un lugar común entre teóricos y prácticos y que fue utilizada tanto en el Anteproyecto de 2011 como en la Propuesta de 2013. Se alude, por tanto, a un Juez de Garantías, aunque en puridad este nombre solo designa una faceta determinada de las diversas tareas que son encomendadas a la autoridad judicial.

IX

Como se acaba de señalar, una vez ejercitada la acción penal se pone fin a la intervención limitada del juez, pasando las actuaciones a cobrar una impronta plenamente jurisdiccional. Comienza así la dinámica propia del verdadero proceso, en el que ha de decidirse sobre la pretensión concretamente formulada de imponer una determinada pena a la persona acusada. Las competencias jurisdiccionales de esta fase procesal han sido claramente desdobladas a efectos, nuevamente, de asegurar un mayor grado de imparcialidad en el enjuiciamiento del hecho. Se ha seguido, en este punto, la pauta establecida en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011.

Así, por una parte, un magistrado del órgano judicial estará llamado a actuar como Juez de la Audiencia Preliminar. Esta denominación no debe identificarse con un trámite procedimental de carácter necesariamente oral sino con una función de admisión y saneamiento similar a la que el procedimiento civil ordinario cumple la llamada «audiencia previa» al juicio. De ahí que se haya optado por la denominación aludida, acorde, por otra parte, con el nombre que recibe el trámite semejante que existe en la Ley del Jurado y que esta ley deroga para regular la institución de manera unitaria y consecuente con el nuevo proceso penal que se diseña.

El alcance de este trámite es, sin embargo, mucho más ambicioso en el proceso penal que en cualquier otro procedimiento jurisdiccional. La misión del juez en la audiencia preliminar del nuevo modelo de proceso es la de proceder al juicio de acusación y determinar, por tanto, si la acción penal interpuesta está suficientemente fundada. Este magistrado llamado a decidir si procede la apertura del juicio oral o el sobreseimiento, y que ha de examinar la licitud de la prueba que pretende acceder al juicio oral, no intervendrá después en el desarrollo del plenario.

Se ha seguido, de este modo, una opción intermedia entre el modelo de juez único que puede apreciarse, por ejemplo, en el **Código portugués** —opción por la que apostó la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013— y el de tres jueces —de la libertad, de garantías y de la acusación— propio de los sistemas francés e italiano. La opción tiene su explicación fundamental en la importancia que cobra en el nuevo modelo procesal el juicio de acusación, que, como decisión esencial sobre la admisibilidad de la acción penal y sobre la licitud de la prueba, no ha de estar contaminado por las resoluciones previamente adoptadas en los diversos juicios de «garantía» o de «libertad» realizados por la autoridad judicial durante la fase investigadora.

Ejercida esta labor de control y depuración de las acusaciones y las pruebas, podrá tener lugar la fase de plenario ante los magistrados encargados del enjuiciamiento, llamados a dictar la correspondiente sentencia. Se instrumenta para ello un juicio oral que, como después se verá, tiene una estructura que diverge de la actual en determinados aspectos, adquiriendo un perfil más acorde con las exigencias del derecho de defensa.

X

Expuesta la nueva dimensión que cobra la garantía judicial, ha de abordarse la explicación de las disposiciones relativas a la jurisdicción y, en concreto, al régimen de las cuestiones prejudiciales.

La regulación de la extensión de la jurisdicción de los tribunales españoles se remite a las reglas contenidas en la [Ley Orgánica 6/1985](#), de 1 de julio, del Poder Judicial. Problema distinto es el de la división material de competencias entre distintos órdenes jurisdiccionales. La institución que pretende resolver las posibles interferencias normativas que pueden alterar este reparto material es la llamada prejudicialidad.

La doctrina ha aclarado que no estamos en este punto ante un verdadero problema de «jurisdicción», puesto que esta, como potestad dimanante de la soberanía del Estado, se tiene o no se tiene en su integridad, sin que pueda ser diseccionada y distribuida entre los distintos órganos judiciales. De ahí que se haya acudido doctrinalmente a la denominación de «competencia genérica», con referencia a la que corresponde a todos los tribunales de un mismo orden jurisdiccional, considerados, por tanto, en su conjunto. A pesar de la corrección de este planteamiento, se ha decidido mantener el criterio histórico, al que también se ajustan las más recientes leyes procesales. Se incluye, así, la regulación legal de las cuestiones prejudiciales dentro del título referente a la jurisdicción.

La regulación de las cuestiones prejudiciales de los [artículos 4 a 7](#) de la ley de 1882 carecía de todo antecedente en la legislación histórica. Constituyó, por tanto, una innovación introducida de acuerdo con la [base sexta](#) de la Ley de 7 de febrero de 1881, que autorizaba al Gobierno a introducir «las demás modificaciones que la ciencia y la experiencia aconsejen». Los aludidos preceptos han dado lugar a una cierta polémica sobre su propia vigencia que, en la práctica, ha sido superada por una clara jurisprudencia del Tribunal Supremo. El alto tribunal viene entendiendo reiteradamente que estas normas fueron tácitamente derogadas por la [Ley Orgánica 6/1985](#), de 1 de julio, del Poder Judicial.

En la línea de reflexión marcada por la referida jurisprudencia, la fijación del ámbito de actuación del juez penal tiene una dimensión material que ha de llevar a la plenitud del conocimiento del asunto. No debe existir un previo sometimiento al pronunciamiento vinculante de otro orden jurisdiccional. De ahí que se haya optado en el texto articulado por la supresión —ya operativa en la práctica— de las llamadas cuestiones prejudiciales devolutivas, tal y como fue la opción del [Anteproyecto de 2011](#).

Frente a lo afirmado en una antigua y superada doctrina constitucional relativa al delito de intrusismo —y dependiente, en cualquier caso, de la concreta solución adoptada por el legislador ordinario—, el problema de fondo de las cuestiones prejudiciales devolutivas no tiene

naturaleza fáctica, sino puramente normativa. Se proyecta sobre la interpretación y aplicación de las normas, no sobre la apreciación de los hechos que les sirven de soporte. Su virtualidad en el proceso penal estriba en la necesaria interpretación de preceptos no penales que determinan la concurrencia de un elemento normativo del tipo criminal. Por tanto, el riesgo que genera el pronunciamiento penal autónomo es el de una interpretación discrepante de las normas extrapenales que integran el tipo delictivo.

En cambio, regido el proceso penal por los principios de presunción de inocencia y libre valoración de la prueba, el riesgo de diversidad de apreciaciones fácticas no es un argumento razonable para sostener el sometimiento de la cuestión prejudicial a la previa decisión de un tribunal civil o contencioso-administrativo. Estos órganos jurisdiccionales están sujetos a un estándar de exigencia probatoria inferior al que rige para la jurisdicción penal. El juez penal ha de formar su convicción más allá de toda duda razonable, con el mayor grado de libertad en la apreciación del resultado de cada medio probatorio. De ahí que el riesgo de desajuste «fáctico» exija que la prejudicialidad opere más bien en sentido contrario. Ha de someterse, por tanto, la cuestión conexa a la decisión vinculante del orden penal, como de hecho ya dispone el [artículo 10.2](#) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En este sentido, debe advertirse la radical diferencia que existe entre la regulación penal sustantiva que estaba vigente en 1882 y la que rige en la actualidad. En la primera, la existencia de tipos en blanco imbricados en la legislación administrativa, civil o mercantil era poco habitual. La normativa penal de nuestra época está, en cambio, plagada de esta clase de infracciones. Un sistema de cuestiones prejudiciales devolutivas vaciaría de contenido efectivo la tutela judicial penal en un amplísimo catálogo de delitos. Dejaría, en particular, inhabilitada a la jurisdicción penal de la posibilidad de luchar eficazmente contra los delitos ligados a la corrupción política, en los que la actividad criminal se consuma, precisamente, con la toma de decisiones administrativas constitutivas de prevaricación, cohecho o malversación de caudales públicos, por citar ejemplos significativos.

Llevado el problema a una perspectiva coherente con la actual configuración del Derecho penal sustantivo —y a falta en nuestro país, a diferencia de otros sistemas, de un cauce de unificación doctrinal que opere para diversos órdenes jurisdiccionales— es cierto que persiste el riesgo de interpretaciones normativas discordantes. Pero este tipo de contradicciones no debe producirse si funcionan adecuadamente las reglas vigentes previstas en la [Ley Orgánica 6/1985](#), de 1 de julio, del Poder Judicial, conforme a las cuales el tribunal no penal debe suspender la tramitación del asunto si el hecho puede ser constitutivo de delito.

Finalmente, si a pesar de esta prevención, se produce un pronunciamiento posterior de otro orden jurisdiccional que pone de manifiesto una contradicción interpretativa irrazonable, se admite en el texto articulado que el problema pueda ser abordado como motivo del juicio de revisión de sentencia siempre que el tribunal penal haya declarado expresamente que la cuestión controvertida ha sido resuelta a meros efectos prejudiciales.

XI

Tras abordar las cuestiones relativas a la jurisdicción, el texto articulado incluye a continuación las normas relativas a los tribunales del orden penal, fundamentalmente las que regulan el ámbito de la garantía judicial, la extensión y límites de la jurisdicción y la competencia de los órganos jurisdiccionales. Se sigue así una tónica extendida en el Derecho comparado que responde también a nuestra propia tradición jurídica. Se trata, en realidad, de una sistemática sustancialmente idéntica a la que se observa en las disposiciones generales de la [ley de 1882](#). Esta abordaba las normas relativas al órgano judicial antes de ocuparse, en títulos separados, de los actores y del derecho de defensa.

Los criterios de competencia judicial fijados en la ley tampoco son novedosos. Atienden a los fueros clásicos ya presentes en nuestro Derecho. En cambio, el modelo orgánico de justicia penal implícito en esta regulación competencial requiere una explicación más detenida.

En este punto, las bases de la nueva legislación deben asentarse en la misma cultura jurídica que inspiró al legislador de 1882. La [ley provisional de 22 de diciembre de 1872](#) estableció un juicio ante jurado o ante órganos colegiados que fueron denominados «tribunales de partido». No obstante, el orden de tribunales previsto en esta ley y en la antecedente [ley provisional de organización judicial de 1870](#) nunca llegó a implantarse. El legislador de la [compilación de 1879](#) y de la ley de 1882, ante la confusión normativa reinante, se vio obligado a establecer su propio orden de tribunales, incorporando al texto procesal preceptos de pura organización judicial.

En esta línea, el [artículo 2](#) de la Ley de Bases de 7 de febrero de 1881 quiso conservar los «tribunales de partido» pero se vio impedido por la difícil situación que atravesaba el Tesoro Público. Mantuvo, sin embargo, el objetivo final del enjuiciamiento colegiado. Y, así, la base tercera de la [ley de 8-15 de junio de 1882](#) obligó a establecer en todas las provincias de España «una o más Audiencias de lo criminal». Estas debían conocer «en instancia única y juicio oral y público de todas las causas por delitos que se cometan en sus respectivos territorios». Fue la ley adicional aprobada por [Real Decreto de 14 de octubre de 1882](#) la que constituyó estos tribunales.

La debilidad financiera del Estado condujo posteriormente a que el legislador se apartara del espíritu inicial de la ley decimonónica y procediera en sucesivas reformas parciales a la partición de la primera instancia en dos niveles de la planta. Se llegó incluso, como ha quedado dicho, a acumular en el mismo juez las funciones de instrucción y de enjuiciamiento, sorteando la expresa causa de abstención que se había fijado en el [número 12 del artículo 54](#) de la ley. Cuando, por exigencia de la doctrina constitucional, estas dos tareas volvieron a separarse, se crearon nuevos órganos de carácter unipersonal y se atribuyó a las Audiencias Provinciales la competencia para conocer del recurso de apelación contra sus sentencias.

Es el momento de invertir esta tendencia disgregadora, que ha obedecido siempre a un planteamiento coyuntural y contingente. Debe recuperarse nuevamente el espíritu originario del legislador liberal. En esta línea, la presente ley afianza y desarrolla las previsiones de la **Ley Orgánica 1/2025**, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, con la implantación en nuestro sistema judicial los tribunales de instancia que suponen la colegiación de la organización judicial en todos los niveles y la desaparición de los actuales juzgados.

XII

Nuestra Administración de Justicia se encuentra inmersa desde hace años en un proceso de profunda transformación de sus bases organizativas y de su planta y demarcación. Una de las líneas fundamentales de la reforma abordada por la **Ley Orgánica 1/2025**, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, es la superación del concepto de «juzgado» como órgano unipersonal de instancia. Se ha consolidado la creación de órganos colegiados, denominados tribunales de instancia, con capacidad de ejercer sus competencias en forma unipersonal o colegiada en función de las necesidades del caso concreto.

Es evidente que la «colegiación» organizativa facilita, en primer lugar, la implantación del nuevo modelo de control judicial. Las funciones judiciales que quedan divididas — garantías, juicio de acusación y enjuiciamiento— serían menos operativas en su gestión práctica desde la anterior división en Juzgados sucesivamente competentes. Son, en cambio, fácilmente realizables si existe un único órgano competente con distribución de diversas funciones entre sus componentes individuales.

Pero la operatividad de este nuevo modelo organizativo tiene una proyección igualmente decisiva sobre las funciones de enjuiciamiento. En este sentido, los tribunales de instancia permiten recuperar el rol que la **Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882** pretendió atribuir a la Audiencia Provincial, como órgano destinado al enjuiciamiento de los delitos en forma colegiada.

El Tribunal de Instancia está, por tanto, llamado a cumplir en la actualidad el papel reservado en su día a las Audiencias Provinciales —aunque con una demarcación y organización mucho más flexible y funcional—. Se ha de proceder a la unificación de todo el enjuiciamiento de las causas criminales en este nuevo órgano que, en función de la naturaleza del asunto concreto, puede actuar jurisdiccionalmente de forma unipersonal o colegiada.

El ideal legislativo habría sido, tal y como se ha expuesto, el enjuiciamiento colegiado de todos los delitos no leves, recuperando en su plenitud el espíritu originario de la ley de 1882. Y a la viabilidad de este objetivo compartido deberían contribuir los instrumentos alternativos al juicio oral que, frente a la criminalidad de bagatela, se han introducido en el texto articulado.

No obstante, no hay elementos de juicio suficientes para vaticinar la capacidad real de reducción de los litigios que tendrán los aludidos mecanismos. Por eso, la prudencia ha llevado a que se reserve el enjuiciamiento colegiado a los delitos calificados en el [Código Penal](#) como graves, constituyéndose como órgano unipersonal cuando se enjuicien delitos leves o menos graves.

Esta nueva estructura no se configura como una involución del sistema sino como una evolución lógica de la nueva organización judicial establecida por la [Ley Orgánica 1/2025](#), de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

XIII

Continuando la exposición de las implicaciones de la reforma en el orden de tribunales, hay que tener presente que una de las avanzadillas del nuevo proceso penal introducidas por la [Ley 41/2015](#) en la legislación en vigor fue la plena implantación de la llamada «segunda instancia». Esa reforma capital, imprescindible para cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, se realizó, sin embargo, sin alterar en lo más mínimo el modelo vigente de planta judicial —caracterizado, como ya se ha explicado, por la escisión del enjuiciamiento de instancia en dos niveles, el de los Juzgados unipersonales y el de la Audiencia Provincial—. Esto condujo a que la citada ley de 2015 materializara, a su vez, una escisión orgánica de la propia apelación —ante la Audiencia Provincial y ante el Tribunal Superior de Justicia— y que configurase, incluso, una casación dual, de muy distinta naturaleza según cuál fuese el órgano judicial que hubiera conocido del asunto hasta ese momento. Ese complejo y alambicado sistema de recursos, con sus diversas ramificaciones orgánicas y procesales, carece de todo sentido una vez que se ha optado por un modelo de planta y demarcación basado en la configuración de tribunales de instancia. Dicho sistema, como ya se ha explicado, ha de suponer, en la línea propugnada por la [ley de 1882](#), la unificación de todo el enjuiciamiento penal en un solo nivel de la planta judicial. El modelo de recursos puede, por ello, racionalizarse en sus aspectos orgánicos y procesales.

Hay que partir aquí de que el modelo de apelación consolidado en nuestro sistema procesal no es el de un nuevo enjuiciamiento del hecho que obligue al desplazamiento de las diversas fuentes de prueba. De ahí que pueda asumirse una opción racionalizadora del organigrama judicial, similar a la adoptada para otros órdenes jurisdiccionales que han tenido un despliegue territorial más reciente. Cabe atribuir, por ello, la competencia para la apelación penal a los Tribunales Superiores de Justicia. Esto se ha de entender sin perjuicio de que, al igual que hoy ocurre en los órdenes contencioso-administrativo y social, y con mayor amplitud que

en estos si el volumen de asuntos así lo requiere, puedan constituirse, en atención a la dispersión territorial, secciones de la Sala de Apelación del Tribunal Superior de Justicia en poblaciones distintas de la capital de la Comunidad Autónoma. La división orgánica de las funciones de decisión y revisión de lo decidido —que supondrá, obviamente, un trasvase parcial de recursos humanos a los tribunales superiores— permitirá una mayor especialización de los jueces penales, así como una configuración más razonable y escalonada de su carrera profesional.

Los magistrados de los tribunales de instancia estarán exclusivamente dedicados al enjuiciamiento, unipersonal o colegiado, de los delitos mientras que las diversas Salas de Apelación de los Tribunales Superiores de Justicia estarán especializadas en la tramitación de los recursos de apelación frente a sentencias. Ambas funciones podrán ser ejercidas, por tanto, desde una óptica unitaria. Los magistrados del orden penal podrán, a su vez, avanzar en su carrera profesional asumiendo nuevos roles una vez que se incorporen a órganos situados en un nivel más alto de la planta judicial.

La unificación orgánica de la segunda instancia constituye, igualmente, un instrumento útil para construir un modelo funcional de casación. La división normativa que la legislación actual establece entre la vieja casación de 1882, convertida de facto en una suerte de tercera instancia, y la articulada en torno al concepto de interés casacional, con funciones de unificación de doctrina, debe ser superada. La casación no puede seguir cumpliendo la finalidad tradicional de revisar integralmente lo decidido en las instancias previas del proceso —finalidad revisora que se satisface, precisamente, con la generalización de la apelación— sino que ha de aspirar a convertirse en un mecanismo dinámico de unificación doctrinal frente a las decisiones adoptadas por las Salas de Apelación de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma y por la de la Audiencia Nacional. La casación ha de ser, en definitiva, una garantía instrumental de la igualdad de todos los ciudadanos en la aplicación del ordenamiento penal. De ahí que la presente ley opte por generalizar la exigencia de interés casacional, llevándola también, como se verá, a la aplicación de las normas de Derecho procesal.

XIV

El **Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011** y la **propuesta de Código procesal penal de 2013** contuvieron disposiciones sobre el Tribunal del Jurado caracterizadas por su diferente radio de acción normativa. El texto de 2011 optó por introducir innovaciones significativas en el ámbito de aplicación de este tribunal, tendentes a reforzar su sentido histórico como derecho de la persona acusada a ser juzgada por sus pares. Renunció, no obstante, a regular un procedimiento especial que canalizara esta modalidad de enjuiciamiento.

La propuesta de 2013 pretendió, en cambio, restringir el ámbito de aplicación del jurado, circunscribiéndolo a los delitos de asesinato y homicidio dolosos. Incluyó, sin embargo, un procedimiento especial para la actuación de dicho tribunal.

La presente ley resuelve regular el procedimiento ante el Tribunal del Jurado en el Libro VIII dedicado a los procedimientos especiales. Se ha mantenido prácticamente inalterada la estructura del Tribunal del Jurado y el procedimiento que se establecía en la ley de 1995, con las modificaciones inherentes a la nueva configuración del proceso penal.

Se ha ajustado su ámbito competencial, excluyendo de su conocimiento el delito de allanamiento de morada que, tras la aprobación de la [Ley Orgánica 1/2025](#), de 2 de enero de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, puede tramitarse por el procedimiento de enjuiciamiento rápido. De esta manera se evitan los problemas interpretativos que esta dualidad normativa ha generado en torno al cauce procedimental adecuado y órgano competente para el enjuiciamiento de este tipo penal.

La inclusión del procedimiento ante el Tribunal del Jurado en la norma procesal hace innecesarias las previsiones de la [Ley del Jurado de 1995](#) relativas a la fase de instrucción. Entonces se estableció un proceso novedoso, introduciendo el principio acusatorio en la fase de investigación. Carece ahora de sentido mantener un sistema como aquél cuando la función judicial en dicha fase se ha limitado en el procedimiento ordinario a la garantía de los derechos fundamentales y control de la legalidad de la actividad investigadora. Lo mismo cabe decir de la fase intermedia: la depuración de la prueba ilícita y el juicio de acusación se mantienen en la competencia del Juez de la Audiencia Preliminar, a diferencia del procedimiento actual, donde ambas funciones se distribuyen entre el Juez de Instrucción y el Magistrado-Presidente. En cualquier caso, la prueba ha de llegar depurada a la fase de juicio oral. Por tanto, las especialidades del procedimiento del Tribunal del Jurado se limitan a la fase de juicio oral: constitución del Tribunal del Jurado, intervención de los jurados en el juicio oral, el veredicto y la sentencia.

Se ha optado por mantener sin apenas cambios el procedimiento, suprimiendo regulaciones de la [Ley de 1995](#) que ya no se precisan, una vez que el Jurado se enmarca en la ley procesal, realizando algunos ajustes técnicos, como la necesaria audiencia a las partes, en ausencia del jurado, con carácter previo a la adopción de la decisión de devolución del acta.

Sí es objeto de modificación relevante la simplificación del objeto del veredicto, que ya reclamaba la propuesta de Código Procesal de 2013. En este sentido, se acoge lo sustancial de dicha propuesta, de forma que las preguntas se formulan ahora para ser respondidas en sentido afirmativo o negativo, dando mayor libertad al Magistrado-Presidente para su formulación en términos que resulten más asequibles para los jurados. También se simplifica la redacción del

acta del veredicto. Se mantiene el distinto régimen de votación en función de que los hechos sean favorables o desfavorables y, a diferencia del proyecto de 2013, se mantiene la posibilidad de que los jurados hagan inclusiones en el objeto del veredicto que no impliquen su modificación sustancial, así como la necesidad de que ofrezcan una motivación sucinta de su contestación, afirmativa o negativa, a cada una de las preguntas del objeto del veredicto.

En los supuestos de crisis decisoria se introduce como novedad que la discordia pueda ser dirimida mediante la incorporación a las tareas de enjuiciamiento de los dos jurados suplentes, que han presenciado la práctica de las pruebas y el desarrollo del juicio.

XV

Para finalizar la exposición relativa a la regulación de los tribunales penales, ha de señalarse la novedad, ya anticipada en el [Anteproyecto de 2011](#), que, en la regulación de las cuestiones de competencia, supone la supresión de la tradicional inhibitoria. La desaparición de las funciones investigadoras del órgano judicial ha llevado a prescindir en la regulación positiva de esta antigua institución. La posibilidad de que un juez reclame a otro que cese en el conocimiento de un determinado asunto solo está justificada si la autoridad judicial desarrolla una labor activa de investigación. Siendo el Ministerio Fiscal, como órgano único para todo el Estado, el director del procedimiento de investigación penal, no cabe imaginar este tipo de conflicto entre jueces de garantías. Se establece, así, un régimen fundado, como en cualquier otra jurisdicción, en la apreciación de oficio por el tribunal de su propia competencia y en la posibilidad de la parte disconforme de presentar la correspondiente declinatoria.

XVI

Expuesto el régimen de los tribunales penales, ha de hacerse referencia al estatuto de los sujetos que intervienen ante ellos en los procesos criminales. Se mantiene aquí la opción del Anteproyecto de 2011 de anticipar la regulación general del derecho de defensa a las disposiciones relativas al Ministerio Fiscal y a las acusaciones, alterando en este punto la sistemática originaria de la [ley de 1882](#). Se pretende resaltar, con ello, la dimensión estructural que tienen las reglas relativas al derecho de defensa de la persona encausada, pues las especiales implicaciones constitucionales de este derecho fundamental, ya enunciadas en el título preliminar, condicionan toda la fisonomía del procedimiento.

Se utiliza tanto en la rúbrica del capítulo como en el texto articulado la denominación general de persona encausada, que, como el Diccionario de la Real Academia de la Lengua se encarga de aclarar, solo designa que una persona está siendo sometida a un procedimiento

penal. Se definen, por ello, en el encabezamiento del capítulo, los conceptos de persona encausada —la sometida al procedimiento en cualquiera de sus fases—, investigada —la sometida a investigación—, acusada —aquella frente a la que se ha ejercido la acción penal— y condenada o penada —aquella frente a la que se ha dictado sentencia condenatoria—. A lo largo del texto articulado se procura un uso preciso de cada una de estas denominaciones atendiendo al ámbito de aplicación de la norma correspondiente.

En cuanto al contenido del llamado estatuto de la persona encausada, se encuentra este encabezado por un precepto con importante arraigo en nuestra tradición jurídica, relativo al deber de objetividad que alcanza a todas las autoridades que intervienen en el procedimiento penal. Se hace aquí un llamamiento especial al Ministerio Fiscal para que vele por la efectividad del derecho de defensa. Se destaca, de este modo, que la nueva faceta del fiscal como director de la investigación no le exime del deber de imparcialidad inherente a su especial posición constitucional como defensor objetivo de la legalidad. Un deber que ha acompañado tradicionalmente a la institución desde que el [Reglamento Provisional para la Administración de Justicia](#) de 1835 señalara que a los fiscales: «[...] si bien les toca promover con la mayor eficacia la persecución y el castigo de los delitos y los demás intereses de la causa pública, tienen obligación de defender o prestar su apoyo a la inocencia; de respetar o procurar que se respeten los legítimos derechos de las personas particulares procesadas, demandadas o de cualquier otro modo interesadas, y de no tratar nunca a éstas sino como sea conforme a la verdad y la justicia».

En cualquier caso, y a diferencia del actual Juez de Instrucción, el Ministerio Fiscal, en su actividad como director de la investigación, estará sujeto a la permanente vigilancia de un órgano judicial de garantías que tendrá la misión específica de evitar que se violenten los derechos que asisten al sujeto investigado.

Se presenta a continuación un elenco de facultades defensivas a disposición de la persona encausada que se ajusta a los estándares constitucionales previamente definidos en el título preliminar y a las exigencias de la normativa de la Unión Europea sobre la materia, en particular a las disposiciones de la [Directiva 2013/48/UE](#) 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, y de la [Directiva 2010/64/UE](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a la interpretación y traducción en los procesos penales y, sobre todo, la reciente [Ley Orgánica 5/2024](#), de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa. Al catálogo de derechos sigue la fijación expresa de las obligaciones que alcanzan a la persona encausada, singularmente la de comparecer al llamamiento del Ministerio Fiscal y la de someterse a los actos de investigación que sean acordados conforme a los requisitos legalmente establecidos.

Se completan estas normas generales con la regulación de la defensa técnica, que se hace necesaria desde la detención o la citación al acto de primera comparecencia para el traslado de los cargos. Se establecen asimismo los supuestos que permiten la exclusión del defensor de confianza, basados fundamentalmente en la regulación que sobre esta cuestión contiene la **Ordenanza alemana**, que ya fue tomada en cuenta en el Anteproyecto de ley de 2011. Se atiende, sobre todo, a la posible implicación del propio letrado en la comisión del hecho punible o a su pertenencia a la misma organización criminal con la que está vinculado su defendido. Será el Juez de Garantías el que, como órgano ajeno a la dirección del procedimiento, deberá comprobar, a instancia del fiscal, la realidad de alguna de estas circunstancias excepcionales y remover, en su caso, de su función defensiva al letrado designado.

Paralelamente, se establece una clara prohibición de doble condición procesal. Esta postulación dual, activa y pasiva al mismo tiempo, distorsiona hoy día la adecuada tramitación de las causas. La nueva regulación impide, así, que la persona que ostenta la cualidad de investigada o acusada en un procedimiento pueda tener intervención activa en este como parte acusadora, sin perjuicio de que pueda hacer efectivo su derecho a ejercer la acción penal una vez alzados los cargos formulados en su contra. Se exceptúan, sin embargo, de esta prohibición los supuestos de daño recíproco verificado en unidad de acción.

XVII

Una de las novedades más significativas que el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 pretendió introducir en la regulación de los procesos penales fue el régimen de integración de la capacidad procesal de la persona sometida al proceso penal. La exposición de motivos del referido anteproyecto ponía de relieve que se trataba de una normativa capital que no disponía de una regulación adecuada en la legislación entonces vigente. Lo que en el texto de 2011 podía considerarse una novedad significativa se ha convertido, quince años más tarde, en una necesidad perentoria. La regulación del régimen jurídico procesal de la discapacidad sigue siendo, en efecto, una de las lagunas más notorias de la regulación en vigor. Recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (**SSTC 217/2015** y **84/2018**) han puesto de relieve que estamos ante una omisión que trasciende la mera cuestión técnica de la integración de la capacidad procesal y abarca aspectos tan capitales como la necesaria previsión de medidas cautelares idóneas para los casos de inimputabilidad —que, como ha señalado la referida doctrina constitucional, carecen en nuestro ordenamiento vigente de una mínima cobertura legal—. Por ello, la presente ley trata de introducir una normativa completa, configuradora de un verdadero estatuto jurídico de la persona encausada con discapacidad. Dicho estatuto está fundado, principalmente, en los criterios establecidos por la **Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad**, hecha en Nueva York el 13

de diciembre de 2006, y en la [Recomendación de la Comisión Europea de 27 de noviembre de 2013](#) sobre garantías procesales para personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales. Asimismo, se toma en consideración la nueva normativa incorporada por la [Ley 8/2021](#), de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

La regulación que la presente ley introduce en este ámbito pivota sobre la atribución inicial de tres derechos esenciales que deben asistir a toda persona encausada que presente alguna discapacidad:

(i) El primero de estos derechos es el de defenderse con plena efectividad, lo que lleva consigo la obligación de las autoridades y funcionarios que intervienen en el proceso penal de adaptar a las condiciones particulares de la discapacidad todos los trámites en los que esa intervención defensiva esté legalmente prevista.

(ii) El segundo derecho es la autonomía o plenitud de facultades decisorias, que asegura que la persona con discapacidad pueda tomar por sí misma todas las decisiones que le competen en su cualidad de encausada. La atribución de este derecho da lugar a una regulación pormenorizada del complemento procesal de la capacidad, basada en los principios de individualización y flexibilidad. El establecimiento de una institución de apoyo tiene como finalidad exclusiva proveer el indispensable complemento —y no la sustitución— de la voluntad de la persona con discapacidad. Por esta razón se suprime el equívoco concepto de representación. El alcance de la asistencia se somete, en cualquier caso, a graduación, con exigencia de que se especifiquen los concretos actos en los que resulta necesaria. La infracción del régimen individualizado de asistencia lleva asociada, además, la consecuencia procesal de la nulidad del acto correspondiente.

(iii) El tercer derecho garantizado en el texto normativo es el de participación eficaz en todo el procedimiento, lo que exige la remoción de los obstáculos que impiden o dificultan dicha participación. Los trámites procesales han de ser, por ello, oportunamente adaptados a las circunstancias singulares de la discapacidad.

La articulación procesal de estos tres derechos se materializa, en la regulación subsiguiente, en tres estadios procedimentales distintos. Se prevé, así, una reacción inmediata de las autoridades y funcionarios que tienen el primer contacto con la persona encausada y que detectan en ella indicios de una posible discapacidad. Se dispone, a continuación, la adopción de medidas provisionales que atiendan cautelarmente las necesidades derivadas de la discapacidad detectada hasta tanto puedan adoptarse otras más estables con los debidos elementos de juicio. Se contempla, finalmente, un incidente, desarrollo del que ya previó el Anteproyecto de 2011, expresamente orientado al dictado de una resolución judicial que evalúe, con todos los elementos de juicio necesarios, las circunstancias de la discapacidad y determine el influjo que esta ha de tener en la tramitación del proceso.

La normativa se cierra con la regulación de los aspectos estrictamente procesales en los que la discapacidad exige una cobertura legal expresa y suficiente. De un lado, se incorpora una regulación completa del régimen especial de las medidas cautelares en caso de discapacidad. Se cubre, así, la importante laguna puesta de manifiesto en este ámbito por la jurisprudencia constitucional. De otro lado, se regulan con precisión, siguiendo las líneas maestras sintéticamente fijadas por el [Anteproyecto de 2011](#), las especialidades relativas a la conclusión del proceso. En los supuestos en los que solo resulta posible la imposición de una medida de seguridad se opta por atribuir el monopolio de la acusación al Ministerio Fiscal, con adaptación subsiguiente de los trámites procesales. La naturaleza preventivo-asistencial que el proceso penal asume cuando solo puede orientarse a la aplicación de una medida de seguridad hace que la intervención de la víctima deba ser excepcionalmente reconducida, en este concreto supuesto, al ejercicio exclusivo de la acción civil.

XVIII

El régimen de responsabilidad criminal de la persona jurídica, introducido en el Código penal a través de la [Ley Orgánica 5/2010](#), de 22 de junio, obligó, hace ya una década, a fijar dentro de nuestro ordenamiento jurídico un sistema de intervención procesal adaptado a la especial naturaleza de dichos entes. El referido sistema se basó, tras un amplio debate, en un principio de humanización materializado en la designación de un representante. Esa opción legislativa, ya consolidada, es respetada en la presente ley, que la adapta y configura en un capítulo autónomo dedicado al estatuto de la persona jurídica encausada.

Dentro de la regulación general del estatuto de la persona encausada también se incluyen, finalmente, las disposiciones relativas a la ausencia y a la eventual rebeldía. Se desarrolla aquí, ampliamente, la propuesta normativa en su día realizada por el Anteproyecto de Ley de 2011, que rompió con la vieja concepción de estas normas como procedimiento especial. La regulación pretende clarificar los efectos de la rebeldía en el proceso y distinguir claramente entre dos situaciones diferentes: la rebeldía, entendida como falta de disponibilidad de la persona encausada en algún momento del proceso, por estar ilocalizable, y el enjuiciamiento en ausencia, que se produce por la incomparecencia voluntaria de la persona encausada y debidamente citada al juicio oral.

En la regulación general del régimen jurídico del enjuiciamiento en ausencia se establecen las hipótesis de excepción en las que resulta posible ese tipo de enjuiciamiento y los diversos elementos que rigen, al efecto, la ponderación judicial que ha de realizarse, que debe salvaguardar, en todo caso, la efectividad del derecho de defensa.

XIX

La regulación general de los sujetos del proceso sigue con las disposiciones relativas al Ministerio Fiscal.

Al igual que los textos de 2011 y 2013, el texto articulado hace un recordatorio inicial de los principios constitucionales de legalidad e imparcialidad que rigen la institución y de las facultades y funciones que, en relación con el proceso penal, le son ya reconocidas, salvaguardando, eso sí, el papel concurrente que corresponde ahora desempeñar a la Fiscalía Europea de acuerdo con el ya citado [Reglamento \(UE\) 2017/1939](#) del Consejo, de 12 de octubre de 2017. Sigue siendo, por tanto, el Ministerio Fiscal el responsable de ejercitar la acción pública penal, a la que, en su caso, habrá de acumular la acción civil para el resarcimiento de la víctima. En este punto, sin embargo, se ha optado, en la línea del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011, por eximir al fiscal del deber de sostener esta última acción cuando la víctima se haya personado como parte actora y pueda reclamar por sí misma la reparación o indemnización de los daños y perjuicios sufridos.

Pero a las funciones ordinarias del fiscal se suma ahora la de director del procedimiento de investigación oficial. Una idea que, como se ha visto, no fue ajena a los planes iniciales del legislador de 1882. En la actualidad, atendiendo a la necesidad de preservar la imparcialidad objetiva del juez y de restar valor a los meros actos de investigación, la atribución al Ministerio Fiscal de esta función directiva presenta una clara dimensión garantista a la que ya se ha hecho referencia. Pero esta opción también viene aconsejada por la idoneidad de esta institución para combinar —en una organización flexible y racional, basada en criterios de especialidad— la sujeción imparcial a la legalidad vigente con la mayor unidad de actuación. La regulación que la presente ley dedica al Ministerio Fiscal ha de ser, por ello, desarrollada en sus aspectos orgánicos en las normas del Estatuto relativo a dicha institución, al que se remite el propio [artículo 124 CE](#).

En el plano procesal, se parte, en principio, de la propuesta realizada en el Anteproyecto de 2011, según la cual serán las mismas reglas competenciales aplicables a la competencia del Tribunal de Instancia las que determinen, en un primer momento, la fiscalía llamada a dirigir el procedimiento de investigación. Son, de este modo, los distintos fueros personales y territoriales fijados para el Tribunal de Instancia los que han de designar, por regla general, la fiscalía competente. No obstante, en función de las particularidades de la materia afectada o de la complejidad del asunto, la investigación podrá ser encomendada a un órgano central de la institución, bien una fiscalía especial —Anticorrupción o Antidroga—, bien a un fiscal de sala especialista situado dentro de la estructura de la Fiscalía General del Estado.

En todo lo referente a la organización de la Fiscalía para sus nuevas funciones investigadoras, la ley se remite al [Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal](#).

XX

La Disposición final segunda de esta Ley aborda una reforma en profundidad de la [Ley 50/1981](#), de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Las modificaciones introducidas se dirigen, principalmente, a adaptar la organización y funcionamiento interno del Ministerio Fiscal a las nuevas e importantes responsabilidades que le serán encomendadas. Se persigue con ello reordenar la estructura interna del Ministerio Público, mejorar su capacidad funcional y reforzar la autonomía de este órgano de relevancia constitucional, prestando a tal efecto especial atención a la figura de la persona titular de la Fiscalía General del Estado.

Para lograr este objetivo se han observado las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en las distintas [evaluaciones](#) efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años. Organismo que, en lo que se refiere al Ministerio Fiscal, ha hecho hincapié en la conveniencia de reconsiderar el método de selección y el mandato del Fiscal General del Estado, el establecimiento por ley de requisitos y procedimientos claros para incrementar la transparencia de las comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno y, en definitiva, la necesidad de dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal.

Este objetivo constituye, sin duda, el eje nuclear de la presente reforma legislativa, pues la atribución de un nuevo rol a la Fiscalía, en cuanto directora de la investigación de los hechos delictivos, exige minimizar cualquier atisbo o apariencia de dependencia respecto del Ejecutivo y de los demás poderes del Estado.

La presente reforma ha de ser, por ello, el punto de partida de una nueva organización del Ministerio Fiscal que refuerce su autonomía y que potencie el dinamismo de esta institución aprovechando las dos características que, junto a la excelencia en la formación jurídica, la hacen idónea para asumir la responsabilidad de dirigir la investigación oficial de los delitos: la autonomía y la colegialidad.

En primer lugar, la reforma aborda las modificaciones precisas al objeto de garantizar la deseable coherencia con la reforma procesal. En este sentido, se ha introducido un nuevo artículo cuarto bis relativo a la atribución específica al Ministerio Fiscal de la dirección del procedimiento de investigación que se acompaña con el suficiente grado de detalle de las

facultades de dirección de la Policía Judicial y el modo en el que se ejercen por el Ministerio Fiscal, así como el régimen de abstención y recusación de los fiscales o los criterios para la determinación de la competencia y la designación de los asuntos penales.

En íntima conexión con lo expuesto, el nuevo **Capítulo II bis** en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica «De la Dirección de la Policía Judicial» que introduce un total de seis nuevos artículos que regulan entre otras cuestiones, la dependencia funcional y directa de la Policía Judicial al Ministerio Fiscal, las instrucciones y directrices para el mejor funcionamiento de la justicia, competencia, procedimiento, el deber de guardar rigurosa reserva sobre la evolución y resultado de concretas investigaciones y cuando se declara el secreto de la investigación.

En esta línea de director de la investigación penal, con relación a quien perturbe actos dirigidos por el Ministerio Fiscal, se introduce otro nuevo **Capítulo II ter** en el Título I de la Ley 50/1981 con la rúbrica «De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal». Este capítulo introduce un total de cinco nuevos artículos que regulan la atribución al Ministerio Fiscal de la dirección de los actos y la competencia de control de los mismos, sanciones, procedimiento y recursos.

También ha sido necesario, en adaptación de la **Ley Orgánica 1/2025**, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, introducir un nuevo artículo veintidós bis para la regulación de la atribución de la competencia de investigación de los delitos a la Fiscalía de la circunscripción del Tribunal de Instancia competente.

Por otro lado, con relación a la Fiscalía Europea se introducen dos nuevos artículos, el veintiuno bis y veintiuno ter que regulan las comunicaciones y remisión de informes, así como el régimen de resolución de discrepancias entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española.

Asimismo, se regula como novedad de forma detallada las causas de abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal, procedimiento, solicitud y competencia.

En segundo lugar, esta reforma en línea con las propuestas efectuadas por el GRECO, introduce ahora importantes modificaciones que aspiran a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal de un modo rotundamente decidido. A la reforma del **artículo 29** del Estatuto Orgánico, operada en virtud de la **Ley Orgánica 3/2024**, de 2 de agosto, se suman ahora relevantes cambios dirigidos a potenciar la imparcialidad del Ministerio Público y, con ello, su efectiva autonomía.

Así las cosas, se prohíbe de forma expresa que el Gobierno pueda interesar que el Ministerio Fiscal promueva cualquier tipo de actuación en procedimientos concretos; se suprime la posibilidad de que el Fiscal General del Estado pueda ser llamado a informar ante el Consejo de Ministros; se disocia la duración del mandato del Fiscal General del Estado y la del Gobierno

de la Nación; el nombramiento del Fiscal General del Estado determinará, en su caso, el ascenso a la máxima categoría de la carrera fiscal; se consolidan las causas tasadas de cese del Fiscal General del Estado; se colegia la decisión sobre la impartición de instrucciones particulares por parte del Fiscal General del Estado; se refuerza el papel de la Junta de Fiscales de Sala en caso de discrepancia con las instrucciones del Fiscal General del Estado; se atribuye la competencia para resolver el nombramiento y ascenso de los fiscales al Fiscal General del Estado, que deja de estar conferida al Ministro de Justicia; se eliminan las facultades del Ejecutivo en el régimen disciplinario del Ministerio Fiscal, reforzando así la figura del Fiscal General del Estado como jefe superior de los y las fiscales.

En definitiva, esta reforma consolida la independencia de quien ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal en aras de garantizar la imparcialidad de una institución llamada a dirigir la investigación criminal en armonía con los sistemas procesales de nuestro entorno cultural y geográfico más cercano.

Se mantienen, asimismo, aquellas disposiciones estatutarias que garantizan la autonomía de los fiscales en el ejercicio de su función, en tanto en cuanto quedan incólumes los mecanismos que ostentan los miembros del Ministerio Fiscal en supuestos de avocación, designación específica y discrepancia.

También se introducen mejoras técnicas dirigidas a racionalizar el funcionamiento interno del Ministerio Fiscal y lograr una estructura más eficaz: se delimitan con mayor precisión las competencias de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado; se incorpora al articulado la figura del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria; se regula la situación jurídica tras el cese de los fiscales de la Fiscalía General del Estado y de los fiscales jefes provinciales y se adecúan las importantes funciones del Consejo Fiscal a su naturaleza de órgano consultivo del Fiscal General del Estado en cuanto representativo de los miembros de la carrera fiscal.

En esta misma línea de fortalecimiento institucional, se modifica el sistema de elección de los vocales del Consejo Fiscal con el objetivo de garantizar el pluralismo y la necesaria representación de las diferentes sensibilidades existentes en la Carrera Fiscal. Tal y como ha valorado el propio Consejo Fiscal, esta medida se considera un medio idóneo para lograr una mayor pluralidad y superar los intereses puramente asociativos, en línea con las recomendaciones de organismos europeos como la Comisión de Venecia y el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Al limitar el número de candidatos que puede proponer cada candidatura, se fomenta una composición del Consejo que refleje de manera más fidedigna la diversidad de opiniones, enriqueciendo el debate interno y asegurando que el asesoramiento al Fiscal General del Estado se nutra de una pluralidad de perspectivas. Se busca, en definitiva, consolidar un órgano consultivo robusto, cuyo valor resida en su capacidad para integrar y ponderar todas las corrientes de la institución, lo que refuerza su legitimidad y la solidez de sus informes y propuestas.

En concreto, el **artículo veintinueve** recoge que el nombramiento como Fiscal General del Estado de un miembro de la carrera fiscal implicará el inmediato ascenso a la primera categoría, si no la ostentara, siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos de antigüedad para ser Fiscal de Sala. En el **artículo treinta y uno** se regula la duración del mandato, cese y régimen del Fiscal General del Estado y se amplía la duración del mandato del Fiscal General del Estado a un periodo de cinco años y como ya se indicaba se desvincula por tanto el cese de dicho nombramiento anudado al cese del Gobierno que lo designa, reforzando de tal manera la autonomía respecto del poder ejecutivo.

En último lugar, en esta senda de garantizar la neutralidad, objetividad y transparencia en la actuación de las y los fiscales, se completa la regulación legal de las asociaciones profesionales y su régimen de financiación. Como novedad se modifica el artículo cincuenta y cuatro que ahora atribuye la llevanza del Registro de las asociaciones a la Fiscalía General del Estado e introduce un nuevo artículo cincuenta y cuatro bis, respecto de la financiación de las asociaciones profesionales en términos similares a lo previsto para la carrera judicial.

XXI

La organización del Ministerio Fiscal como director de la investigación está íntimamente ligada a la regulación de la actividad de policía judicial.

Un modelo funcional de proceso penal no debe llevar al ámbito de la Ley de Enjuiciamiento Criminal todos los aspectos relativos a la llamada «Policía Judicial». Es esta una materia poliédrica, en la que se entrelazan elementos sustanciales de las políticas públicas de seguridad y de justicia. Del propio marco normativo constitucional se deduce la lógica separación de la regulación de las cuestiones organizativas —que han de ser contempladas en una Ley Orgánica sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en sus normas de desarrollo— y de las cuestiones materiales, referidas fundamentalmente a los actos de investigación y a la relación de dependencia funcional que surge con los órganos de la justicia criminal. Son estas últimas las que han de contenerse en el texto de la nueva ley procesal penal.

La Constitución española no ha optado por un modelo determinado de Policía Judicial. La única obligación que deriva del **artículo 126** de la Carta Magna es la siguiente: quien ejerce la función de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente ha de depender de jueces y fiscales, por lo que, en la realización de tales funciones, deben quedar en segundo plano los vínculos de dependencia orgánica. A su vez, el **artículo 104** del texto constitucional, tras señalar en su apartado primero que «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,

bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana», obliga en su apartado segundo a que «las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» se contengan en una Ley Orgánica.

Esta regulación orgánica general de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha de incluir forzosamente aspectos relacionados con la Policía Judicial. Hoy en día, no puede hacerse una división absoluta de las actividades policiales de seguridad pública y de investigación criminal, pues las fuerzas policiales han de dar una respuesta coordinada a la delincuencia, como perturbación de la seguridad ciudadana, tanto desde el punto de vista preventivo como represivo.

En definitiva, los mismos cuerpos administrativos —las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad— están llamados a ejercer las funciones de policía de seguridad y de policía criminal, por ser ambas ordinariamente inescindibles en sus estadios iniciales, con un tronco organizativo general previsto en una ley orgánica específica. Por tanto, la regulación de la Policía Judicial ha de distinguir dos aspectos, uno ajeno a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y otro reservado a esta. Por una parte, la distribución de competencias y la fijación de los criterios de coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de policía criminal deben acometerse en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por otra, la actividad de policía judicial propiamente dicha —como acción tendente a la averiguación del delito— debe plasmarse en las normas procesales penales, con la debida determinación del momento en que han de cesar las indagaciones exclusivamente policiales.

En tal sentido, la noción de Policía Judicial que se establece en la presente ley es, de acuerdo con lo que ya se propuso en el [Anteproyecto de 2011](#), puramente funcional. De ahí que se aluda simplemente a su ejercicio ordinario por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad bajo la dependencia funcional del Ministerio Fiscal. Se alude igualmente a la posibilidad excepcional y por disposición de una norma con rango de ley de que determinadas funciones investigadoras se ejerzan por agentes de la autoridad que no pertenezcan a estas fuerzas y cuerpos. Se acepta, así, la noción de policía judicial genérica que se ha consolidado en la práctica y que ha permitido la actuación puntual de unidades especializadas, como el Servicio de Vigilancia Aduanera, servicio al que se une ahora, con especial vigor, la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, a la que ya se hacía mención, antes de que fuera efectivamente operativa, en el Anteproyecto de 2011. Se admite igualmente la incorporación, como actos realizados en funciones de policía judicial, de las actuaciones inspectoras previamente realizadas por cuerpos y servicios administrativos. Será también necesario en este supuesto que una norma con rango de ley lo disponga así en cada caso concreto.

XXII

Respetando esta distribución de materias, la presente ley regula las actuaciones investigadoras de la Policía Judicial. Se distinguen aquí las primeras diligencias, para la respuesta inmediata a la comisión del delito, de las actuaciones ulteriores. Respecto a las segundas, y desde una perspectiva realista, se asume la idea de que la investigación policial ha de tener un espacio específico, un marco propio de desarrollo inicial, que debe deslindarse de todas aquellas actividades que requieren de una orden del fiscal o de una autorización judicial. Se trata, en cualquier caso, de una tarea que se realiza bajo dependencia funcional del Ministerio Fiscal, por lo que ha de sujetarse a las directrices y a las instrucciones generales o particulares que este dicte.

Se sigue, pues, la línea directriz fijada en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011. Así, se descarta el modelo general de dependencia orgánica. No se aspira en la presente ley a un fiscal a medio camino entre el juez instructor y el comisario de policía sino a un director jurídico de la investigación que busque los materiales necesarios para decidir sobre el ejercicio de la acción penal, con cumplimiento estricto de las garantías del proceso. No se desea tanto un investigador celoso, centrado en la necesidad de castigar el delito cometido, como un jurista comprometido, consciente de la obligación de probar la infracción investigada más allá de toda duda razonable y sabedor de que tal objetivo solo puede lograrse si se respetan escrupulosamente los estándares normativos que la Constitución y la ley establecen. Desde este punto de vista, la relación orgánica entre la policía judicial y el Ministerio Fiscal solo podría generar una indeseable confusión de perspectivas.

Eso sí, sin caer en el modelo, más bien utópico, de dependencia orgánica, la presente ley trata de reforzar los mecanismos de dependencia funcional que, en el texto articulado de 2011, caracterizaban la relación del Ministerio Fiscal con la Policía Judicial. Se introducen dos novedades en este punto. Se contempla expresamente la posibilidad de que se dicten instrucciones y órdenes particulares, no solo generales, antes de la iniciación formal del procedimiento de investigación. Se aclara que las instrucciones generales van más allá de la mera coordinación, a la que crípticamente aludía el texto de 2011, y constituyen, antes bien, el cauce adecuado para que el fiscal fije pautas procesales precisas para la actuación investigadora de la policía.

Como en el [Anteproyecto de 2011](#), la dependencia funcional respecto del fiscal se establece, además, en régimen de monopolio. En un modelo de procedimiento de investigación en el que el juez tiene funciones de garantía —misión que, por la incidencia de ciertas medidas en la esfera de derechos de la persona investigada, ha de quedar totalmente desvinculada de la dirección de la investigación—, la policía no ha de poder acudir directamente al juez para interesar determinadas actuaciones. Es más, la policía no ha de tener ninguna relación inmediata

con el Juez de Garantías, debiendo ser el Ministerio Fiscal su único interlocutor. De este modo, con la gestión centralizada que asegura la fiscalía, pueden unificarse los criterios de actuación policial para la investigación del delito. Y también pueden superarse ciertas disfunciones de la práctica diaria que debilitan la realidad del control judicial, como la reproducción ante un juez distinto de las peticiones policiales que han sido previamente rechazadas por otros órganos instructores.

Por otra parte, se contemplan en el texto articulado los supuestos y las circunstancias en las que la Policía Judicial debe poner las actuaciones de investigación a disposición del Ministerio Fiscal para que inicie el procedimiento formal. Como se señalará después con más detenimiento, la investigación policial cesa con la identificación del sujeto al que se considera responsable, circunstancia que ha de llevar a la incoación de un procedimiento directamente a cargo del Ministerio Fiscal, bajo el control de un Juez de Garantías. En cualquier caso, el Ministerio Fiscal tendrá capacidad de decidir en todo momento la finalización de la investigación policial preliminar procediendo a asumir la inmediata dirección de las actuaciones.

XXIII

El Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 fue el primer texto normativo que estableció, en sus disposiciones generales, un título específicamente dedicado a los derechos que asisten a las víctimas de los delitos, aun cuando no se encontrasen personadas como acusación. Se dio entonces a dicha regulación el expresivo nombre de «Estatuto de la Víctima». Se trataba, con ello, de incorporar a nuestra legislación el elenco de derechos que habían sido fijados en la [Decisión Marco 2001/220/JAI](#), del Consejo, de 15 de marzo de 2001. Con posterioridad a la publicación del Anteproyecto de 2011, la regulación de un «Estatuto de la Víctima» ha sido introducida en el Derecho vigente a través de la ley 4/2015, que constituye, a su vez, una transposición de 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. El texto de la presente ley parte de la autonomía de esa normativa y se remite a su regulación, si bien recogiendo los aspectos más esenciales, como el concepto de víctima y los derechos procesales básicos que se les reconoce a las víctimas en la ley y que son objeto de desarrollo en los correspondientes apartados.

La víctima es identificada como aquella persona física que tenga la consideración de víctima directa o indirecta del delito en el Estatuto de la Víctima. En todo caso, se reconoce la condición de víctima directa a las personas físicas ofendidas o directamente perjudicadas por el delito, salvo el responsable del hecho y se incorpora a las víctimas indirectas reconocidas en el Estatuto de la Víctima del delito, con igualdad de derechos ambas en el plano procesal.

Asimismo, se reconocen los derechos básicos de las víctimas a la información, a la personación sin requisitos adicionales a los generales de postulación, a formular solicitudes sin sujeción a forma, a ser oídas antes de la conformidad, aunque no estén personadas y a ser citadas al juicio oral, así como a la notificación y derecho al recurso de las resoluciones que pongan fin al procedimiento, aunque no se hubieran constituido como parte. También se reconoce el derecho a constituirse como parte en la ejecución, aunque no lo hubieran sido en el proceso declarativo y los derechos a ser oídas y a recurrir determinadas resoluciones de la ejecución, aun sin haberse constituido como parte.

Por otra parte, se regula la figura de los ofendidos y perjudicados en el proceso penal. Esta normativa es necesaria dado que el concepto de víctima no comprende a las personas jurídicas, que no obstante pueden ser ofendidas por el delito o sufrir daños y perjuicios derivados de éste.

A este respecto cobra especial relevancia la distinción entre perjudicado directo o indirecto. Solo el primero podrá constituirse como acusación particular.

Con esta distinción se evita que se desvirtúe el objeto de debate con la introducción de intereses o pretensiones reflejas o de algún modo dependientes del resultado del proceso penal. En la actualidad se observa cierta proliferación de acusaciones particulares fundadas en estos perjuicios «indirectos», como los que pueden sufrir las compañías aseguradoras o incluso los que afrontan los entes gestores de algunos servicios públicos. Así, se dan casos en que las administraciones sanitarias reclaman el pago del coste de asistencia al lesionado o en los que las empresas públicas de gestión medioambiental invocan el coste de extinción de un incendio como perjuicio que motiva su personación en las actuaciones penales.

No tiene sentido que estas cuestiones incidentalmente ligadas al hecho punible puedan dar lugar a la personación de los afectados como acusadores penales. Los intereses económicos que están indirectamente en juego no deben conducir de facto a la dilación y la complicación de un proceso en el que se ventilan cuestiones atinentes a los derechos fundamentales más primarios de los acusados y, en no pocas ocasiones, de las verdaderas víctimas de la infracción. En definitiva, la acusación particular queda reservada a los ofendidos y a los perjudicados directos. Con esta delimitación del ámbito subjetivo de estas acciones se puede contribuir a mejorar la dinámica del proceso, evitando la introducción de cuestiones ajenas a su objeto principal.

Sin perjuicio de ello, y congruente con la satisfacción en el proceso penal de las responsabilidades civiles derivadas del delito, se permite a dichos perjudicados indirectos o a quienes se subrogan en los derechos del perjudicado, ejercitar la acción civil en defensa de sus pretensiones.

En la medida en que la condición procesal de víctima, ofendido o perjudicado directo deriva de un dato objetivo susceptible de verificación inmediata, también se mantiene el ágil sistema de personación que propuso el referido anteproyecto. Basta la condición subjetiva de víctima, persona ofendida o directamente perjudicada para que se admita la personación como acusación particular en el procedimiento de investigación y en las actuaciones posteriores. Será suficiente, por tanto, a estos efectos, la presentación de un escrito simple en el que se manifieste la voluntad de personación mediante la designación de letrado y, en su caso, de procurador.

No obstante, quien no vea reconocida por el fiscal su derecho a constituirse como acusación particular podrá acudir al juez para que tutele sus derechos. En este caso, la persona que se atribuya la cualidad de víctima, ofendida o perjudicada por la infracción podrá acudir al Juez de Garantías a efectos de que este acepte su intervención en el procedimiento de investigación como acusación particular, sometiendo a revisión judicial la negativa del fiscal.

Por último, la ley regula la figura del acusador privado, actualmente limitado a los delitos de calumnia e injuria cometidos contra particulares. En tal caso, solo se admitirá a esta parte acusadora y el Ministerio Fiscal no intervendrá en este proceso, salvo supuestos excepcionales en trámite de recurso. La especial naturaleza del delito privado tiene su reflejo en un procedimiento especial, sustanciado en fase de investigación ante el Juez de Garantías. Por los mismos motivos, es el único supuesto en el que se mantiene la existencia de la querrela, que obra aquí como una verdadera demanda criminal frente a la parte querellada.

XXIV

Pero no son las víctimas u otras personas ofendidas o perjudicadas directas por el delito los únicos ciudadanos que pueden participar activamente en el curso de las actuaciones. Uno de los retos fundamentales del nuevo modelo de proceso es articular adecuadamente el juego de la llamada acusación popular.

En España la acción popular nació en el ámbito del proceso penal con la finalidad de servir de mecanismo de persecución de ciertos delitos merecedores de un especial reproche o caracterizados por su particular repercusión social. Se proyectó singularmente frente a conductas delictivas relacionadas directa o mediatamente con el ejercicio del poder público. En esta línea, la **Constitución de 1812** reconoció la acción popular para la persecución de los delitos cometidos por los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones.

La **Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882** optó por generalizar esta institución. De ahí que la propia exposición de motivos consignara la intención de configurar «una acción pública y popular para acusar», sin limitarla a la persona ofendida y sus herederos. Se aludía además al Derecho inglés como modelo seguido. Según se dice en el texto decimonónico, los españoles

habían sido educados durante siglos en el procedimiento escrito, secreto e inquisitorial, de modo que no tenían confianza en la justicia ni coadyuvaban «activamente a su recta administración, haciendo como el ciudadano inglés inútil la institución del Ministerio Público para el descubrimiento y castigo de los delitos».

Se trató, por tanto, de invertir esta tendencia poniendo a disposición de los ciudadanos un mecanismo cívico y activo de participación en la justicia penal que les permitiera instar la persecución de las conductas que pudieran resultar más reprochables socialmente. Un mecanismo, por cierto, que no tiene parangón en los demás ordenamientos jurídicos europeos del ámbito continental, con los que el Derecho español guarda semejanza en tantos otros aspectos. De hecho, tampoco respondía el sistema introducido en 1882 a la matriz anglosajona invocada por el ministro firmante. En Inglaterra el ciudadano ejercía la acción pública en tanto que representante eventual de la Corona. Cuando esta procedía a actuar por sí misma en el proceso, la acusación del ciudadano quedaba inmediatamente excluida. La Corona no podía estar representada por dos personas al mismo tiempo.

En cualquier caso, la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal impuso ciertos límites subjetivos al ejercicio de esta acción. En la actualidad, la configuración constitucional de la acción popular tiene un carácter aún más marcadamente limitado. El [artículo 125](#) de nuestra Constitución dispone que los ciudadanos pueden «participar» en la actividad de los tribunales mediante la acción popular «en la forma y respecto a aquellos procesos que la ley determine». En otros términos, la Constitución permite al legislador habilitar a cualquier ciudadano, sea o no ofendido por el delito, para ejercer la acción penal.

En este amplio margen de disposición del legislador, el diseño de un nuevo proceso penal debe ser cuidadoso en la configuración de la posición que ha de ocupar el actor popular. Es evidente que esta institución no deber alterar la nueva distribución de tareas entre las autoridades públicas implicadas ni la concepción más dinámica y garantista de la estructura del proceso.

El punto de partida ineludible es el reconocimiento constitucional de la acción popular como forma de participación ciudadana en la administración de justicia. Como tal puede constituir un elemento corrector último frente a posibles desviaciones o errores en el ejercicio de la acción pública por parte del Ministerio Fiscal. Sin embargo, la utilidad de la acción popular en este concreto sentido no puede ensombrecer la evidencia de que, como más de una vez se ha puesto de manifiesto, a veces se convierte en un medio de instrumentalización de la justicia al servicio de intereses ajenos al bien común.

El sistema así planteado precisa evaluar y revisar los mecanismos de pesos y contrapesos que demanda la actuación del Ministerio Fiscal. Pero ha de partir igualmente de la decisión constitucional de atribuir a este la defensa imparcial de la legalidad y la promoción del interés público y social ante los tribunales.

XXV

De acuerdo con lo expuesto, el fundamento actual de la acción popular se encuentra en la introducción de una visión ciudadana de la legalidad penal que sea alternativa a la que tiene el poder público competente, no en una desconfianza generalizada en el funcionamiento de las instituciones.

Por ello, se ha de arbitrar un sistema que combine adecuadamente dos planteamientos legítimos. Por una parte, se ha de procurar que el ejercicio de la acción popular sirva de contrapeso frente a una concreta actuación del Ministerio Fiscal que puede ser controvertida. Por otra, se ha de prevenir que esta acción tendente a la imposición de la pena se utilice para la consecución de intereses ajenos a los fines del proceso. En esta línea, la delimitación del alcance de la actuación de la acusación popular puede establecerse a través de tres clases de condicionamientos.

En primer lugar, los subjetivos que están en relación con las personas que pueden sostener la pretensión punitiva como acusaciones populares. Es obligada en este punto la exclusión por razones de mínima coherencia institucional de las personas jurídicas públicas, los partidos políticos y los sindicatos.

La acción popular ha de tener límites subjetivos inherentes a su fundamento participativo. Frente al uso distorsionado que se ha hecho de ella, ninguna persona jurídica pública debe acudir a este instrumento convirtiéndose ad hoc en una especie de Ministerio Fiscal paralelo o alternativo. El deber de la autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias, tiene noticia de un delito, es el de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal. Esta opción cohonesta plenamente con la jurisprudencia constitucional que hace depender la legitimación activa de los entes públicos en el proceso penal de la existencia de un concreto precepto habilitante. No ha de existir tal habilitación en la nueva regulación.

Por otra parte, se considera que los partidos políticos y los sindicatos, por su peculiar inserción en el orden constitucional como organizaciones de relevancia pública y por el especial riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político, deben estar también excluidos del ejercicio de esta acción.

En segundo lugar, los límites objetivos de la acción popular se refieren a los concretos tipos delictivos en los que puede ser utilizada o, dicho de otro modo, a la delimitación precisa de los concretos procesos previstos en la ley a que alude el [artículo 125](#) del texto constitucional. En este punto, se toma de la [Propuesta de Código procesal penal de 2013](#) la idea de establecer un elenco de delitos que, por sus características particulares, resultan idóneos para que los ciudadanos puedan defender una visión de la legalidad penal alternativa a la del Ministerio Fiscal, como puede ser el caso de las infracciones que protegen intereses difusos o de los delitos de corrupción política, como ejemplos más representativos.

Este listado se complementa con el sistema del Anteproyecto de 2011 de control de la seriedad y legitimidad del interés de la acusación en el caso concreto, lo que obliga a acreditar ante el fiscal que el ejercicio de la acción popular se basa en su único fundamento constitucional legítimo: la participación en la administración de justicia para alcanzar fines de interés general. O lo que es lo mismo, que se persigue inequívocamente la realización del Derecho en sede judicial, y no otra clase de fines o propósitos ajenos a ese objetivo. La personación del acusador popular se sujeta, de este modo, a un control tendente a asegurar que la intervención en el procedimiento no obedece a motivos ajenos al fundamento participativo de esta figura. Es el fiscal el que ha de determinar si el actor popular presenta un vínculo legítimo con el interés público que pretende defender en el proceso, debiendo, en tal caso, autorizarle el ejercicio de la acción penal. Dicha decisión es susceptible de impugnación. Se prevé, además, el control judicial posterior de la concurrencia de ese requisito, de forma que, si se advierte la pérdida del vínculo con el interés general, se podrá excluir a la acusación popular, siendo esta decisión judicial recurrible en reforma.

XXVI

En relación directa con la acción penal, la presente reforma opta decididamente por introducir mecanismos alternativos a su ejercicio incondicionado, siguiendo en este punto una opción político-legislativa en la que el Anteproyecto de 2011 y la Propuesta de Código procesal de 2013 coincidieron plenamente.

En este sentido, un nuevo modelo procesal adaptado a las necesidades de la actual sociedad requiere la introducción limitada del principio de oportunidad. Este, con márgenes legales claramente definidos y acotados, no ha de ser entendido como mera discrecionalidad técnica en la interpretación del ámbito de aplicación de la norma penal, sino como verdadera plasmación práctica de criterios político criminales basados en la falta de necesidad de pena en el caso concreto o en un margen de reducción de la pena ligado a la institución de la conformidad.

En concreto, utilizando como referencia principal las disposiciones sobre la materia de la [Ordenanza alemana](#) y del [Código portugués](#), se ha optado por incluir dos modalidades de oportunidad, sometiénolas a restricciones más severas que las que figuran en el Derecho foráneo e introduciendo un régimen de control judicial que se sitúa en la tónica general de equilibrio que preside el nuevo modelo.

En los casos de delitos castigados con penas de hasta tres años de prisión, la regulación permite, siempre que se cumplan determinados requisitos, un archivo con condición. Se sujeta esta opción a límites reglados de ejercicio que impiden que se proyecte sobre materias inadecuadas —como la corrupción pública o privada— o sobre supuestos incompatibles con su

finalidad institucional —como las hipótesis de utilización de violencia e intimidación o las de delitos cometidos contra víctimas menores de trece años. La posibilidad de suspender el procedimiento de investigación por razones de oportunidad incluye la exigencia adicional de contar con el consentimiento de la víctima y con el compromiso expreso del encausado de cumplir determinadas reglas de conducta que tienden fundamentalmente a la reparación de los perjuicios causados.

Una vez cumplidas las obligaciones y reglas de conducta impuestas al sujeto, se remite el procedimiento al Juez de Garantías quien, tras escuchar a la víctima, acordará el sobreseimiento del procedimiento con pleno efecto de cosa juzgada. El archivo de la causa quedará condicionado al cumplimiento de las reglas de conducta impuestas por el fiscal y a la obligación de no cometer ningún delito en el plazo de dos años.

La facultad del fiscal de concluir la investigación por razones de oportunidad no está exenta de control judicial, extendiéndose dicha supervisión al cumplimiento de los elementos o razones que permiten su aplicación y al necesario deber de motivación.

Dentro de esta primera modalidad se regula un supuesto adicional de oportunidad relacionado con la persecución de organizaciones criminales. Se pretende con ello evitar que el desarrollo de una investigación relativa a una infracción de menor importancia ponga en grave peligro el curso de un procedimiento más complejo relacionado con una red de criminalidad organizada.

Precisamente en relación con las actividades de las organizaciones criminales, se establece un supuesto de oportunidad asociado a la figura del arrepentido. Este supuesto se sujeta nuevamente a claros límites reglados y a condiciones que aseguran que la decisión de oportunidad solo será efectiva cuando el arrepentimiento sea real, la colaboración prestada sea activa y sustancial y siempre que las víctimas del delito cometido hayan sido debidamente resarcidas.

La segunda modalidad de oportunidad se regula en el ámbito del juicio por delitos leves, donde el fiscal podrá instar el archivo del procedimiento, sin sujeción a condición ni obligación alguna, cuando el delito sea de muy escasa gravedad y no exista interés público relevante en la persecución del hecho.

En definitiva, con la regulación de los distintos supuestos de oportunidad se quiere acabar con una realidad práctica en la que esta institución es sistemáticamente aplicada bajo la cobertura de otras figuras procesales que nada tienen que ver con su finalidad. Se pretende, por tanto, sustituir la actual situación de recurso solapado y encubierto a las soluciones de oportunidad por un régimen jurídico completo, que explicita los casos en que puede acudir a esta solución alternativa, los requisitos necesarios para ello y los límites legales que en ningún caso pueden franquearse y que están sujetos a control judicial.

XXVII

La oportunidad tiene también una clara manifestación en la regulación de la conformidad. En ciertos supuestos la concreta necesidad de pena, sin verse totalmente descartada, sí que impone la atenuación de la respuesta punitiva para el caso concreto. De ahí que se establezca también un margen de reducción de pena que el Ministerio Fiscal puede utilizar en el marco de una solución consensuada.

En este mismo ámbito, se ha optado por abandonar definitivamente el sistema de limitación del juego de la conformidad en función del criterio de la gravedad de la pena. Esta limitación no tuvo un reflejo real en la práctica y llevó a que proliferasen las conformidades encubiertas cuando el asunto tratado rebasaba el límite máximo de los seis años de prisión. Este recurso solapado a la conformidad en las hipótesis de penas graves no venía acompañado, por tanto, de cautelas legales que asegurasen su correcto ejercicio. Se asume así el criterio de las últimas reformas procesales.

Sin perjuicio de los supuestos en que la conformidad se alcance en una fase avanzada de procedimiento o en los procesos de enjuiciamiento rápido, se ha arbitrado un procedimiento en el que la solución consensuada es negociada por el fiscal y las defensas y es formalizada después en un documento que la persona encausada habrá de ratificar ante un juez que no es el que está llamado a enjuiciar el asunto.

Si esa conformidad se alcanza antes de transcurrir el plazo de diez días para presentar escrito de defensa, el Ministerio Fiscal —en su caso la o las acusaciones— podrá premiarla con una reducción de hasta un grado de la pena prevista legalmente una vez individualizado el marco penal aplicable.

Se trata por tanto de la consolidación y evolución técnica de la nueva regulación de la conformidad ya incorporada en el [art. 655](#) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1881 por [Ley Orgánica 1/2025](#), de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

XXVIII

La justicia restaurativa, en la línea la [Recomendación CM/ReGrc \(2018\)](#), del Comité de Ministros del Consejo de Europa, y sin perjuicio de ser una institución con finalidades específicas no necesariamente conducentes a la finalización del proceso, aparece como un complemento efectivo del ejercicio del principio de oportunidad ligado a la adecuada satisfacción de las víctimas.

Será el fiscal el que, como director de la investigación, podrá impulsar, a través de la justicia restaurativa y con el consentimiento de los afectados, la obtención de una solución reparadora de los intereses particulares en juego.

En algunos casos, el resultado podrá ser la falta de composición y la continuación del procedimiento penal en curso con todas sus consecuencias. En otros, esta institución podrá conducir a la finalización de las actuaciones con un archivo condicionado al cumplimiento de lo pactado o con una sentencia condenatoria en el marco de una conformidad premiada.

En el marco de la ejecución, el acuerdo alcanzado en el procedimiento de justicia restaurativa podrá tener reflejo en los incidentes de ejecución, en especial en la suspensión de la ejecución de la pena y sus condiciones.

El desarrollo de esta materia en el orden penal es obligado tras la previsión de un proceso específico de justicia restaurativa introducido por la disposición adicional novena de la [Ley Orgánica 1/2025](#), de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

XXIX

Uno de los rasgos más característicos del sistema procesal penal español es la posibilidad de ventilar en él la acción civil para el resarcimiento de la víctima. Según se ha expuesto en reiteradas ocasiones, estamos, en realidad, ante un fenómeno de acumulación procesal de acciones de naturaleza heterogénea. Al objeto penal ordinario se acumula una pretensión civil que deriva del mismo acontecimiento histórico del que surge el delito pero que no procede del delito mismo. Son razones de economía procesal las que llevan a que ambas responsabilidades, que se mueven en planos jurídicos diversos, puedan exigirse en un único procedimiento, salvo renuncia o reserva expresa del interesado.

Este sistema de acumulación de acciones penales y civiles es, además, idóneo para asegurar la efectividad del derecho al pleno resarcimiento de daños incorporado al estatuto de la víctima en el proceso penal. Es, por tanto, un referente de nuestra tradición histórica que cobra hoy día su máxima significación.

No obstante, siendo el fundamento último del sistema de tutela civil acumulada la obtención de una más ágil y efectiva reparación de la víctima, debe introducirse una modulación al mismo. En el texto articulado se contempla la posibilidad, ya incluida en el Anteproyecto de 2011, de excluir el ejercicio de la acción civil en supuestos de especial complejidad en los que la determinación precisa de su alcance puede dilatar y perjudicar en exceso el desarrollo de la investigación criminal. Será el Juez de Garantías el que habrá de tomar la correspondiente decisión, a petición del fiscal responsable de la investigación que alegue la concurrencia de los impedimentos aludidos.

Por otra parte, las relaciones entre la acción civil y la penal, y sus peculiaridades en el supuesto del delito privado, se recogen en la regulación propuesta en los términos tradicionales, aunque debidamente actualizados. En este punto, se han mantenido los cánones constitucionales sobre la vinculación de los tribunales civiles al contenido de la sentencia absolutoria o del auto de sobreseimiento dictados por el tribunal criminal.

En realidad, bien podía imaginarse un sistema diverso al actual, en el que fuera admitida una discordancia de apreciaciones fácticas cuando los tribunales actuantes no estuvieran sujetos a las mismas reglas epistemológicas. Y es que el estándar de exigencia probatoria que caracteriza a la jurisdicción penal no tiene por qué trasladarse mecánicamente a la jurisdicción civil, sobre todo cuando esta transferencia supone un perjuicio para la víctima. La presunción de inocencia, que entraña una convicción sobre la culpabilidad más allá de toda duda razonable, no rige en relación con otros mecanismos reaccionales no sancionatorios, como es el caso de la indemnización civil. Estos remedios no punitivos pueden estar regidos, incluso, por criterios de apreciación fáctica favorables a la plena reintegración del dañado más allá de concretas dificultades probatorias intrínsecas. Existen, en esta línea, sentencias que, haciendo uso de la teoría de la «pérdida de oportunidad», llegan a reparar, en distintos conceptos, al individuo perjudicado en hipótesis de auténtica incertidumbre sobre la verdadera causa del daño ocasionado.

No obstante, debe ser el Tribunal Constitucional el que evalúe la vigencia y el alcance de su propia doctrina sobre los efectos de la sentencia penal absolutoria en el orden civil. Al actual estado de esta doctrina constitucional se ajusta, por tanto, el texto presentado. Se subraya, en cualquier caso, que solo ha de vincular al tribunal no penal la declaración expresa relativa a la inexistencia del hecho o a la falta de participación del autor. En otras palabras, solo ha de tener un efecto prejudicial positivo lo expresamente declarado probado, no lo que se sitúa en el terreno de la incertidumbre fáctica —por más que esta falta de completa convicción haya de llevar a un pronunciamiento absolutorio en el terreno criminal—.

Por otro lado, el ejercicio de la acción civil, sea independiente o acumulado al de la acción penal, procederá siempre en la fase intermedia. Se asimila, así, al régimen de la demanda. De este modo, la relación jurídico procesal relativa al objeto civil de la causa nacerá con el mismo ejercicio de la acción, sin ningún tipo de actividad preparatoria anterior que tenga carácter necesario. Cuando, en el caso particular, resulte precisa alguna actuación cautelar previa para el aseguramiento de la responsabilidad civil, se abrirá la correspondiente pieza, en la que tendrán intervención los posibles responsables, incluidos los eventuales terceros no sujetos a responsabilidad criminal. Respecto de estos se ha establecido, en la línea de la regulación de la [ley de 1882](#), un incidente en la propia fase de investigación para determinar de antemano su legitimación pasiva.

Finalmente, en la nueva regulación se da carta de naturaleza normativa a la figura, admitida jurisprudencialmente, del «tercero afectado», al que ya se refirieron tanto el Anteproyecto de 2011 como la Propuesta de 2013. La adopción, cautelar o definitiva, en el proceso penal de medidas —como el comiso de un bien, la anulación de un negocio jurídico realizado en fraude de acreedores o la demolición de un inmueble— que recaen sobre bienes cuya titularidad corresponde a terceras personas, obliga a establecer un cauce procesal para que estas puedan hacer valer la protección que el ordenamiento sustantivo reserva a su posición jurídica.

La concreta tutela a prestar a estos terceros dependerá de la solución ofrecida por el Derecho sustantivo. En algún caso bastará la comprobación de la situación de buena fe del tercero afectado para excluir la aplicación de la medida interesada sobre el bien de su titularidad. En estos supuestos, la medida deberá hacerse efectiva sobre los bienes que, en el patrimonio del responsable, hayan sustituido al que ha pasado a pertenecer al tercero de buena fe. En otros supuestos, siendo la medida de orden público y sirviendo al restablecimiento de la legalidad conculcada, el tercero de buena fe tendrá derecho, según declara el propio Código penal, a que se le reconozca la correspondiente indemnización a cargo del responsable pero no podrá excluir la realización de la medida sobre el bien afectado.

XXX

El Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente la estrecha relación que existe entre el derecho fundamental a obtener una tutela judicial efectiva y la actividad cautelar que pueden desarrollar los jueces y tribunales. Son muchos los casos en los que la efectividad de esa tutela depende enteramente de la adopción de ciertas medidas que resultan imprescindibles para asegurar la ejecución de los pronunciamientos que puede llegar a contener la sentencia sobre el fondo. Y en otros supuestos es el mismo proceso el que no puede desarrollarse hasta su finalización sin una cierta actividad aseguradora de los jueces y tribunales.

De hecho, la importancia de la tutela cautelar ha llevado incluso a que sea concebida por parte de la doctrina como una «subfunción» autónoma dentro de la potestad jurisdiccional. Esta particular dimensión dogmática de las medidas cautelares, así como su eficacia transversal —pues pueden adoptarse en cualquier estadio del procedimiento—, demandan una ubicación específica en el texto articulado. De ahí que el régimen jurídico de las medidas cautelares preceda a las disposiciones relativas a las diversas fases procesales.

La regulación de las medidas está encabezada por unas disposiciones generales que proclaman los principios de legalidad, instrumentalidad, necesidad, proporcionalidad, provisionalidad, temporalidad y jurisdiccionalidad.

En cuanto al primero de los principios enunciados, se establece una regla de *numerus clausus*, como solución que puede entenderse exigida por la jurisprudencia constitucional en lo relativo a las medidas cautelares personales. En el listado de medidas reales se opta, en cambio, por la remisión expresa a las que puedan estar previstas en otras leyes, singularmente en la [Ley 1/2000](#), de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, o a las que puedan resultar necesarias para asegurar los pronunciamientos patrimoniales o civiles —las llamadas medidas cautelares «innominadas», que resultan admisibles en el ámbito no personal—.

En la regulación general de los principios de la actividad cautelar se hace referencia a un elemento del juicio de proporcionalidad, mencionado ya en el título preliminar, que tiene una especial importancia en este ámbito: la necesidad o ausencia de alternativa menos restrictiva. Los principios de instrumentalidad y provisionalidad constituyen, en cambio, una adaptación al proceso penal de las características esenciales de la tutela cautelar: su condicionalidad a la subsistencia de los motivos y presupuestos que permitieron su adopción y su modificabilidad en función de la tradicional cláusula *rebus sic stantibus*. Un catálogo de requisitos y rasgos que deliberadamente prescinde de cualquier referencia a la homogeneidad de la tutela cautelar con la respuesta punitiva que puede llegar a imponerse en la sentencia, a efectos de evitar todo recurso excesivo o desproporcionado a la prisión provisional.

En lo que se refiere al principio de jurisdiccionalidad, se ha optado por la intervención del juez como regla general en las medidas de naturaleza personal. Como se ha señalado con anterioridad, la valoración de la «apariencia de buen derecho» de la medida interesada, como inevitable juicio previo sobre la suficiencia del fundamento de los eventuales cargos, constituye una manifestación de la función de juzgar que ha de corresponder al juez. A un juez, por cierto, que no estará implicado en la dirección de la investigación y que, por tanto, no sufrirá merma alguna en su imparcialidad objetiva a la hora de afrontar esa labor de «enjuiciamiento» anticipado. Esto se entiende sin perjuicio, claro está, de la atribución a la Policía Judicial y al Ministerio Fiscal de ciertas facultades cautelares excepcionales, como la posibilidad de acordar la detención u otras medidas de carácter urgente o de menor injerencia, sin perjuicio de su ratificación judicial posterior.

Por el contrario, en materia de medidas cautelares reales se opta por atribuir la competencia al Ministerio Fiscal, en la fase de investigación, mediante decreto motivado y previa audiencia de las partes. Este decreto será impugnabile ante el Juez de Garantías y la resolución de éste susceptible de recurso de reforma.

Con la atribución al fiscal de esta facultad se pretende lograr una mayor agilidad y eficacia en la adopción de medidas que, teniendo una menor incidencia en la esfera de derechos fundamentales, son necesarias para el aseguramiento de las responsabilidades de carácter patrimonial. Una vez finalizada la investigación, el juez o tribunal competente deberá pronunciarse sobre el mantenimiento de las medidas acordadas por el fiscal.

XXXI

La regulación de las medidas cautelares personales tiene como antesala la detención. Se opta aquí por establecer un doble régimen jurídico. Junto a la clásica modalidad de detención preventiva, se contempla ahora otra forma distinta —y más leve— de privación cautelar de libertad a la que se da la expresiva denominación de detención para la ejecución de actos y resoluciones. Esta modalidad atenuada se caracteriza por estar exclusivamente orientada a facilitar la realización de actuaciones procesales que requieren, inexcusablemente, la presencia de la persona detenida —siempre que dicha presencia no pueda llegar a lograrse utilizando medios menos gravosos—. Su específica regulación permite minimizar la injerencia en el derecho fundamental a la libertad contrayendo su restricción a lo estrictamente necesario para la realización de la actuación de que se trate. Se prevé, por ello, que tenga una duración máxima de veinticuatro horas.

La introducción de esta modalidad instrumental de detención permite distinguir, en la regulación subsiguiente, los derechos que corresponden a toda persona detenida, ligados a la imposición coactiva de una privación cautelar de libertad, y los derechos exclusivamente relacionados con la clásica detención preventiva, en cuanto mecanismo cautelar basado en la atribución provisional de la comisión de un delito y orientado, por ello, a trasladar a la persona detenida los cargos criminales y a ponerla a disposición judicial para que pueda adoptarse una decisión estable sobre su situación personal mientras prosigue la tramitación del procedimiento.

Se ha optado, asimismo, por potenciar el control que el Ministerio Fiscal ejerce sobre la detención policial de naturaleza preventiva. Tan pronto como esta privación de libertad se materializa, el fiscal responsable de la investigación tiene ahora la potestad inmediata de tomar la decisión que proceda sobre la puesta en libertad, sobre el traslado de los cargos o sobre la puesta a disposición judicial. Esta opción normativa permite superar la rígida regulación del Anteproyecto de 2011, que compartimentaba artificiosamente el tiempo de la detención preventiva (setenta y dos horas) en dos tramos distintos, según que la persona detenida se encontrase bajo custodia exclusiva de la policía o fuera efectivamente puesta a disposición del fiscal. En la regulación que ahora se presenta existe un único plazo de detención en el que el fiscal, como responsable del procedimiento investigador, dispone desde un principio lo legalmente procedente, dando al efecto las oportunas instrucciones a la Policía Judicial. Para facilitar que el fiscal pueda ejercer estas facultades de dirección y control de manera ágil y efectiva, las disposiciones sobre el procedimiento de investigación incluyen una regulación más amplia y detallada de las instrucciones verbales que puede dirigir a la Policía Judicial en relación con la práctica de una detención.

Los supuestos de hecho característicos de la detención preventiva son el riesgo de fuga, el peligro de ocultación, alteración, pérdida o destrucción de las fuentes de prueba o la posibilidad de continuación de la actividad delictiva. Se admite, además, la detención como

reacción inmediata ante cualquier delito flagrante. Se simplifica, pues, la regulación sobre la materia, rompiéndose con la prolija regulación tradicional, a la que la exposición de motivos de la **Propuesta de Código Procesal Penal de 2013** se refirió como una «decimonónica y abigarrada relación de supuestos». La duración de la detención será la estrictamente necesaria para alcanzar sus fines, con el límite máximo de setenta y dos horas para la puesta a disposición judicial, salvo en los casos de investigaciones relacionadas con organizaciones criminales y terroristas y delitos de terrorismo, en las que se mantiene la posibilidad excepcional de acordar una prórroga de cuarenta y ocho horas. Para los delitos leves se conserva el régimen de detención exclusivamente orientada a asegurar la identificación y localización posterior de la persona detenida.

Los particulares quedan, por su parte, habilitados para practicar la detención únicamente en los casos de delito flagrante. Se considera que la mención a la flagrancia incluye dentro de sí la posible detención de una persona fugada de un establecimiento penitenciario. No obstante, la peligrosidad de este tipo de delincuentes hace desaconsejable la mención legal expresa de tal supuesto hecho; lo deseable es, en realidad, que los ciudadanos que adviertan la presencia de un criminal fugado den inmediata cuenta de esta circunstancia a la policía para que la detención pueda ser practicada en las debidas condiciones de seguridad. En todo caso, la voluntad regulativa es excluir expresamente la detención por particulares en los casos de rebeldía. Ni los particulares disponen, de ordinario, de la documentación necesaria para determinar, en el acto, la concurrencia de esta situación procesal (lo que genera un riesgo cierto de detenciones ilegales) ni este tipo de actuación, propia de los llamados «cazarecompensas», tiene cabida (ni aplicación práctica) en nuestra cultura jurídica.

Las dos modalidades de detención (ya sea la preventiva o la instrumental para la ejecución de actos o resoluciones) pueden canalizarse, en todo caso, a través de las pertinentes requisitorias. La regulación de este instituto procesal se lleva ahora al ámbito normativo de la detención, con el que tienen una evidente relación directa.

XXXII

La ley contiene una detallada regulación de la forma en que ha de practicarse y desarrollarse la privación cautelar de libertad y de los derechos que alcanzan a la persona detenida, ámbito este en el que, como ya se ha anticipado, se distingue entre los derechos generales propios de cualquier modalidad de detención y los estrictamente relacionados con la detención de naturaleza preventiva. Una novedad importante en relación con la forma de la detención es la introducción de la figura del funcionario policial responsable de la custodia, que ha de ser ajeno a la investigación en curso. Se atribuyen a dicho funcionario diversos cometidos de garantía, en particular el de asegurar la indemnidad de la persona privada de libertad y el de velar por la efectividad y el pleno respeto de sus derechos.

Asimismo, se conservan y desarrollan las garantías últimamente incorporadas a la legislación vigente gracias al impulso normativo de la legislación de la Unión Europea. Se consolida, así, la posibilidad, anticipada en su momento por el [Anteproyecto de 2011](#), de que la persona detenida se entreviste con su letrado antes de la práctica de la declaración policial. Y en lo relativo al derecho a acceder a los elementos esenciales para impugnar la privación de libertad, la regulación que ahora se presenta no solo sigue las exigencias directamente derivadas del Derecho de la Unión, sino que se ajusta igualmente a las directrices constitucionales recientemente establecidas por la [STC 21/2018](#). Se menciona, por cierto, en el texto legal, el derecho del detenido a promover el habeas corpus, que la citada sentencia del Tribunal Constitucional considera el medio adecuado para impugnar la denegación del acceso a los citados elementos esenciales. Una de las reformas paralelas que ha de llevar consigo la presente ley será, precisamente, la armonización y actualización de la ley orgánica reguladora de este derecho fundamental, que garantiza una tutela judicial sumaria frente a la privación de libertad.

Los distintos derechos de la persona detenida han sido objeto de un desarrollo especialmente cuidadoso. Basta señalar, a título de ejemplo, que el derecho a la asistencia médica se refuerza con nuevas cautelas tendentes a garantizar el respeto de la intimidad de la persona detenida. Se prevé, así, que el parte de asistencia se archive en el centro médico y que se haga entrega al interesado de un ejemplar en sobre cerrado y sellado, del que, por regla general, no se dará copia a los agentes de policía. Solo en caso de que el facultativo actuante advierta indicios de discapacidad habrá de entregarse, también en sobre sellado y cerrado, una copia del parte de asistencia al funcionario responsable de la custodia, pues uno de los cometidos de este funcionario policial es el de promover que se adopten medidas eficaces que permitan que la persona detenida con discapacidad comprenda y participe activamente en el proceso.

Finalmente, el régimen de la detención incomunicada se ha adaptado a las líneas directrices de la regulación en vigor, que se basa en la posibilidad de individualizar, a través del pertinente juicio de proporcionalidad, la utilización, siempre extraordinaria, de este régimen excepcional de detención.

XXXIII

«La persona encausada, presumida inocente, permanece en libertad». Con esta significativa frase, inspirada en el [Código de procedimiento penal francés](#), comienza, como ya ocurría en el Anteproyecto de 2011, la regulación de la llamada «libertad provisional». Las disposiciones contenidas bajo esta rúbrica proporcionan un amplio elenco de obligaciones y condiciones que pueden limitar parcialmente la situación originaria de libertad del sujeto pasivo. La finalidad perseguida es hacer verdaderamente excepcional la restricción integral de la libertad personal que constituye la prisión.

Conviene hacer hincapié en este punto en la sistemática elegida. En la legislación vigente, la prisión es el núcleo esencial de la regulación de las medidas cautelares personales; es la primera y principal medida que el legislador presenta como respuesta ante los diversos riesgos que pueden frustrar el buen fin del proceso. Contrasta este criterio sistemático con el de otras regulaciones más recientes, como la del **Código italiano**, que ofrecen una amplia gama de medidas menos gravosas a las que, en último término, se añade la prisión provisional, como respuesta excepcional. Medidas a las que, por otra parte, el texto articulado elude referirse como «alternativas» a la prisión, para no incurrir el error habitual de atribuir a este instrumento cautelar extraordinario el carácter de regla general.

Por tanto, a efectos de que la prisión sea un recurso verdaderamente subsidiario, el texto proporciona una serie de mecanismos que, con el denominador común de afectar solo de forma parcial a la situación originaria de libertad, se escalonan en función del grado de intromisión que suponen en la esfera de la persona encausada. De este modo, la prisión solo podrá acordarse cuando todas estas medidas menos restrictivas resulten inadecuadas para el cumplimiento del fin perseguido, tal y como exige la doctrina del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En este sentido, la tendencia de la legislación sustantiva es la de buscar penas alternativas a la prisión y mecanismos flexibles de suspensión o sustitución de la pena privativa de libertad. Mecanismos que de ordinario se basan en la imposición de obligaciones y reglas de conducta. Desgraciadamente, esta tendencia no se ha visto hasta el momento acompañada de una paralela adaptación de las formas y medios de tutela cautelar personal. Y este estancamiento normativo contrasta con el amplio y destacable desarrollo que han tenido las medidas provisionales concretamente orientadas a la protección de la víctima, singularmente en el ámbito de la violencia sobre la mujer.

El **Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011** y la **Propuesta de Código procesal penal de 2013** trataron de proyectar los avances realizados en la legislación sustantiva y en los mecanismos protectores de la víctima sobre el campo de las medidas cautelares personales. En ambos textos se trataba de ofrecer un panorama más amplio y flexible de tutela cautelar que permitiese dar una respuesta realmente adaptada a las singularidades de cada caso. Una misma restricción cautelar de libertad puede estar orientada, en el supuesto concreto, a fines muy diversos, como la protección de los bienes jurídicos de la víctima o la fácil localización del investigado a los efectos de asegurar el adecuado desarrollo del proceso. De este modo, más que recurrir a una clasificación dogmáticamente cerrada de medidas heterogéneas e incompatibles, reservadas exclusivamente a un fin específico, la nueva regulación ha de ofrecer un amplio abanico de medidas compatibles y combinables que puedan utilizarse para fines muy diversos, siempre que estén expresamente reconocidos en la ley.

En esta materia hay que traer a colación el importante avance que supuso la [Ley 8/2021](#), de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, y que esta ley, partiendo de sus premisas, consolida y afianza en el proceso penal.

De este modo, en el texto de la presente ley la situación de libertad del sujeto pasivo puede quedar condicionada al efectivo cumplimiento de múltiples obligaciones —estar localizable mediante dispositivos electrónicos, comunicar inmediatamente los cambios de residencia o de lugar de trabajo, seguir tratamiento médico externo, someterse a un control médico periódico o participar en determinados programas—. También puede depender la situación de libertad de que no se infrinjan determinadas prohibiciones —de aproximarse a la víctima, de comunicarse con ella, de acudir a determinados territorios, lugares o establecimientos, de residir en un lugar concreto o de desempeñar actividades—. Puede igualmente condicionarse la libertad provisional a la prestación de caución suficiente —concepto que sustituye al equívoco de fianza, como garantía exclusivamente personal—. Y puede optarse por un régimen de custodia a cargo de la persona o la institución que se designe. Todas estas opciones, que ya estaban reguladas en los textos de 2011 y 2013, han sido objeto de una exhaustiva adaptación a las circunstancias actuales, especialmente en lo relativo al uso de nuevas tecnologías, como puede apreciarse significativamente en el caso de la utilización de dispositivos telemáticos de localización.

Finalmente, se incluyen también medidas específicamente orientadas a ofrecer una protección eficaz a los bienes jurídicos de las víctimas o de terceras personas. Algunas de ellas ya son objeto de regulación detallada en la legislación vigente —como es el caso de la orden de protección, la suspensión de la eficacia de instituciones de guarda y custodia de menores o personas con discapacidad o la suspensión del régimen de comunicación y visitas—. La regulación en vigor ha servido aquí, evidentemente, de punto de referencia. Se establecen, asimismo, las medidas necesarias para prevenir posibles perjuicios para las actividades públicas o profesionales que desarrolla la persona investigada —suspensión de cargo u oficio público o de profesión, actividad, industria o comercio—.

XXXIV

La regulación de las medidas cautelares personales se cierra con el régimen de la prisión provisional. La proyección que los derechos fundamentales tienen sobre este instituto ha sido objeto de recepción legislativa en diversas fases del reciente período democrático. Un hito fundamental fue la [Ley Orgánica 5/1995](#), que dio una estructura rogatoria al incidente cautelar, limitando los poderes de oficio del juez de instrucción. La [Ley Orgánica 13/2003](#) procedió, por su parte, a adaptar la regulación de la prisión provisional a las exigencias de la jurisprudencia constitucional, sobre todo en lo relativo a sus presupuestos y fines legítimos. Desde entonces,

las doctrinas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional han evolucionado en muchos aspectos que no cuentan, sin embargo, con la debida plasmación legislativa. La presente ley pretende materializar una última fase de recepción legal de las exigencias constitucionales en materia de prisión provisional. Las novedades que se introducen en este ámbito son las siguientes:

(i) Se incorpora, en primer lugar, como garantía del [artículo 17.1 CE](#) derivada de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la [Directiva 2012/13/UE](#), de 22 de mayo de 2012, el derecho a acceder a los elementos que resultan esenciales para impugnar la prisión provisional. Se siguen aquí las directrices establecidas por las [SSTC 13/2017](#) y [83/2019](#) en relación con la interpretación del alcance de este derecho.

Se arbitra, en particular, un régimen normativo que trasciende la mera posibilidad de acceder inmediatamente a los elementos que resultan esenciales para discutir e impugnar la privación de libertad. Así, en relación con las concretas diligencias que, excepcionalmente, puedan exigir una prolongación específica del secreto, se admite la posibilidad de mantenerlas fuera del conocimiento de la defensa durante un plazo máximo de veinte días. Transcurrido dicho plazo, el principio de contradicción pasa a surtir plenos efectos. La defensa puede acceder entonces a todos los elementos que han sido tomados en consideración al adoptarse la decisión de prisión, hayan recibido o no la catalogación jurídica de esenciales. Si el fiscal le deniega dicho acceso, el juez deberá acordar la libertad de la persona encausada, imponiéndole, en su caso, las cautelas que estime precisas. Se garantiza, de este modo, la plenitud del derecho de defensa y se asegura que el régimen jurídico de intervención defensiva se ajuste totalmente a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la salvaguarda de la imprescindible contradicción en el control judicial de la privación cautelar de libertad ([artículo 5.3 CEDH](#)).

(ii) Otra novedad de rango constitucional es la recepción de la reciente doctrina sobre el juego de la imparcialidad objetiva y del principio de contradicción, elementos que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera inherentes a la idea de «procedimiento judicial» en el la que se sustancia la garantía de «control judicial» del [artículo 5.3 CEDH](#). Las recientes [SSTC 29](#) y [30/2019](#) constituyen una referencia insoslayable en este punto. Conforme a las citadas resoluciones, la imparcialidad objetiva de quien actúa como juez de la libertad solo resulta garantizada si la decisión de prisión provisional se sujeta a los límites máximos fijados en los cargos criminales formulados por las acusaciones. El sometimiento a los límites marcados por tales cargos abarca, según la doctrina constitucional citada, tanto los hechos punibles como su calificación jurídica.

Las mencionadas resoluciones del Tribunal Constitucional admiten, no obstante, la posibilidad de que se verifique cierta merma en la imparcialidad objetiva cuando el juez de la libertad actúa al mismo tiempo en calidad de juez instructor. Afirma el Tribunal Constitucional que el juez instructor, como director del procedimiento de investigación, tiene legalmente

atribuida la obligación de llevar a buen puerto el procedimiento indagatorio por lo que la ley puede otorgarle, en orden a asegurar el éxito de la investigación, cierta autonomía en la apreciación de los fines que justifican la privación de libertad. En otros términos: únicamente un modelo legal de instrucción judicial puede resultar constitucionalmente compatible, según esta jurisprudencia, con cierta renuncia a la plenitud de la imparcialidad objetiva en el control judicial de la privación cautelar de libertad.

En coherencia con esta matización doctrinal, una vez que la figura del juez-investigador resulta legalmente superada y que se ve sustituida por la actuación de una autoridad judicial en posición de estricta garantía, la excepción expuesta pierde el imprescindible sustento de un supuesto de hecho legitimador. La autoridad que actúa en el incidente cautelar como puro juez de la libertad —y no en la doble condición de poder investigador y de juez de la prisión— debe quedar sujeta a los fines que le son indicados por las partes acusadoras. El juez no puede, en este caso, apreciar, por sí mismo y sin alegación de parte, fines distintos a los que las acusaciones promueven sin desbordar el ámbito estricto de las funciones que le corresponden como tercero imparcial. Esta ha sido, en definitiva, la opción del presente texto normativo: convertir al juez de la libertad en una autoridad judicial en plena posición de garantía.

(iii) También resulta relevante la recepción de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el control periódico de la prisión provisional. Se introduce un control de oficio imperativo, de periodicidad semestral, a cargo del órgano judicial. Se cumple, con ello, un estándar esencial de la doctrina del tribunal de Estrasburgo, en la que el transcurso del tiempo exige una revisión permanente de las razones que justifican la privación de libertad, de suerte que los motivos iniciales, que pueden estar más ligados a la gravedad del hecho punible, van perdiendo fuerza mientras ganan importancia las diversas circunstancias que pueden estar relacionadas con el arraigo y la situación personal y familiar de la persona presa.

(iv) La recepción de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también abarca, en el texto de la ley, el derecho a someter la decisión de prisión provisional a la revisión de un tribunal imparcial ([artículo 5.4 CEDH](#)). Esta doctrina tiene reflejo en la plasmación precisa de un recurso devolutivo (reforma) ante la sección correspondiente del Tribunal de Instancia. El recurso frente a la prisión se configura, además, como un medio de impugnación de tramitación urgente. Así, cuando se dirige contra la decisión inicial de prisión, contra la confirmación de esta decisión en el trámite periódico de revisión de oficio o contra una resolución judicial que amplía la duración o agrava las condiciones de la privación de libertad acordada, el recurso ha de ser imperativamente resuelto en un plazo máximo de diez días. Además, de acuerdo con lo recogido en la citada [STC 29/2019](#), se regulan los casos en los que, con motivo de la sustanciación del recurso frente a la prisión provisional, debe celebrarse vista con asistencia de la persona encausada, recogiéndose aquí, nuevamente, la doctrina elaborada al respecto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

(v) Otro aspecto destacado de la reciente doctrina del Tribunal Constitucional que es objeto de recepción legislativa tiene que ver con el conflicto que puede llegar a producirse entre la salvaguarda de los fines legítimos de la prisión provisional y el derecho fundamental al mantenimiento en el ejercicio del cargo público representativo (**artículo 23.2 CE**). Como ha señalado la **Sentencia 155/2019**, de 28 de noviembre, es exigible que la autoridad judicial realice, en este tipo de casos, un juicio de ponderación especialmente exigente, que tenga debidamente en cuenta la incidencia que la privación de libertad puede llegar a tener sobre el ejercicio efectivo del cargo. Esa particular exigencia ponderativa es llevada al texto de la ley.

(vi) Se incluye, además, la regulación actualizada de la suspensión ope legis del ejercicio de cargo público en los supuestos de investigaciones por delitos de rebelión y terrorismo. La suspensión del ejercicio del cargo público no se concibe ya como la suma de dos resoluciones distintas, un (mal entendido) procesamiento y de una decisión diferenciada de prisión preventiva, sino como resultado exclusivo de la firmeza del auto de prisión provisional, pues esta resolución exige en todo caso el previo traslado de cargos. La sola referencia a la firmeza de la prisión provisional contiene, por ello, el presupuesto íntegro que, conforme a las **SSTC 71/1994** y **11/2020**, justifica constitucionalmente la suspensión automática del ejercicio del cargo público por «la excepcional amenaza que esta actividad criminal conlleva para nuestro Estado democrático de Derecho». Se añade, asimismo, una referencia expresa a la operatividad de esta suspensión ope legis en los casos de declaración procesal de rebeldía.

(vii) La recepción integral de la doctrina constitucional sobre la prisión provisional se completa, finalmente, con una pieza normativa que se encuentra situada fuera del libro dedicado a las medidas cautelares.

Como se anticipó al exponer la nueva regulación del estatuto de la persona encausada con discapacidad, se cumplen las exigencias enunciadas por la **STC 217/2015**. Se establece, así, dentro de la regulación de las medidas cautelares aplicables en caso de discapacidad, una modalidad específica de internamiento cautelar que asegura la provisión de la atención médica y especializada necesaria. Se mantiene, en cualquier caso, la completa regulación que el **Anteproyecto de 2011** hizo de la llamada prisión atenuada, que permite la adaptación del régimen ordinario de prisión preventiva a ciertos supuestos de hecho excepcionales (avanzada edad, gestación, enfermedad...) en los que la situación de la persona encausada puede requerir condiciones menos gravosas.

XXXV

Las medidas cautelares reales, en cuanto tienden al aseguramiento de la efectividad de los diversos pronunciamientos de tal naturaleza, tienen un contenido heterogéneo, que trasciende al puro aseguramiento de las responsabilidades civiles. En algunos casos estas medidas cautelares tenderán inmediatamente a garantizar la satisfacción de la indemnización civil y podrán ser interesadas por los que ejerzan esta modalidad de acción. Pero también podrán solicitarse y acordarse este tipo de medidas con la finalidad de asegurar las costas, o la eficacia del decomiso y de las consecuencias accesorias de carácter patrimonial. La regulación que se presenta ha recogido aspectos de las normativas incluidas en el Anteproyecto de 2011, en la **Propuesta de 2013** y en la propia regulación vigente. Se ha efectuado, así, un importante esfuerzo de actualización y modernización.

Dada la distinta naturaleza de estas medidas, se ha optado por atribuir su decisión al Ministerio Fiscal durante la fase de investigación, facilitando así una ágil adopción y aseguramiento de este tipo de responsabilidades en el momento inicial del procedimiento, sujetando la decisión al control del Juez de Garantías y ulteriormente de la sección de reforma del Tribunal de Instancia mediante los instrumentos de impugnación previstos en la ley. Asimismo, se garantiza que la adopción de estas medidas o cualquier modificación posterior vaya precedida de la necesaria audiencia a las partes.

Como novedad significativa, se regulan en un título separado de las medidas cautelares reales, dada su distinta naturaleza, las medidas tendentes a evitar la continuación o el agotamiento de la actividad delictiva y la protección de los derechos y bienes de las víctimas. Las medidas de secuestro de publicaciones, de prohibición de utilización de medios de difusión y de interrupción de la prestación de servicios de la sociedad de la información pasan a ser una modalidad particular de ese régimen general de tutela reintegradora. Por su afectación a derechos fundamentales, su adopción requiere una decisión judicial, previa solicitud de parte legitimada para ello.

Se regulan también las medidas que tienden a asegurar la posible responsabilidad de las personas jurídicas y se plasman las especialidades, ya incluidas en el Derecho vigente, que caracterizan a la tutela cautelar en los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social.

XXXVI

El Libro III de la ley va dedicado a la regulación de los actos de investigación. Esta es, quizá, la parcela normativa donde más alto grado de coincidencia puede observarse entre el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 y la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013, lo que facilita, en gran medida, la recepción legislativa de ambos textos, siempre sometida, evidentemente, a una debida actualización.

Por fortuna, algunos actos de injerencia en la esfera de la persona investigada que durante largo tiempo carecieron de una cobertura legal suficiente en nuestro ordenamiento, como la interceptación de las comunicaciones, disponen ya de un tratamiento legal completo en el Derecho vigente gracias a la avanzadilla normativa que supuso la aprobación de la **Ley Orgánica 13/2015**. Se trató, eso sí, de un paquete normativo limitado a ciertos actos indagatorios que fueron seleccionados por la nota común de su dimensión «tecnológica». La mayor parte de las diligencias de investigación sigue, por ello, anclada en una regulación legal obsoleta y deficitaria, que la presente ley pretende sustituir por un régimen normativo más preciso, útil, moderno y exigente. El elevado estándar de garantías objetivas que la presente ley introduce en la realización de los diferentes actos de investigación configura, asimismo, un ambicioso marco de protección jurídica de los derechos fundamentales que pueden verse afectados por el desarrollo de un procedimiento investigador.

La perspectiva tuitiva que preside la normativa sobre los actos de investigación se evidencia, de entrada, en la propia sistemática del texto. Eludiendo el criterio de clasificación que atiende a la autoridad habilitada para realizar el acto, se opta por clasificar las medidas en función de la afectación que sufren los derechos de la persona sometida a la actividad investigadora. Se parte, así, de los actos que afectan a la persona misma investigada —como las diversas formas de identificación y las inspecciones e intervenciones corporales—, continuando por las que suponen una intromisión en los derechos de la personalidad, fundamentalmente en su intimidad e imagen, y las que injieren el ámbito de desarrollo de su vida privada —con la consiguiente protección del domicilio—. A estas normas siguen las que son ajenas a la esfera de los derechos del ciudadano investigado: el cuerpo del delito, los testigos y los peritos. Finalmente, se regulan otros medios de investigación más complejos, como las investigaciones encubiertas y la obtención de datos protegidos.

XXXVII

Bajo la rúbrica «medios de investigación relativos a la persona investigada» se regula la identificación visual, la acreditación de la edad y los antecedentes penales, la declaración de la persona investigada, las inspecciones e intervenciones corporales a que puede ser sometida, su sujeción a observación para diagnóstico psiquiátrico, la utilización de marcadores de ADN y las pruebas de detección de alcohol y drogas.

La explicación de este grupo heterogéneo de actos exige prescindir de la sistemática adoptada en el texto articulado y tomar en consideración su finalidad característica. Desde esta óptica, puede observarse que algunas diligencias van encaminadas a determinar la posible autoría del hecho punible, como es el caso de la identificación visual y la utilización de

marcadores de ADN. Identificar equivale, en estos casos, a hallar elementos relevantes para dirigir el procedimiento penal contra una persona determinada, centrando en ella la actividad indagatoria. Otras diligencias pretenden, en cambio, resolver dudas suscitadas en relación con la edad, la identidad, los antecedentes, la imputabilidad o cualquier otra circunstancia penalmente relevante de una persona que ya está siendo sometida a investigación. En este otro caso, identificar equivale a determinar, con la mayor precisión posible, los datos y circunstancias personales que pueden dar lugar a una respuesta jurídica singularizada.

Frente a estas dos modalidades generales de diligencia identificativa, la declaración de la persona investigada y las inspecciones e intervenciones corporales presentan perfiles propios que exigen su exposición separada.

XXXVIII

La presente ley presta una singular atención a las garantías que han de ir asociadas a la identificación visual y a la conciliación del régimen jurídico de dicha diligencia con el derecho a la presunción de inocencia. Las investigaciones empíricas demuestran que el resultado que puede obtenerse través de esta diligencia presenta un elevado margen de error. Se refuerzan, por ello, las garantías en la práctica de dicha diligencia.

El eje de la regulación de la identificación visual sigue siendo el reconocimiento en rueda. Solo podrá recurrirse a esta diligencia cuando haya dudas sobre la identidad del responsable y existan datos objetivos para sospechar de una determinada persona.

En cuanto a la realización de la rueda, se recoge el principio esencial según el cual el que dirige la práctica de la diligencia no ha de conocer la identidad del sospechoso, evitando así cualquier sugerencia o indicación, incluso involuntaria, que pueda mermar la pureza del reconocimiento. A estos efectos, el fiscal ha de encomendar la realización del acto a un funcionario de su oficina, que quedará debidamente identificado en el acta. Por la misma razón, tampoco podrán tomar parte en la diligencia los agentes que hayan participado en la investigación y que conozcan la identidad de la persona sospechosa. Por lo demás, se establecen garantías para asegurar que quien haya de someterse a la identificación visual no altere su apariencia externa. Se permite, asimismo, que la persona investigada aporte individuos de rasgos similares para que participen en la rueda. Esta siempre habrá de estar compuesta por cinco miembros, además de la persona sospechosa, de apariencia semejante.

En la realización de la rueda se da preferencia a su práctica secuencial. La diligencia se materializará mostrando separadamente a cada uno de los componentes de la rueda, de acuerdo con un orden aleatorio. El testigo solo se pronunciará sobre el reconocimiento una vez

que le hayan sido exhibidos, uno por uno, a todos los que conforman la rueda. Con este régimen se trata de evitar la identificación por mera comparación. Con la exhibición simultánea de todos los que componen la rueda, el testigo puede verse inclinado a señalar a aquel que, entre todos los presentes, resulta más semejante al autor del hecho punible, sin reconocerlo realmente como tal. La identificación secuencial evita que la diligencia cobre ese indeseable sesgo aproximativo. Podrá, no obstante, recurrirse a la modalidad clásica de rueda conjunta cuando existan circunstancias que así lo aconsejen.

Se contemplan, finalmente, dos medios de identificación alternativos al reconocimiento en rueda. En primer lugar, cuando la sospecha pueda recaer en una persona determinada y no sea posible la práctica del reconocimiento en rueda, el director de la investigación podrá recurrir a imágenes grabadas. La utilidad de esta modalidad de la identificación visual se encuentra en la exhibición de imágenes en movimiento. Por tanto, a las que del sospechoso existan o puedan haberse tomado se acompañarán las grabaciones de otras personas de aspecto semejante en una situación similar. Junto al reconocimiento mediante grabación se incluye una modalidad de reconocimiento in situ, inspirada en la regulación británica de la identificación en grupo. Se trata, en este caso, de un método de reconocimiento útil para los momentos inmediatamente posteriores a la comisión del delito. Se permite que el testigo se desplace, acompañado de la policía, al lugar en el que pueda encontrarse el autor de la infracción penal con la finalidad de identificarle. Se prohíbe que esta diligencia se practique en relación con una persona que ya se halle detenida o esposada o que esté siendo sometida a alguna actuación policial. Se evita, con ello, que la diligencia favorezca la identificación de una persona que, de alguna forma, es previamente marcado por la policía como sospechosa.

Al mismo tipo de finalidad identificativa tiende, como ya se ha explicado, la utilización de marcadores de ADN. Se trata de comparar el perfil genético que puede haberse obtenido de una muestra tomada en el curso de la investigación con el perfil de la propia persona investigada. El perfil indubitado de esta última podrá obtenerse bien con su consentimiento, bien, en su defecto, con la autorización del Juez de Garantías. Si para la obtención de la muestra resulta necesaria la práctica de una inspección o intervención corporal, se procederá conforme a las disposiciones particulares que regulan esta modalidad de acto de investigación. Se establece la posibilidad de obtención coactiva de la muestra, en los términos fijados en la resolución judicial.

Solo excepcionalmente, cuando se trate de un delito grave y las investigaciones estén bajo secreto, podrá acordarse la obtención de la muestra y perfil genético de la persona investigada sin conocimiento de esta. Del mismo modo, solo con autorización del Juez de Garantías y en los supuestos de delitos graves podrán emplearse las muestras obtenidas con fines diagnósticos o terapéuticos.

De forma novedosa, se ha regulado la relación entre la fase de investigación de un delito concreto y el uso de la base datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN, clarificando la relación entre ambas y distinguiendo claramente el supuesto de que la obtención de los marcadores estuviera dirigido al esclarecimiento de los hechos investigados o exclusivamente para su inclusión en la base de datos. En este último caso, se exige una motivación reforzada que tenga en cuenta no solo la comisión de un delito habilitante para la inclusión del perfil genético en la base de datos, sino el peligro relevante de reiteración.

Asimismo, siguiendo las sugerencias de la Comisión Nacional para el uso Forense del ADN, se han regulado por vez primera técnicas de investigación ya empleadas en la investigación de delitos graves: la investigación con marcadores ADN que revelan rasgos fenotípicos y de origen biogeográfico, investigaciones de ADN en serie e investigaciones utilizando bases de datos genealógicas. En todos estos casos, dadas las implicaciones de la medida en los derechos fundamentales y las cuestiones bioéticas en juego, se supedita el uso de estos instrumentos de investigación a requisitos adicionales, se limita el uso de los marcadores obtenidos y se exige autorización del Juez de Garantías.

XXXIX

Si hasta ahora se ha hecho referencia a la identificación como diligencia orientada a la búsqueda y concreción de la persona responsable —lo que podríamos considerar, más bien, la determinación de tal persona—, el término también puede ser utilizado con más precisión en un segundo sentido. Determinada la persona sospechosa, pueden existir dudas sobre sus datos identificativos con relevancia procesal. De ahí que, en defecto de documento oficial de identidad o cuando este no resulte fiable, se pueda recabar la certificación de nacimiento.

Cuando existan dudas sobre la mayoría de edad, se podrá recurrir, a su vez, a la correspondiente prueba médica, practicándose, de resultar preciso, la inspección o intervención corporal correspondiente, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable a ellas. También se prevé la incorporación de la hoja histórico penal con expresa exclusión de los antecedentes cancelados. Siempre que la defensa no se oponga a ello, podrá el fiscal recabar, asimismo, un informe sobre las circunstancias personales, socio-laborales y familiares de la persona investigada, así como sobre cualquier otra circunstancia que sea relevante para acordar el archivo por razones de oportunidad, aplicar las reglas de conducta establecidas en la presente ley o en el [Código Penal](#) y, en su caso, graduar la pena conforme a la culpabilidad del autor.

Pero la circunstancia que, de forma más evidente, puede influir en el régimen jurídico de responsabilidad criminal es la determinación de la posible inimputabilidad por concurrir alguna de las circunstancias previstas en los números 1.º, 2.º y 3.º del [artículo 20](#) del Código

Penal. Una nueva diligencia de investigación, denominada observación psiquiátrica e inspirada en la **Ordenanza Procesal alemana**, viene a completar la parca regulación que sobre esta materia existe en la legislación vigente. La observación psiquiátrica responde, en realidad, a una doble finalidad: determinar la imputabilidad penal de la persona sometida a investigación y evaluar su capacidad de ser sometida al proceso. No solo tiene una misión de naturaleza indagatoria sino también una finalidad de tutela, ya que puede ser un acto requerido para determinar el régimen jurídico aplicable a la persona encausada con discapacidad. La observación puede ser ordenada por el fiscal siempre que haya de ser realizada en régimen ambulatorio. Si es, en cambio, indispensable el internamiento en un centro adecuado, se requiere la pertinente autorización judicial. En este caso, se dispone una duración máxima de treinta días.

XL

Como será explicado con detalle, el nuevo modelo de proceso supone una ruptura definitiva con la formulación provisional de los cargos en un contexto declaratorio. La institución del traslado de los cargos es una garantía imprescindible que ha de ser cumplida en todo caso. La declaración de la persona investigada constituye, en cambio, un acto de investigación eventual, pues precisa la colaboración voluntaria de la persona afectada, que está en todo momento asistida de su derecho constitucional a no prestar declaración.

Tampoco puede ser compelida la persona investigada a inculparse a sí misma, por lo que, al tomarle declaración, no se le hará apercibimiento alguno de decir verdad. Sin embargo, el modelo opta, en la línea del **Anteproyecto de 2011**, por marcar una cesura frente al régimen de tradicional irresponsabilidad. Se opta, así, por una reforma paralela del **Código Penal**, de suerte que la falsa inculcación de terceras personas podrá ser constitutiva de delito. Por ello, la persona investigada será debidamente advertida de esta circunstancia antes de que se le tome declaración. Constituye, además, esta disposición una garantía adicional en relación con el régimen de la declaración de los coacusados.

De la **propuesta de Código Procesal Penal de 2013** se toma, por su parte, la prohibición expresa de administrar sustancias, fármacos o procedimientos que alteren la conciencia, la voluntad o la libertad de decidir en el momento de declarar, así como la de utilizar instrumentos o dispositivos que sirvan para valorar la credibilidad de la declaración. Se impide, de este modo, que se utilicen métodos como el llamado «test de la verdad» o «P-300».

Por otro lado, se establecen normas comunes para regular la declaración ante el fiscal y ante la policía. Como ya se anticipó, la persona investigada tendrá derecho a entrevistarse reservadamente con su letrado también antes de prestar la declaración policial, tal y como ya prevé la legislación vigente. La posibilidad de renunciar al abogado se restringe, no obstante, a las declaraciones prestadas ante la policía por delitos contra la seguridad del tráfico, salvo que se haya procedido a la detención.

La declaración prestada ante el fiscal y la policía carece en el nuevo modelo de todo valor. Al tratarse de un mero acto de investigación, su contenido no será testimoniado de oficio en el expediente para el juicio oral. Las partes podrán solicitar el testimonio para su propio uso, pudiendo, a lo más, utilizarlo para evidenciar las contradicciones en las que incurra la persona acusada en la declaración que eventualmente preste en el plenario, como será expuesto en su momento.

No teniendo la declaración valor alguno, para que el reconocimiento de hechos realizado en la fase de investigación pueda ser llevado válidamente al acto del juicio oral —y para que pueda fundar, así, la convicción del tribunal a efectos de dictar una sentencia condenatoria—, será necesaria una confesión judicial efectuada de acuerdo con lo previsto en el incidente de aseguramiento de fuentes de prueba.

XLI

Siguiendo la línea marcada por el Tribunal Constitucional, el presente texto articulado establece, como ya hicieron el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 y la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013, el régimen jurídico de las inspecciones e intervenciones corporales.

Las primeras son reconocimientos externos que, de ordinario, no suponen injerencia física en el cuerpo de la persona afectada (cacheos, inspecciones superficiales, registros de ropas y pertenencias). Los agentes de policía pueden practicarlos por su propia autoridad cumpliendo los requisitos que se fijan en el texto. Si la inspección deja a la vista zonas íntimas del cuerpo o que no son normalmente visibles o si consisten en la palpación del cuerpo, directamente o a través de la ropa, se exige que se practique por un agente del mismo sexo y en un lugar reservado. Si es necesaria la observación directa o la exploración de las cavidades vaginal o rectal, se deberá recabar la correspondiente autorización del juez. En estos casos, se dispone la necesaria realización del acto por personal sanitario adecuado.

Las intervenciones corporales consisten, a su vez, en la extracción de sustancias o elementos o en la toma de muestras del cuerpo humano. De acuerdo con la doctrina constitucional, se deslinda la regulación de las intervenciones leves y las graves. Las primeras no

exigen acceder a zonas corporales íntimas ni pueden causar dolor o sufrimiento más allá de la molestia superficial que implica la propia toma de la muestra. Las intervenciones corporales graves, en cuanto puedan tener por objeto la extracción de sustancias o elementos de zonas íntimas o del interior del cuerpo o requerir la anestesia o sedación, quedan sujetas a un régimen normativo más exigente. Podrán practicarse únicamente en la investigación de delitos graves siempre que no supongan un riesgo para la salud del afectado. Requerirán en todo caso de autorización judicial — aun cuando hayan sido consentidas— y deberán ser practicadas por personal médico o sanitario cualificado en el centro correspondiente. Del régimen de autorización judicial se exceptúan, no obstante, la venopunción y la punción digital, que, por presentar un grado de injerencia asimilable al de las intervenciones leves, pueden ser practicadas con autorización del fiscal.

En coherencia con la norma correlativa contenida en las disposiciones generales, se afirma la obligación de la persona investigada de someterse de la inspección o intervención corporal que haya sido ordenada en la forma legalmente prevista. Ante la negativa, el Juez de Garantías podrá acordar su cumplimiento forzoso, de acuerdo con el pertinente juicio de necesidad y fijando expresamente en la resolución las medidas coercitivas que pueden emplearse a estos efectos. Se da, así, una solución legislativa expresa al problema de la imposición coactiva de la intervención corporal, acudiendo para ello a la decisión de la autoridad judicial, ajena en el nuevo modelo a los intereses del investigador, y al correspondiente juicio de proporcionalidad. Será el juez, por tanto, el que se pronuncie sobre la necesidad y los límites de las posibles medidas coercitivas.

XLII

Como se ha anticipado, la [Ley Orgánica 13/2015](#) ya suplió las carencias regulativas de nuestro ordenamiento jurídico en materia de intervención de telecomunicaciones y conversaciones privadas. No obstante, es evidente el salto cualitativo extraordinario que, frente a la regulación vigente, supone que la autoridad llamada a velar por la legalidad de tales diligencias sea, en la regulación que ahora se introduce, distinta a la que tiene el deber de esclarecer los hechos dirigiendo la actividad investigadora. El Juez de Garantías será el competente para autorizar la interceptación. Lo hará exclusivamente a instancia del Ministerio Fiscal y siempre que la solicitud presentada por este cumpla con los requisitos legamente establecidos. La garantía judicial fijada en el [artículo 18.3](#) de la Constitución podrá, por fin, hacerse verdaderamente efectiva.

Como se explicó al dar inicio a esta exposición de motivos, la voluntad que preside la presente ley no es la de enmendar la totalidad de esfuerzos —y mucho menos los que han llegado a plasmarse en normas legislativas— realizados en el camino conjunto hacia la

implantación de un nuevo modelo procesal, sino la de aprovechar todas las contribuciones previamente efectuadas en cuanto pueden tener algo de valioso. Es por ello que la normativa introducida en 2015 es respetada y reproducida en lo esencial, sin perjuicio, no obstante, de introducir en el texto articulado algunas mejoras puntuales de orden técnico o de realizar ciertas alteraciones sistemáticas en beneficio de una mayor coherencia del conjunto. Se opta, por ejemplo, por encabezar la regulación con unas disposiciones comunes en las que se expresan las normas generalmente aplicables a las diversas diligencias que son después reguladas. Se contempla aquí la sujeción a autorización judicial, sus principios rectores, la posible afectación de terceros, el régimen de secreto, la tramitación en pieza separada, el control judicial y los límites temporales de las medidas, el régimen de los hallazgos casuales, los supuestos en los que procede el cese y las normas sobre destrucción de las grabaciones.

La concreta regulación de la interceptación de las comunicaciones telefónicas y telemáticas queda sujeta, por su parte, a un triple requisito. En primer lugar, la investigación ha de referirse a determinadas infracciones. Se combina en este punto la gravedad de la pena prevista —prisión igual o superior a tres años— con la inclusión de los delitos cometidos en el seno de un grupo u organización criminal y delitos de terrorismo que, incluso por debajo de este listón punitivo, pueden requerir singularmente la utilización a esta diligencia extraordinaria. También será posible la interceptación en la investigación de delitos cometidos a través de medios informáticos o de cualquier otra tecnología de la información o la comunicación o medio de telecomunicación, casos en los que esta diligencia puede resultar insustituible como instrumento indagatorio.

Como segundo requisito, se exige un juicio de pronóstico suficientemente fundado sobre la utilidad de la diligencia para obtener datos relevantes que no resultan accesibles a través de otros medios de investigación menos gravosos.

Por lo demás, se extreman las exigencias de concreción y motivación de la solicitud realizada por el fiscal. Igualmente, precisa en todo lo relativo al alcance subjetivo y objetivo de la diligencia habrá de ser la resolución judicial que autorice la interceptación.

Se excluye expresamente la posibilidad de intervenir las conversaciones de la persona investigada con el letrado encargado de su defensa, salvo que existan indicios fundados de la participación de este último en el delito investigado. Se opta, así, por la máxima protección del derecho de defensa. Si, a pesar de ello, llegan a interceptarse conversaciones con el abogado defensor, estas serán puestas en conocimiento de la defensa y se procederá a su destrucción, a no ser que la propia persona investigada solicite su incorporación al procedimiento.

Se prevé que las escuchas tengan una duración máxima de tres meses, prorrogable por periodos sucesivos si subsisten los presupuestos de la medida y hasta una duración máxima de un año. No obstante, en ningún caso se podrá prolongar la intervención más de veinte días si en

dicho plazo no se ha obtenido ninguna información relevante para la investigación. A la solicitud de prórroga, formulada al Juez de Garantías, se acompañará un informe detallado del resultado obtenido hasta el momento, acompañado, en su caso, de la transcripción literal de los pasajes de las conversaciones que aportan informaciones relevantes.

La escucha cesará cuando desaparezcan las circunstancias que la motivaron o se agote su duración. También se le pondrá fin en cuanto se produzca la detención de la persona investigada, salvo que sea imprescindible su continuación y el juez la autorice expresamente.

Todo lo relativo a esta diligencia se documentará en pieza separada de carácter secreto. Una vez alzado este, se practicará la primera comparecencia de la persona investigada, trámite en el que la defensa podrá analizar el contenido de las grabaciones y solicitar la exclusión de los extremos que no estén relacionados con el hecho investigado. Este trámite también podrá efectuarse por escrito, tras la entrega de la copia íntegra de las transcripciones.

Si cualquiera de las partes pretende hacer valer el contenido de las grabaciones en el juicio oral, el letrado de la Administración de Justicia habrá de transcribir las concretas conversaciones que se le señalen. La impugnación basada en la existencia de indicios de manipulación justificará la realización de una pericia técnica que pueda autenticar su contenido.

Las normas sobre la incorporación al proceso penal de datos electrónicos de tráfico o asociados se ajustan también, en lo esencial, a la normativa de 2015. Comprende, como esta, los datos obrantes en archivos automatizados de los prestadores de servicios, la identificación mediante número IP, la identificación de los terminales mediante captación de códigos de identificación del aparato o de sus componentes y la identificación de titulares o terminales o dispositivos de conectividad.

La tónica de coincidencia sustancial con la regulación vigente se rompe, en cambio, con las llamadas «vigilancias acústicas», esto es, la captación, utilizando dispositivos técnicos, de conversaciones privadas directas que pueden tener lugar tanto en lugares públicos como en domicilios y en otros lugares privados. En atención a la gravedad de esta intromisión, se dispone, en la línea del [Anteproyecto de 2011](#), que tal diligencia solo pueda ser utilizada para captar conversaciones que se produzcan en el marco de uno o varios encuentros que puedan tener lugar en un periodo temporal determinado, en todo caso inferior a diez días. La vigilancia de las conversaciones procederá solo en relación con delitos castigados con un límite máximo de al menos tres años de prisión, delitos cometidos en el seno de un grupo u organización criminal y delitos de terrorismo. Precisaré, en todo caso, autorización judicial. Puesto que la conversación afectada siempre es privada, y está, por consiguiente, sujeta a la protección constitucional de la intimidad, dicha autorización deberá ser recabada, aunque el lugar en que se desarrolle el

encuentro tenga carácter público. Si para practicar la diligencia resulta imprescindible acceder a un domicilio a efectos de instalar los dispositivos técnicos de escucha, la resolución judicial deberá autorizar expresamente este extremo. También se necesitará habilitación judicial expresa para la captación complementaria de imágenes del investigado y sus interlocutores.

XLIII

Las observaciones y vigilancias que pueden desarrollarse en la vía pública y en otros espacios abiertos respecto de personas, lugares y objetos relacionados con el delito sigue careciendo en nuestro ordenamiento procesal de toda referencia legal.

El texto articulado opta aquí por distinguir las vigilancias ordinarias, que la policía puede realizar por su propia autoridad, y las de carácter sistemático. Se consideran sistemáticas las que duran más de treinta y seis horas ininterrumpidas o más de cinco días, consecutivos o no, dentro del plazo de un mes. Esta modalidad y la que se materializa a través de medios técnicos de localización y seguimiento o incluye la obtención de imágenes de personas solo pueden llevarse a cabo respecto de la persona investigada —salvo que excepcionalmente se refieran a un tercero que va a contactar con ella—. Requieren además la previa autorización judicial, salvo en los casos de urgencia, en los que pueden ser acordadas por el fiscal, con trámite de ratificación judicial en las veinticuatro horas siguientes. Todos estos seguimientos tendrán una duración máxima de tres meses a contar desde la fecha de la autorización, pudiendo acordarse prórrogas sucesivas hasta un máximo de un año.

También se somete a autorización judicial la captación de imágenes en domicilios o en lugares cerrados destinados a la realización de actos de carácter íntimo, aunque puedan ser divisados desde el exterior. Se regula, finalmente, con igual sujeción a garantía judicial, la posibilidad de recabar de las compañías u operadores telefónicos la entrega de toda la información que posean sobre la situación geográfica o punto de terminación de red del origen y destino de las llamadas telefónicas realizadas o recibidas por la persona investigada.

XLIV

La ordenación sistemática de la entrada y registro responde a un esquema similar al de la regulación vigente. Se distingue la entrada en el domicilio, sujeta a la garantía judicial constitucionalmente establecida, de la entrada en lugares cerrados que no tienen tal carácter. Esta segunda modalidad deberá ser autorizada por el Ministerio Fiscal en su calidad de director de la investigación. Se exceptúa, sin embargo, la apertura de cajas de seguridad, para las que también se exige autorización judicial en atención a la especial expectativa de privacidad que puede albergar la persona que recurre a ellas, que persigue justamente la exclusión total del acceso de terceros.

Queda también sujeta a autorización judicial la entrada en el domicilio de la persona jurídica. Se enuncia en este punto una definición expresa de dicho domicilio directamente tomada de la doctrina del Tribunal Constitucional ([STC 54/2015](#)). También se determinan las personas que, en tal supuesto de hecho, pueden consentir la entrada. Si estas no prestan su consentimiento, será necesaria la autorización judicial. La misma exigencia de autorización judicial se extiende a la entrada y registro de la sede de los partidos políticos, sindicatos y medios de comunicación, así como de los despachos u oficinas donde se desarrollen actividades respecto a las cuales se reconozca el secreto profesional.

La prestación de consentimiento es objeto de una regulación precisa, que trata de despejar cualquier atisbo de ambigüedad. Se ha de proporcionar al interesado una información suficiente acerca de los hechos investigados y la finalidad perseguida con la diligencia, así como de su derecho a oponerse a una entrada que no esté judicialmente autorizada. Se exige, además, que el consentimiento se otorgue siempre de manera expresa y que se haga constar por escrito. Con esta regulación se evita que la persona afectada por el registro pueda resignarse a la entrada sin ser consciente de los derechos que le asisten, en la errónea creencia de que, tratándose de una actuación verificada por agentes de la autoridad, no puede oponerse a su práctica.

Asimismo, se regula el supuesto de pluralidad de moradores. Cualquiera de ellos, en ausencia de los demás, podrá autorizar el registro salvo que exista un conocido conflicto de intereses entre quien lo presta y la persona investigada. Dicha autorización, sin embargo, no podrá abarcar los espacios a los que no tenga libre acceso quien consiente, para lo que se requerirá autorización judicial.

Al tradicional registro de libros, papeles, efectos y documentos —en el que se introduce una regulación particularizada de las cartas personales, diarios íntimos y efectos equivalentes— se añade ahora el régimen de intromisión en ordenadores, instrumentos de comunicación telefónica o telemática o dispositivos de almacenamiento masivo de información electrónica o el acceso a repositorios telemáticos de datos. La simple autorización del registro domiciliario no habilita para acceder a estos dispositivos. En defecto del consentimiento del titular, es, pues, necesaria la autorización del Juez de Garantías, que ha de fijar, además, el alcance del registro, determinando, en su caso, si han de realizarse copias de los datos informáticos. Se regulan, finalmente, los registros remotos sobre equipos informáticos y las medidas de aseguramiento de datos o informaciones concretas incluidas en sistemas informáticos de almacenamiento hasta que se obtenga la autorización judicial necesaria para acceder a ellos. En todos estos supuestos se recoge, en esencia, la normativa introducida por la [LO 13/2015](#).

XLV

Bajo la clásica denominación de «cuerpo del delito» se regula la inspección ocular, la cadena de custodia, la destrucción y realización anticipada de efectos, la autopsia, la exhumación de un cadáver y la reconstrucción de hechos. Estamos ya, por tanto, ante diligencias situadas al margen de la esfera de derechos de la persona investigada.

En relación con los supuestos de muerte violenta o sospechosa de criminalidad, se incorpora, en esencia, la regulación en su día contenida en la [Propuesta de Código Procesal Penal de 2013](#). Se opta, sin embargo, por que el proceso de investigación sobre el cadáver y los vestigios biológicos sea realizado, bajo la dirección del médico forense, por una unidad especializada integrada por funcionarios de la Policía Judicial. Destaca, asimismo, el tratamiento dado a la cadena de custodia, que inspirado en la regulación del [Anteproyecto de 2011](#) comienza con la misma obtención de la fuente de prueba. Se distinguen, en particular, los procedimientos de gestión de muestras —que, por su carácter técnico, deben ser objeto del correspondiente desarrollo reglamentario— de los datos que, en todo caso, han de quedar expresamente registrados para asegurar la integridad de la muestra a lo largo del procedimiento. De esta forma, ha de quedar en todo caso garantizado que el tracto de la muestra pueda ser perfectamente reconstruido sin solución de continuidad. Y se incluye, en la línea de la Propuesta de Código Procesal.

XLVI

Las reglas sobre la declaración de los testigos en la fase de investigación se caracterizan por su flexibilidad, contrastando así con la regulación más rígida y pormenorizada que, como verdadero acto contradictorio de prueba, se incluye en el libro relativo al juicio oral. Esta flexibilidad se manifiesta en el propio formato del interrogatorio, que constituye simplemente una toma de declaración por parte del Ministerio Fiscal de la que se levanta la correspondiente acta. La causa principal de esta informalidad estriba en la voluntad legislativa de privar a estos actos investigadores de carácter personal de cualquier valor probatorio, evitando que se conviertan en una especie de anticipo de los interrogatorios contradictorios que habrán de practicarse en el juicio oral ante la autoridad judicial. De ahí que las declaraciones testificales tomadas por el Ministerio Fiscal agoten su eficacia en el juicio de acusación, sin posibilidad de acceder al juicio oral.

La regulación de la intervención de la defensa en la práctica de la declaración testifical está más próxima a la línea permisiva de la Propuesta de 2013 que a la rígida opción del Anteproyecto de 2011, que prescindía completamente de toda participación defensiva. La defensa concurrirá al acto y podrá dirigir preguntas al testigo a través del fiscal. Se facilita, con

ello, el control defensivo directo del desarrollo de la diligencia, lo que siempre resulta útil para una posterior impugnación. También se propicia una colaboración leal entre el fiscal investigador y la defensa a los efectos de lograr una narración de hechos más completa y precisa. La regulación evita, sin embargo, cualquier apariencia de contradicción. Frente al formato de interrogatorio cruzado ante un tercero imparcial propio del juicio oral, la diligencia de declaración testifical consiste aquí en la formulación de preguntas por parte del Ministerio Fiscal, aunque le hayan sido sugeridas por el abogado defensor.

Han sido objeto de regulación especialmente cuidadosa y detallada las declaraciones testificales de los menores y las personas con discapacidad, asegurando su adaptación a las particulares condiciones y circunstancias concurrentes, con posible intervención de expertos y sin perjuicio de acudir, de resultar preciso, al incidente de aseguramiento de prueba. En la misma línea tutelar, se incorporan al texto de la ley las directrices básicas sobre el régimen de protección de testigos. En base a esas directrices, ha de procederse, como reforma paralela indispensable en la articulación de un nuevo modelo de proceso, a la aprobación de una legislación protectora de testigos y peritos. La parca regulación actual es manifiestamente insuficiente para cubrir las necesidades del sistema de justicia criminal, sobre todo en relación con los supuestos de criminalidad organizada.

En las disposiciones relativas a los peritos se mantiene, sustancialmente, la regulación incluida en su momento en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011, en la que se introducen, no obstante, algunas actualizaciones especialmente relevantes. Una de ellas es el régimen singularizado de las pericias que pretenden aportar conocimientos que, por estar basados en métodos empíricos dotados de una especial fiabilidad en el seno de la comunidad científica, aportan al proceso conclusiones de especial valor. A pesar de que el concepto mismo de ciencia, especialmente cuando se aplica a la elaboración de una prueba, resulta discutible, se suele aludir a este tipo de diligencia como informe pericial científico o, más genéricamente, como prueba científica. Para lograr un estándar mínimo de fiabilidad que permita la incorporación al acervo probatorio de este tipo de informe se exige que incluya datos adicionales —como la capacitación del perito, el reconocimiento del grado de cumplimiento del laboratorio conforme a la normativa de calidad correspondiente, los controles periódicos a los que se somete el laboratorio y la metodología empleada, el ámbito de conocimiento sobre el que se asientan las teorías, técnicas y metodología utilizados...— que no son ordinariamente exigidos a cualquier otra pericia. Puesto que el valor de este tipo cualificado de informe depende, justamente, de su especial grado de fiabilidad, podrán recabarse, además, dictámenes de instituciones acreditadas de carácter científico o académico que sirvan para decidir, con criterios objetivos adecuados, acerca de su admisibilidad. Dentro de la prueba científica se regula también el dictamen de los laboratorios oficiales homologados, para los que se mantiene la regla de no exigir ratificación en el juicio oral salvo impugnación debidamente fundamentada o decisión judicial de contrario.

Otra actualización especialmente relevante del régimen de la prueba pericial es la introducción de reglas que disciplinan concretas pericias que se han convertido en habituales o que resultan especialmente relevantes en la práctica forense actual y que requieren, en todo caso, una orientación y guía legislativa concreta. Es el supuesto de los instrumentos de valoración de riesgo de violencia o reincidencia y, sobre todo, de las pruebas periciales sobre credibilidad de los testimonios de menores de edad. Se garantiza, en todo caso, que estas últimas se realicen siempre por expertos en psicología del testimonio con experiencia acreditada en la realización de este tipo de informes.

A las disposiciones relativas al examen, nombramiento, abstención, recusación e informe del perito se añaden, finalmente, en capítulo específico, las normas particulares relativas al médico forense. En este concreto ámbito se incluye la regulación de la remisión de historias clínicas, que está sujeta a autorización judicial, salvo consentimiento expreso de la persona afectada. La justificación de esa ubicación sistemática radica en la necesidad de convertir al médico forense en el receptor directo de la información médica de la persona investigada o de la víctima, preservando, con ello, en la mayor medida posible, la intimidad de ambas.

XLVII

Bajo la denominación de «investigaciones encubiertas» se alude a la normativa aplicable a las dos diligencias que, como medios especiales de investigación, fueron introducidas por la [Ley Orgánica 5/1999](#), la entrega vigilada y al agente encubierto, así como al suceso tecnológico de la segunda de ellas, conocido como «agente encubierto informático», introducido en la legislación en vigor por la [Ley orgánica 13/2015](#). A estos actos heterogéneos les une, en esencia, una cierta disimulación o encubrimiento de la actividad indagatoria que se desarrolla. El agente encubierto en sentido estricto tiene, no obstante, particularidades propias, relacionadas con la investigación de organizaciones criminales, que hacen aconsejable su explicación separada.

La circulación y entrega vigilada es una diligencia útil para identificar y aprehender a todos los implicados en una actividad delictiva que resulta compleja por la propia dinámica del «tráfico» ilícito de bienes. El mismo concepto negocial de «tráfico» implica una cierta relación multilateral entre personas situadas en lugares y contextos diversos —productores, compradores, vendedores, posibles intermediarios, transportistas y destinatarios finales—. El seguimiento de la mercancía para la identificación de todos estos posibles responsables criminales puede resultar necesario con independencia de la relación ocasional o permanente que exista entre ellos. De ahí que la entrega vigilada aparezca como un medio de investigación

útil en los casos en los que los diversos partícipes en el tráfico de los objetos afectados no pertenecen a una organización criminal y mantienen una relación puntual de mera codelincuencia. De acuerdo con esta perspectiva amplia, el eje de la regulación de esta investigación encubierta es la determinación de los bienes y objetos a los que puede referirse. Se opta, de este modo, por acotar su ámbito de aplicación mediante la enumeración tasada de las mercancías y efectos que pueden constituir el objeto de la diligencia. Para llevarla a cabo se requerirá autorización previa del fiscal. Si, por razones de urgencia, no es posible obtener este permiso anticipadamente, la diligencia deberá ser ratificada por el fiscal en un plazo no superior a veinticuatro horas.

Las investigaciones encubiertas en canales cerrados de comunicación consisten, por su parte, en la utilización de una identidad supuesta para acceder a comunicaciones mantenidas en dichos canales. También pueden consistir, excepcionalmente, en la grabación y obtención de imágenes de las comunicaciones entre el agente encubierto y la persona investigada. El evidente parentesco que esta diligencia guarda con la interceptación de comunicaciones determina que su objeto de aplicación coincida completamente con el de esta última diligencia. Cuando la investigación exige trascender la comunicación puramente virtual y llegar al contacto personal con la persona investigada, el régimen jurídico aplicable pasa a ser, en cambio, el del agente encubierto propiamente dicho.

XLVIII

La atribución de una identidad ficticia a un funcionario de policía se orienta principalmente a vencer la dificultad que supone la clandestinidad y opacidad propia de las estructuras de la criminalidad organizada —normalmente solapadas con otras formas ordinarias y aparentemente lícitas de relación social entre sus componentes—. Se acepta, por ello, el sacrificio parcial del derecho a la intimidad de las personas investigadas haciendo que un agente policial se inmiscuya, con la nueva identidad facilitada, en las relaciones y ámbitos privados en los que se oculta la organización. En definitiva, la razón última que puede justificar la utilización de este medio de investigación excepcional es la necesidad de averiguar las circunstancias relativas a la propia estructura, características, medios y personas que forman el entramado, en principio opaco y clandestino, del grupo u organización criminal.

Por tanto, la función de esta diligencia de investigación encubierta ha de ser la de aportar al proceso penal los datos necesarios para acreditar los elementos constitutivos de los delitos de grupo u organización criminal. En este punto, la regulación contenida en el [artículo 282 bis](#) de la ley procesal en vigor se corresponde a un ordenamiento penal sustantivo ya superado, en el que los grupos u organizaciones criminales no estaban definidos como tales. La

inclusión en este precepto procesal de un elenco tasado de delitos respondía al intento de realizar una definición del concepto de «delincuencia organizada» por referencia a una serie de actividades típicamente relacionadas con los grupos u organizaciones criminales, como es el caso del tráfico de drogas. El contexto sustantivo actual es muy distinto. Desde la [Ley Orgánica 5/2010](#), de 22 de junio, existe en nuestro ordenamiento una noción penal ya consolidada de delincuencia organizada que obliga a actualizar el sentido de la diligencia.

Así, el agente encubierto investigará principalmente el delito de promoción, formación, dirección, coordinación o pertenencia activa a un grupo u organización criminal, obteniendo todos los datos relativos a la distribución de funciones y tareas entre sus miembros, a los medios utilizados en su actividad, a sus diversos ámbitos de actuación, a sus centros de decisión y, en general, recogiendo todos los elementos determinantes de la existencia de un grupo u organización criminal, tal y como vienen definidos en el texto punitivo.

Ahora bien, en cuanto intromisión extraordinaria en la intimidad de las personas afectadas, solo podrá entenderse justificada la utilización de este medio especial de investigación si el grupo u organización investigado presenta unos ciertos rasgos característicos. La opción regulativa es, por ello, atender a la excepcional peligrosidad o complejidad del entramado según los propios elementos de gradación que establece la legislación sustantiva. Así, en principio solo podrá investigarse mediante agente encubierto una organización o grupo criminal dedicado a la comisión de delitos graves. Si la actividad que desarrolla es la comisión de delitos menos graves, deberá reunir alguna de las circunstancias fijadas en el [artículo 570.bis.2](#) del Código Penal, es decir, deberá presentar una especial complejidad o peligrosidad que justifique el grado de injerencia que la utilización de esta diligencia implica. Quedará, de esta forma, excluida la investigación mediante agente encubierto cuando se dedique a la comisión reiterada de delitos leves.

De acuerdo con lo expuesto, ha de entenderse que la investigación de infracciones distintas a la constitución, promoción, coordinación, dirección o pertenencia activa a un grupo u organización criminal nunca será la finalidad primordial del agente encubierto. Por este motivo, la extensión de la investigación a estos otros delitos —singularmente, los que constituyen el objeto de la actividad delictiva de la organización investigada— requerirá autorización judicial expresa e individualizada para cada uno de ellos.

En cualquier caso, la esencia de la institución del agente encubierto sigue siendo la misma. Se trata de la infiltración de funcionarios de policía, bajo identidad supuesta. De ningún modo podrá atribuirse esta condición a los particulares que actúen como confidentes policiales.

De la concreta regulación pueden destacarse otros aspectos significativos, como la limitación temporal de la intromisión a un plazo de seis meses, prorrogable por periodos de idéntica duración. Pero es particularmente importante la gradación legal de la injerencia que supone la actuación del agente encubierto. Se distingue, así, una cierta intromisión en la intimidad inherente a esta figura, y que por ello no precisa una nueva autorización judicial — como la entrada en domicilio con el consentimiento, evidentemente viciado, de la persona investigada que desconoce la verdadera identidad y condición del agente policial—, de aquellas otras —como, por ejemplo, una vigilancia acústica— que, en cambio, requerirán una nueva y expresa autorización del Juez de Garantías.

La misma gradación está presente en la regulación de la excusa absolutoria ligada a los delitos cometidos por el agente encubierto, que queda sujeta a una regla general de necesidad y proporcionalidad.

XLIX

En la regulación de la obtención y conservación de datos protegidos han de distinguirse niveles distintos de tutela.

En un nivel tuitivo de menor intensidad se sitúan todas las informaciones relevantes para el proceso que se encuentran disponibles en fuentes abiertas de información, así como los datos relativos a la persona investigada que son accesibles a través de canales abiertos de comunicación. La policía judicial queda, lógicamente, habilitada para recabar todas estas informaciones por su propia autoridad. No obstante, si la obtención de datos se realiza de forma sistemática y continuada, con la finalidad de crear un registro histórico de la actividad de la persona investigada en el entorno digital, el grado de intromisión en la autodeterminación informativa alcanza un nivel superior y exige una tutela reforzada. Se requiere entonces la autorización previa del Juez de Garantías. Si resulta necesario acceder a canales cerrados de comunicación o hacer uso de una identidad supuesta por parte de la policía, se llega al máximo grado de protección y es de aplicación el régimen jurídico de la interceptación de las comunicaciones o de las investigaciones encubiertas.

Asimismo, y en coherencia con lo dispuesto en la [Ley Orgánica de Protección de Datos](#), el fiscal, como director del procedimiento de investigación oficial, está autorizado para requerir la entrega de datos personales —necesarios para el esclarecimiento de los hechos punibles— que estén contenidos en ficheros públicos y privados, salvo que una concreta disposición legal exija autorización judicial. Quedan exceptuados de este régimen general de obtención de datos los ficheros mantenidos por personas físicas en el ejercicio de actividades exclusivamente

personales o domésticas. Según el soporte en que se encuentre almacenado, el acceso no consentido a este fichero estrictamente personal o doméstico quedará sujeto a la normativa establecida para el registro de libros, papeles, efectos y documentos o para las intromisiones y registros en ordenadores, dispositivos electrónicos o sistemas de almacenamiento masivo de memoria. Será, por tanto, necesaria la correspondiente autorización del Juez de Garantías. También será imprescindible esta autorización para proceder al cruce de la información disponible sobre la persona investigada con otros datos obrantes en otras bases de titularidad pública o privada.

Un supuesto distinto es el acceso generalizado a ficheros —diferentes a los policiales y a los constituidos en el ámbito de la administración de justicia— a los fines realizar el tratamiento cruzado de datos de carácter personal mediante sistemas automatizados que se encuentren almacenados en archivos correspondientes a cualesquiera personas, organismos o instituciones públicos o privados distintos de los archivos policiales. Se trata de comparar, en función de criterios de búsqueda normalmente basados en el perfil criminológico del autor, todos los datos almacenados y obtener así resultados coincidentes que faciliten la identificación y aprehensión del posible responsable. En este caso, no se trata de acceder a datos personales directamente relacionados con los hechos punibles. Al contrario, la diligencia consiste en comparar datos personales de múltiples sujetos, que, en su mayoría, pueden ser completamente ajenos a la infracción, con la finalidad de encontrar a la persona que debe ser investigada. El carácter indiscriminado que tiene el acceso a datos personales exige en este caso un régimen jurídico más exigente, que incluye la correspondiente autorización judicial previa. Para minimizar la injerencia en los derechos de terceros, se ordena que el tratamiento a través de sistemas automatizados se realice de forma seudonimizada, desvelándose únicamente la identidad de los perfiles relevantes para la investigación. Asimismo, los datos facilitados que no sean utilizados para la determinación de la identidad de la persona investigada deben ser inmediatamente cancelados.

Se ha hecho una específica previsión para el uso de sistemas de inteligencia artificial, respetando los términos en que se autoriza su uso para la identificación biométrica remota en tiempo real en espacios de acceso público en el [Reglamento \(UE\) 2024/1689](#) del Parlamento Europeo y del Consejo.

L

A la regulación del contenido de la actividad investigadora sigue, en el texto de la ley, la de su estructura procedimental. Con ella se da inicio al libro IV, íntegramente dedicado a la exposición secuenciada de las tres grandes etapas del procedimiento: la investigación, el juicio de acusación y el juicio oral. Aunque el grueso de las novedades que se introducen en este

ámbito comienza a hacerse evidente con motivo de la regulación de las indagaciones policiales previas, ya las normas dedicadas a la denuncia revelan ciertos rasgos de modernidad y una línea directriz general de adaptación al contexto cultural y tecnológico de nuestro tiempo. Hay que advertir, no obstante, que el régimen de la denuncia es, en esencia, el tradicional en nuestro Derecho, habiéndose optado decididamente por mantener el deber de denunciar en relación incluso con los particulares. Ahora bien, se introducen tres novedades dignas de reseña:

(i) La exención del deber de denunciar por razón del vínculo familiar o afectivo no alcanza ahora a los supuestos de delitos cometidos contra bienes personales de menores de edad. En tales casos, prima sobre la consideración al vínculo afectivo o familiar el deber de protección y garantía de la integridad e indemnidad del menor.

(ii) Frente a las clásicas formas de presentación verbal o escrita, se incluye la posibilidad de denunciar de forma telemática. Esta denuncia telemática no se instrumenta necesariamente a través de la firma o el certificado electrónico; también pueden utilizarse los canales oficiales que hayan sido establecidos al efecto por la autoridad competente para recibir la denuncia y puede incluso utilizarse cualquier otro medio oficial que garantice la comprobación fehaciente de la identidad del denunciante.

(iii) Las normas de presentación de la denuncia se adaptan, finalmente, a las disposiciones de la [Directiva 2019/1937](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Se contempla, en particular, la posibilidad de que la denuncia derivada de la actuación, en el seno de una entidad pública o privada, de un alertador —denominación esta sugerida por la doctrina por carecer de las connotaciones peyorativas de sus posibles alternativas— pueda ser directamente presentada ante la autoridad penal competente por el responsable del canal de denuncia, no revelándose la identidad de la persona que dio la alerta interna salvo que se realice un requerimiento expreso al efecto.

LI

Como se ha anticipado, la presente ley distingue las investigaciones policiales preliminares del verdadero procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal. La policía no tiene, en el nuevo sistema, un procedimiento de investigación propio. Puede, y esto es muy distinto, realizar por sí misma determinadas actuaciones investigadoras. Estas actuaciones policiales preliminares se caracterizan por dos notas fundamentales: solo pueden abarcar actos de injerencia nula o mínima y deben cesar con la identificación del sujeto que se considera responsable.

En cuanto a la primera nota característica, las actividades investigadoras que realmente pueden suponer una intromisión relevante en la esfera de derechos de un ciudadano exigen en todo caso la intervención del fiscal. Y en los supuestos previstos en el [artículo 18](#) de la Constitución, la autorización del propio juez —que siempre se recabará por conducto del fiscal, como único interlocutor directo de la autoridad judicial en la estructura del Estado investigador.

En cuanto al segundo rasgo antes aludido, las indagaciones preliminares de la policía solo estarán justificadas cuando no exista una persona claramente identificada como posible responsable de la infracción criminal. Hecha esta averiguación, la amenaza potencial que la investigación supone para la libertad y los derechos de la persona investigada obligará a formalizar las actuaciones en un procedimiento bajo la dirección inmediata del Ministerio Fiscal y con la vigilancia de un Juez de Garantías.

De ahí que, por regla general, las investigaciones sin autor conocido hayan de quedar archivadas en sede policial —sin perjuicio de su necesaria comunicación por relación al Ministerio Fiscal, que podrá incoar el procedimiento de investigación en todos aquellos supuestos en los que lo considere preciso—. Una vez que se produzca la identificación del posible autor se pondrá la investigación a disposición del fiscal por medio del correspondiente atestado.

En definitiva, las actuaciones policiales previas tendrán un punto final obligado con la identificación del sujeto al que se atribuye la comisión del delito. Se entiende así que la determinación del sospechoso exige el inicio del verdadero procedimiento de investigación, que lleva consigo garantías formales de gran importancia en beneficio de la persona que se convierte en sujeto pasivo de esa actividad estatal.

LII

La decisión de no iniciar el procedimiento de investigación que puede adoptar el fiscal ante la presentación de la noticia criminis es distinta de la resolución de archivo del procedimiento que puede tener lugar una vez que los hechos han sido investigados. En este segundo caso, es posible que el fiscal dé por finalizado el procedimiento por no haber obtenido indicios suficientes para ejercer la acusación contra una persona determinada. Esto, en cambio, no debe ocurrir en el estadio inicial. Si en un primer momento no hay indicios suficientes de delito, el deber del fiscal es poner en marcha los recursos estatales pertinentes para obtenerlos.

Por tanto, el archivo inicial que declara la improcedencia de la investigación solo procede si el fiscal considera que el hecho no es constitutivo de infracción penal.

Notificada a los denunciantes y a los ofendidos la decisión de no investigar por no revestir el hecho caracteres de delito, la resolución del fiscal puede ser impugnada ante el Juez de Garantías, haciendo valer ante este una valoración discrepante de la relevancia penal del hecho denunciado.

LIII

Cuestión distinta a la anterior es que la notitia criminis recibida se base en meras conjeturas o sospechas, o que el denunciante pretenda, simplemente, que se lleve a cabo una investigación de corte preventivo o genérico sobre las actividades de una persona o de un colectivo determinado. En estos casos debe procederse igualmente al archivo por la ausencia de carácter delictivo de los hechos, o, más bien, por la misma falta de concreción de hechos punibles en la denuncia presentada. No en vano, en las disposiciones comunes a la fase de investigación, se incluye una contundente prohibición de las investigaciones genéricas. Estas se oponen a los principios básicos de un Estado de Derecho y son más bien propias de un régimen de impronta autoritaria e inquisitoria.

En el mismo orden de cosas, el mejor antídoto frente a cualquier peligro de investigación genérica es la obligación de inmediata delimitación fáctica del procedimiento. Desde el mismo inicio del procedimiento de investigación ha de producirse, sin perjuicio de su progresiva ampliación o concreción, una primera delimitación —lo más precisa posible— de su ámbito objetivo y subjetivo. Con ello se facilita el más efectivo ejercicio del derecho de defensa y la realidad del control judicial.

Por tanto, cuando sea el propio fiscal el que infrinja la prohibición de investigaciones genéricas o basadas en meras conjeturas, será el juez el que, en el ejercicio de su labor de garantía, proceda a cerrar la investigación.

LIV

En este marco de inmediata sujeción a control judicial se desenvuelve el procedimiento de investigación. Se arbitra en este punto un procedimiento de carácter flexible y ágil, claramente basado en el Anteproyecto de 2011. En la presente ley, el fiscal desarrolla su investigación dándole la dirección que considera procedente, sin estar sometido en modo alguno a la tutela del juez. Solo un acto será imprescindible: la primera comparecencia de la persona investigada, que asume en el nuevo modelo la función garantista que hoy se atribuye confusamente a la imputación.

Si para desarrollar esa investigación son necesarios actos de injerencia sujetos a autorización judicial, el fiscal debe acudir al Juez de Garantías con los elementos que acreditan la necesidad de practicar esa diligencia o de acordar la pretendida medida cautelar. A él deberá también dirigirse si entiende que procede la declaración de secreto total o parcial de las actuaciones.

En todo momento del procedimiento el fiscal, la defensa y las acusaciones podrán tener acceso al Juez de Garantías para obtener el aseguramiento de una fuente de prueba siempre que exista un riesgo objetivo de pérdida que impida toda demora.

Finalmente, hay que destacar la supresión en este procedimiento investigador del complejo sistema de recursos frente a resoluciones interlocutorias. Superada la forma procesal, de carácter secuencial, del procedimiento preparatorio, las impugnaciones de las decisiones del fiscal se realizan ante el Juez de Garantías en los casos expresamente señalados en la ley. Y en cuanto a las resoluciones de este juez, solo son recurribles aquellos autos expresamente previstos en la ley. Se ha optado en este punto y con carácter general, como en 2011, por una impugnación devolutiva de carácter horizontal ante una sección colegiada del Tribunal de Instancia denominada «sección de reforma».

LV

La importancia estructural del acto de primera comparecencia o traslado de cargos permite dividir idealmente el procedimiento investigador del fiscal en una investigación preliminar, previa a la formulación de cargos, y una investigación principal, una vez que la primera comparecencia ya ha sido realizada. La investigación preliminar es la que se produce cuando no se ha identificado un posible responsable o no hay elementos suficientes para entender como tal a la persona designada en la denuncia o en el atestado policial. En la mayoría de los casos, esta fase no tendrá lugar, pues el procedimiento se iniciará con una clara identificación de la persona sospechosa. No obstante, determinadas investigaciones complejas o graves que hayan sido directamente asumidas por el Ministerio Fiscal exigirán esta actividad indagatoria previa o preliminar.

La investigación principal es la que deriva del acto de «primera comparecencia», con intervención de la persona investigada, a la que ya se han comunicado los hechos punibles y su posible calificación jurídica. Es, por tanto, el verdadero procedimiento de investigación, pues tiene un sujeto pasivo determinado, con un haz de garantías que juegan en su beneficio y con pleno juego del derecho de defensa.

LVI

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto toda la estructura de la investigación pivota en torno a un acto fundamental que se denomina primera comparecencia y que viene a sustituir parcialmente a la hasta ahora denominada «imputación».

En el actual sistema de imputación, por efecto de la distorsión práctica del modelo originario de procesamiento fijado en 1882, han quedado confundidas dos instituciones diversas: la comunicación provisional de los cargos y la depuración judicial de estos una vez que el procedimiento preparatorio ha concluido y pretende ejercitarse la acción penal. Esa confusión ha llevado a que la primera de las dos funciones, a consecuencia de la indebida intervención judicial, produzca un lamentable efecto estigmatizante y contribuya, en suma, a un importante detrimento del derecho a la presunción de inocencia.

En la regulación propuesta la imputación se sustituye en su dimensión más primaria por un acto de comunicación provisional de los cargos que se denomina «primera comparecencia de la persona investigada». Se trata de un traslado anticipado de la posible tesis acusatoria que tiene carácter vinculante. Es este el acto de garantía que debe anticiparse lo más posible, pues hace surgir el haz de facultades y derechos defensivos de la persona investigada y las garantías objetivas que le vienen asociadas, como el comienzo del cómputo del plazo de investigación. La regulación de esta primera comparecencia se aparta, así, de toda finalidad indagatoria. Por eso se distingue claramente de la declaración de la persona investigada, como diligencia que tiene una regulación específica y separada, a la que ya se ha hecho referencia. Esta declaración solo se producirá con motivo del traslado de los cargos si así lo desea expresamente la persona afectada.

El fiscal quedará sometido a los límites de su propia comunicación de cargos. Siguiendo un esquema semejante al previsto en la Ley del Jurado, cualquier ampliación objetiva o subjetiva que el curso de la investigación imponga exigirá su traslado inmediato con una nueva comparecencia sujeta a los mismos requisitos. Esto permitirá que no haya disfunciones entre el ámbito de defensa derivado de la práctica de la primera comparecencia y el que finalmente se determine con el escrito de acusación — por más que este pueda resultar más detallado en la narración histórica—. Y esto supone una diferencia sustancial con la práctica actual, en la que el juez marca una primera tesis acusatoria en la imputación que no es siempre compartida por el fiscal actuante, lo que genera constantes idas y venidas en el procedimiento, cuando no auténticas contradicciones conceptuales, como la falta de vinculación de la acusación a los límites fijados en el auto de procedimiento abreviado.

LVII

La dimensión extrajurisdiccional que, según lo expuesto, adquiere la primera comparecencia en el nuevo modelo de proceso priva a este acto de cualquier efecto estigmatizante que pueda derivar de la intervención del juez. Se puede decir, en realidad, que la primera comparecencia, como formulación provisional de cargos, es un acto de parte.

Un modelo respetuoso con la presunción de inocencia ha de evitar que en el curso de la fase preparatoria se produzca una validación judicial anticipada de la viabilidad o verosimilitud de la acción penal, cargada del halo de independencia, equidistancia e imparcialidad de juicio que corresponde a la configuración constitucional del juez. Este no se debe pronunciar sobre la verosimilitud de la tesis acusadora hasta el juicio de acusación de la fase intermedia, en el que procederá al rechazo o confirmación de los cargos definitivos, o, en otros términos, al sobreseimiento o a la apertura del juicio oral, así como a la depuración de los materiales investigadores que traten de ser convertidos en prueba y que hayan sido ilícitamente obtenidos por el Ministerio Fiscal o por la Policía Judicial.

La atribución al fiscal del acto de primera comparecencia es, además, un sistema plenamente compatible con los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional relativos a la imputación. El Tribunal Constitucional se refirió en su momento a la imputación como acto judicial previo a la finalización de la instrucción en la medida en que en el procedimiento concretamente examinado —el abreviado— el responsable de la investigación era el juez. No afirmó en ningún momento que el acto en sí mismo tuviera naturaleza jurisdiccional. El estándar fijado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para asegurar el conocimiento previo de la acusación se cumple igualmente en sistemas en los que la comunicación a la persona investigada de los posibles cargos se realiza por el Ministerio Fiscal, sin intervención judicial alguna.

LVIII

Tanto el **Anteproyecto de 2011** como la **propuesta de Código Procesal de 2013** trataron de recuperar el espíritu originario del legislador de 1882, que concebía el sumario como una fase breve y puramente preparatoria. Solo así puede asegurarse que las diligencias investigadoras no acaben gozando de un indebido valor probatorio. Arbitrar garantías en este sentido resulta mucho más sencillo con el reparto de roles propio del nuevo sistema, ya que se introduce una figura judicial de estricto control de la que nuestro proceso penal ha estado huérfano hasta el momento.

Como idea previa ha de comprenderse que el control de la duración del procedimiento es una garantía orientada a la protección de los intereses de la concreta persona que está siendo sometida a un procedimiento de investigación. Se trata, en definitiva, de asegurar la efectividad de su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Hasta tanto las investigaciones no llevan a dirigir las sospechas hacia una persona determinada, la garantía de limitación temporal de la persecución estatal de la infracción cometida se encuentra, en cambio, en el plazo de prescripción señalado por la ley. Por eso, no puede acogerse la opción seguida en la propuesta de Código Procesal de 2013, consistente en sujetar el procedimiento de investigación a límite temporal desde su misma incoación, aunque no se dirija contra ninguna persona.

Sentado que el control de la duración de la investigación se orienta a la protección de la esfera de los individuos afectados, el inicio de su cómputo ha de ligarse precisamente a la identificación del sujeto en el que se concreta la sospecha de responsabilidad criminal. En esta línea, la primera comparecencia de la persona investigada, debe ser el momento inicial del control de la dilación indebida del procedimiento de investigación.

En la articulación de un sistema de tutela judicial efectiva frente a la dilación indebida del procedimiento investigador se ha descartado seguir un modelo regulatorio que sujete apriorísticamente todas las investigaciones a límites máximos de duración establecidos en abstracto. Este tipo de regulación, de resonancia reglamentista, es el único posible en los sistemas de instrucción judicial, en los que el juez investigador debe controlarse a sí mismo, lo que se convierte en un puro desiderátum si no se establecen límites legales objetivos aplicables a todos los procedimientos. Donde el juez no investiga no es necesario, en cambio, convertir el procedimiento de investigación, al margen de sus peculiaridades y características distintivas, en una especie de lucha contra el cronómetro. Un sistema procesal de perfil acusatorio, que normalmente se caracteriza por una mayor agilidad en la tramitación de la investigación, cuenta precisamente una figura judicial de garantía, un tercero imparcial ajeno a la investigación oficial que puede velar por la adecuada duración del procedimiento y asegurar la efectividad del derecho de la persona investigada a un proceso sin dilaciones indebidas. Por ello, una vez transcurridos los tiempos fijados como estándares de duración normal de los procedimientos, se arbitra en la presente ley un incidente a disposición de la defensa para que esta pueda denunciar ante el Juez de Garantías que el procedimiento investigador se prolonga más allá de lo que exigen sus particulares circunstancias. Celebrada una vista en la que el fiscal debe explicar, y en su caso justificar, las razones por las que el procedimiento no ha concluido, el Juez de Garantías puede fijar un plazo máximo para la terminación de las investigaciones, atendidas las circunstancias concurrentes y oídas todas las partes del proceso.

La exigencia de un debate sustanciado ante un tercero imparcial, que puede apreciar las características distintivas de cada procedimiento investigador, permite clarificar, asimismo, las consecuencias procesales de la expiración del plazo máximo. La expiración del plazo eventualmente fijado por el juez lleva consigo que carezcan de validez todas las diligencias que se acuerden con posterioridad.

Un juez ajeno a la investigación oficial aparece como el árbitro idóneo para corregir, a instancia de parte, los supuestos patológicos de dilación indebida del procedimiento de acuerdo con lo que exijan las peculiares características de cada asunto.

LIX

La actividad investigadora ha de estar caracterizada por la reserva propia de su naturaleza puramente preparatoria. Una transmisión indiscriminada de su contenido a la opinión pública supone un grave atentado para el derecho a la presunción de inocencia.

Es sabido que la idea de proceso público tiene dimensiones diversas, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por un lado, la publicidad tiene una dimensión subjetiva como derecho fundamental que, en beneficio de las partes y como garantía institucional del Poder Judicial, ha llevado a la superación del carácter secreto del proceso inquisitivo. En particular, la posibilidad de que el público acceda al desarrollo del juicio oral constituye para la persona acusada una garantía de la independencia e imparcialidad del juzgador y del propio cumplimiento de la legalidad procesal. Esta quedaría en entredicho si la justicia se impartiera de forma secreta. Estamos por ello ante una manifestación fundamental del propio derecho de defensa.

Pero es distinta la dimensión que la publicidad cobra como garantía social en un Estado democrático. En este caso, su fundamento constitucional es el derecho a dar y recibir una información veraz. Un derecho que en nuestra «sociedad de la información», más que a través de la presencia directa del público en la sala de vistas, se instrumenta a través de la labor de difusión que realizan de los medios de comunicación social.

Esta vertiente «colectiva» o «social» de la publicidad no tiene la misma eficacia en todas las fases del procedimiento penal. Alcanza su plenitud en el acto del juicio oral, en el que, en determinadas circunstancias, los medios de comunicación pueden llegar incluso a transmitir públicamente el desarrollo de las sesiones. Tiene, en cambio, su mayor restricción en el ámbito de la actividad investigadora. En este momento preprocesal el flujo de información que se transmite al exterior ha de ser objeto de un tratamiento muy cuidadoso para salvaguardar el derecho a la presunción de inocencia.

Con este fin, completamente distinto al del estricto secreto sumarial —que supone la restricción del acceso a las actuaciones de las propias partes personadas—, la **ley de 1882** estableció una regla general de secreto ad extra del procedimiento instructor que en la práctica ha sido escasamente respetada.

La implantación de facto de un sistema de difusión total e indiscriminada de cuanto acontece en el curso de la actividad investigadora oficial ha contribuido a la proliferación, no ya de juicios paralelos al que puede desarrollarse en el plenario en régimen de audiencia pública, sino más bien de juicios anticipados que se ponen en marcha desde la primera sospecha policial.

Estos juicios mediáticos también han contribuido a sobredimensionar el valor de la investigación previa al juicio. Pero, sobre todo, han servido para poner en entredicho la efectividad del derecho a la presunción de inocencia, que en los casos que presentan cierta notoriedad pública llega ya muy mermado al acto del plenario. Son pocas las ocasiones en que una sentencia absolutoria acaba teniendo la misma difusión mediática, restableciéndose en lo posible el honor de la persona absuelta.

Sin llegar al extremo de prohibir toda transmisión de información —opción constitucionalmente inviable—, la nueva regulación del procedimiento de investigación sí que ha de introducir cautelas normativas que aseguren que la información transmitida se contraiga a lo necesario desde el punto de vista del interés informativo. Las garantías que, en este punto, se han introducido para conciliar la libertad de información y la eficacia real de la presunción de inocencia se contraen al ámbito específico del procedimiento y de sus actores.

Se ha entendido, así, que no es una tarea propia de la **Ley de Enjuiciamiento Criminal** determinar cómo han de comportarse los profesionales de la información en la elaboración y difusión de noticias sobre los procesos criminales. Basta, por tanto, con reiterar en esta exposición previa que el principio de presunción de inocencia, en su vertiente extraprocesal, vincula a todos, y, por tanto, también a estos profesionales y a los medios a los que pertenecen.

Circunscrito el campo de la ley procesal al ámbito específico de los actores del procedimiento de investigación, la regulación propuesta introduce garantías ajustadas a los cánones marcados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional. Se busca, así, que el flujo de información se limite a lo esencial desde el punto de vista del interés informativo y que se transmita de forma aséptica y objetiva.

Estas cautelas se desenvuelvan en un doble ámbito, orgánico y material.

En el ámbito orgánico, se establece un cauce oficial de transmisión de la información ajeno a cualquier tipo de comunicación interesada, privilegiada o sesgada de datos o noticias relativos al procedimiento. De esta forma, aunque pueda resultar irrealizable el objetivo último de acabar con este tipo de conductas, debe dejarse claro a los profesionales de la información cuál es la fuente oficial a la que puede atribuirse credibilidad y fiabilidad pública.

El criterio seguido ha sido que, tal y como establece el [artículo 4](#) de su Estatuto Orgánico, corresponda al Ministerio Fiscal transmitir la información oficial del procedimiento de investigación que está bajo su dirección. Lo debe hacer, además, utilizando el cauce ordinario de las notas de prensa y los comunicados oficiales, para alejar cualquier tipo de tratamiento privilegiado de unos medios frente a otros.

Esto supone igualmente que, salvo autorización del fiscal responsable de la investigación, los órganos gubernativos y policiales no estarán autorizados para transmitir datos relativos al procedimiento en curso. En este punto, es comprensible que, en numerosas ocasiones, especialmente cuando acontecen crímenes de gran trascendencia social, las autoridades policiales o sus mandos superiores se apresuren a transmitir a la opinión pública, a veces prácticamente en tiempo real, todos los avances de la investigación, especialmente cuando conduce a la identificación o detención de un sospechoso. Pero este proceder, ligado a una cierta necesidad de transmitir a la opinión pública el supuesto éxito de la labor investigadora, no es compatible con una visión más global del procedimiento y más ajustada al verdadero significado que los hallazgos policiales tienen en el marco de un Estado de Derecho. Desde este punto de vista, la culminación de las investigaciones policiales no suele suponer más que el inicio de un procedimiento preparatorio caracterizado por un haz de derechos y facultades del sujeto pasivo que han de ser rigurosamente respetados.

Este conjunto de garantías que asisten a la persona investigada queda seriamente relativizado si el afectado ha sido previamente presentado con nombre y apellidos a la opinión pública como autor de los hechos punibles. Un tratamiento de la información de este sesgo desde las instancias administrativas, aunque en cierto modo comprensible por la posición que ocupan dentro de la estructura del Estado democrático, supone un atentado intolerable al derecho a la presunción de inocencia.

Ha de ser la Fiscalía quien realice la selección de los elementos que, por su interés informativo, pueden ser transmitidos a la ciudadanía y quien fije los términos en los que se han de consignar los datos correspondientes, asumiendo la responsabilidad derivada de los excesos o errores en que pueda incurrir en esta delicada labor. Para ello se establece un ámbito de garantía material. Los encargados de transmitir esa información oficial quedan sujetos a límites que impiden cualquier tipo de gestión de la información que suponga un detrimento para el derecho a la presunción de inocencia. Los datos que, en general, pueden tener interés informativo, quedan reseñados en el texto articulado.

LX

Dado que la investigación se configura como una fase no jurisdiccional encaminada únicamente a la averiguación del delito y de sus eventuales responsables, el pleno despliegue de la contradicción de posiciones se ha de producir en su sede natural, que es el juicio oral.

En el plenario el método del enfrentamiento de dos partes en pie de igualdad ante un tercero neutral es la garantía procesal de la libertad y de los derechos de la persona acusada. Pero esto no significa que deba privarse a la defensa de toda intervención en la fase de investigación. Antes bien, la introducción de una dimensión contradictoria del ejercicio del derecho defensa en la fase preliminar es una de las principales tendencias de armonización legislativa en materia procesal penal.

En este punto, se ha diseñado un régimen de intervención de la defensa que no admite confusión alguna con la contradicción propia de la fase procesal, y que, por esa misma razón, no puede generar indebidamente un sucedáneo de prueba. La limitación de la intervención judicial de la fase preliminar, lejos de suponer una minoración de las garantías de defensa, las refuerza considerablemente si se tiene presente un principio básico del nuevo modelo: la ausencia de todo valor probatorio de las actuaciones practicadas en fase de investigación, que no acceden al juicio oral más que en casos tasados, conforme a un rígido sistema de testimonios.

El estatuto de la defensa en la fase de investigación se desarrolla, teniendo en cuenta la reciente reforma introducida por la reciente [Ley Orgánica 5/2024](#), de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, a través de cuatro derechos: a conocer el contenido íntegro de la investigación, a aportar a esta cuantos elementos se consideren necesarios, a proponer la práctica de las diligencias que puedan servir para su descargo —con posibilidad de acceder a la autoridad judicial en caso de denegación— y a participar en la práctica de los actos de investigación. La proposición y participación en la actividad investigadora tiene una plasmación diversa cuando existe un riesgo de pérdida previsible de una fuente de prueba personal. En este supuesto cualificado la defensa tiene el derecho de acceder al Juez de Garantías a través del denominado «incidente de aseguramiento».

LXI

El derecho del investigado «a conocer» la investigación tiene en el texto articulado un doble contenido. Se refiere, por una parte, al conocimiento de los hechos punibles y de su calificación jurídica provisional —que se le comunican en el acto de primera comparecencia—. Incluye, por otra parte, el conocimiento de las actuaciones indagatorias realizadas, lo que supone, en definitiva, el acceso a todo lo actuado en la fase de investigación.

Este doble conocimiento es el presupuesto de los restantes derechos reconocidos en la ley. La articulación de la defensa se basa en el previo conocimiento de los hechos que se atribuyen, de su relevancia jurídica y de los elementos y diligencias que los sustentan. Con esta base podrá la defensa aportar elementos y proponer diligencias en su descargo.

El derecho a conocer se articula, en suma, como un efecto automático de la primera comparecencia que, sin embargo, puede verse excepcionado ante la necesidad de decretar el secreto de las investigaciones. En este supuesto, el conocimiento inherente a la formulación de cargos no desaparece, sino que se pospone a un momento posterior que, en todo caso, no impida la efectividad del derecho de defensa. Esto implica, desde luego, un riguroso control judicial de la duración del secreto, sujeto en todo caso a un límite máximo para salvaguardar que la defensa goce siempre de un amplio margen de tiempo para alegar, discutir y proponer cuanto tenga por conveniente sobre los aspectos de la investigación a los que no ha podido tener acceso.

LXII

Por otra parte, la persona investigada ha de poder desplegar una actividad de descargo basada en todas las informaciones de las que disponga. En este caso, los elementos exculpatorios que se aportan no implican actividad alguna del órgano investigador, por lo que se ha de favorecer su incorporación al expediente, sin perjuicio de la valoración que le pueda merecer su relevancia.

En este sentido, no plantea problema alguno la admisión del material susceptible de incorporarse como prueba documental en el acto del juicio. Lo mismo puede decirse sobre los informes periciales de parte.

En otros casos, como los de declaraciones testificales, se autoriza legalmente la incorporación documentada de declaraciones juradas —en su caso, bajo la fe pública del notario o del letrado de la Administración de Justicia en la nueva oficina—. Estas podrán ser tenidas en cuenta por el Juez de la Audiencia Preliminar a la hora de confirmar o rechazar los cargos definitivamente formulados.

LXIII

El tercero de los instrumentos de la defensa en la fase de investigación implica la posibilidad de interesar la práctica de diligencias siempre que sean concretas y determinadas —no indagaciones genéricas—. Se trata de una facultad íntimamente ligada al derecho a aportar. Desde el momento en el que una persona es informada del procedimiento que se dirige contra

ella no solo debe tener la posibilidad de sumar a la investigación todos los materiales con los que cuente para procurar su exculpación. También debe reconocérsele la posibilidad de solicitar del fiscal la práctica de determinadas diligencias que entienda que pueden ser decisivas para eximirle de los cargos que le son provisionalmente comunicados.

Esta posibilidad conduce necesariamente a plantear dos de los aspectos más delicados de esta fase. En primer lugar: cuál debe ser la vinculación del fiscal a la solicitud de diligencias de investigación de la persona investigada. Y lo que es más importante: cuándo ha de producirse el control judicial de la denegación de los actos de investigación interesados por la defensa.

La primera de las cuestiones debe ser enmarcada en el contexto de la nueva fase de investigación. Se pretende articular una fase puramente instrumental del juicio oral. Por ello, el fiscal director de la investigación debe conservar el poder de conformar el procedimiento y consiguientemente de determinar su contenido con cierta agilidad.

Esta circunstancia no debe impedir que el fiscal, llevado por el deber de objetividad que preside su actuación, acuerde las diligencias que le sean solicitadas por la defensa y que él mismo considere que pueden influir de forma relevante en su decisión sobre la procedencia de ejercer la acción penal. Ante la posible denegación infundada de una diligencia, se producirá, en cualquier caso, la debida articulación contradictoria del derecho la defensa. De este modo, el investigado podrá someter la denegación del fiscal a la revisión del Juez de la Audiencia Preliminar, que se pronunciará sobre la pertinencia de los actos de investigación. El juez ordenará que estos se practiquen cuando, al efectuar el juicio de acusación, estime que son imprescindibles para demostrar la improcedencia de la acción penal que pretende ejercitarse. La persona investigada podrá así hacerlos valer en el juicio de acusación a efectos de lograr el correspondiente sobreseimiento.

En este punto, un control judicial basado en la posibilidad de impugnación durante todo el curso del procedimiento habría supuesto un claro riesgo de implicación del juez en la dirección de la investigación, de mayor dilación de esta —al articularse en dos instancias— y de indebida extensión de su objeto. La solución arbitrada ha sido la de un control diferido a la fase en la que la actuación investigadora del fiscal se sujeta a depuración judicial, que es la audiencia preliminar, en las que el juez podrá ordenar la práctica de diligencias que sean útiles y pertinentes y que hayan sido rechazadas por el fiscal.

LXIV

El nuevo modelo de proceso penal ha de eludir cualquier confusión entre las diligencias de investigación y las verdaderas pruebas. Ha de evitar, por ello, que se reproduzcan miméticamente las formalidades que solo adquieren verdadera funcionalidad en el acto del juicio oral. La práctica actual que convierte las declaraciones de testigos y peritos efectuadas durante la fase investigadora en solemnes ensayos de prolijos interrogatorios no tiene más virtualidad que la de dilatar la ágil tramitación del procedimiento preparatorio.

Ahora bien, una regulación de las diligencias de investigación que aligere sus formalidades y las libere de una apariencia de contradicción que va en perjuicio principal de la defensa, no equivale a excluir una amplia participación de la persona investigada. Al contrario, si se recorre la regulación de los concretos actos de investigación puede observarse de inmediato que la intervención de la defensa es generalizada. Va desde la aportación de personas de rasgos similares en la diligencia identificación visual hasta la garantía de presencialidad, con asistencia letrada, en las diversas modalidades de entradas y registros o de inspecciones oculares —o en las autopsias, las exhumaciones o la reconstrucción de hechos—.

La regulación de cada acto de indagación arbitra, por tanto, una modalidad de intervención o control defensivo adaptada a la dinámica de la concreta diligencia. De hecho, frente a la excesiva prevención que el Anteproyecto de 2011 mostró en relación con la intervención de la defensa en las declaraciones testificales, la presente ley asegura, también en estas, como ya se ha visto, la posibilidad de intervención defensiva. Las ventajas de esta opción son claras: permite un mayor control por parte de la defensa del desarrollo de la diligencia y sienta las bases para una leal colaboración entre el letrado de la persona encausada y el fiscal responsable de la investigación.

LXV

El esquema general de la participación defensiva tiene su excepción en los casos en los que existe un peligro de pérdida de una fuente de prueba personal.

En este punto, el dato fundamental es la previsibilidad del evento que puede impedir la práctica de este tipo de prueba en el acto juicio. En los casos en los que existe un pronóstico razonable de pérdida de prueba, el Derecho comparado contempla normalmente un incidente de aseguramiento. Un incidente que en nuestro ordenamiento presenta hoy día una regulación manifiestamente insuficiente.

En un diseño coherente con las reglas generales de la prueba que se establecen en las disposiciones generales, el nuevo incidente de aseguramiento presenta los siguientes rasgos definitorios.

En primer lugar, no estamos ante un sistema de generación anticipada de prueba. Al contrario, es un mecanismo legal de reacción ante el riesgo de pérdida de la fuente. De ahí que los actos de aseguramiento solo deban acceder al juicio oral cuando el riesgo prevenido se haya materializado, de forma que haya quedado totalmente impedida la práctica en el plenario de la genuina prueba.

De otro lado, a efectos de que el acto de aseguramiento pueda cumplir una cierta función sustitutiva de la prueba imposibilitada, se establece un sistema de plena contradicción que hace que el Juez de Garantías sea el verdadero protagonista del incidente. Le corresponde, ante una petición directa del fiscal o de la defensa, apreciar la realidad del riesgo invocado y dirigir la práctica del propio acto de aseguramiento.

El acto realizado se documentará en soporte apto para la reproducción del sonido y de la imagen. En el plenario se procederá a su reproducción si el riesgo que motivó el aseguramiento se materializa y la verdadera prueba no puede practicarse.

Por otra parte, el incidente también podrá tener lugar en la fase intermedia si es en dicho momento cuando se detecta el riesgo que lo justifica. En cambio, si una vez abierto el juicio oral, el órgano de enjuiciamiento, por sobrevenir idéntico riesgo de pérdida, se ve obligado a practicar una declaración testifical o un examen pericial antes del inicio de las sesiones del plenario, se estará ante una verdadera anticipación de la prueba. Hay que tener en cuenta que, una vez cerrada la fase intermedia, el acto de aseguramiento se practica contradictoriamente ante el tribunal llamado a dictar la sentencia. Este podrá, por tanto, resolver sobre el objeto del proceso en función de la valoración conjunta de todo el acervo probatorio, con cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de inmediación —que exige que sea el mismo juez que ha presenciado todas las pruebas el que dicte la sentencia sobre el fondo—. De ahí que en el marco de los actos previos al juicio oral sí se aluda a la posible práctica de «prueba anticipada» ante el órgano de enjuiciamiento antes del inicio de las sesiones.

LXVI

El incidente de aseguramiento también da cabida a dos supuestos que no obedecen al fundamento general de la institución tal y como acaba de ser expuesto. Se trata de los casos de confesión judicial urgente de la persona investigada y de declaración de personas vulnerables. Ambos se caracterizan por estar desde un principio orientados a acceder al juicio oral, sin depender del riesgo de pérdida de la fuente de prueba. Es más, en el caso de la exploración del menor a través de expertos, se busca justamente evitar la práctica de un examen contradictorio en el acto del juicio oral.

El supuesto de las personas vulnerables enlaza con las exigencias del Derecho Europeo y del llamado «Estatuto de la Víctima». Cuando resulta absolutamente inidóneo el examen contradictorio del testigo por las propias condiciones de edad, enfermedad o discapacidad que presenta, se debe establecer un cauce especial de aseguramiento. Se incluye la colaboración de un especialista con conocimientos idóneos para entablar la adecuada comunicación con el testigo menor. Se podrán obtener de este modo los datos pertinentes evitando en lo posible la victimización secundaria. Como ya se ha explicado, se regula, además, de forma expresa el informe pericial sobre credibilidad de la declaración prestada por un menor.

En lo relativo a la confesión, es evidente que no sería asumible socialmente un sistema que no admitiera, siempre que concurren determinadas condiciones legales, un cierto valor de la que presta la persona encausada antes del juicio. De ahí que se haya establecido para este caso la exigencia de intervención judicial, entendiendo que la presencia del juez constituye el grado máximo de garantía con el que se puede validar la autenticidad de esa confesión.

Cuando la persona investigada, que habrá podido entrevistarse con su letrado antes de declarar ante el fiscal, confiese su participación en los hechos, podrá ser llevada ante la autoridad judicial para que reproduzca su declaración autoincriminatoria. Se exigirá siempre la presencia de su letrado —o, en los casos de extrema urgencia en los que este no pueda ser hallado, la del designado de oficio para asistirle en el acto—. Cuando se haya procedido de este modo, la documentación de la confesión se incluirá en el expediente de juicio oral y se podrá proceder a su reproducción en el plenario.

LXVII

El nuevo modelo procesal debe ser coherente con nuestra tradición histórica. La función primordial de esta ley no es otra, en realidad, que adaptar esa tradición a las exigencias derivadas del marco constitucional vigente y las características de la sociedad española del siglo XXI.

Ambas referencias conducen a un sistema que, como se ha expuesto, admite acusaciones alternativas al Ministerio Fiscal dotadas de un amplio margen de actuación. Esto supone que estas acusaciones han de poder intervenir activamente en el procedimiento de investigación.

También las acusaciones personadas podrán, por tanto, conocer las investigaciones desarrolladas y aportar al procedimiento los elementos que estimen útiles a sus fines. Es más, si finalizada la investigación, el fiscal considera que no hay elementos suficientes para ejercer la acción penal, las acusaciones no públicas —o las víctimas que en este momento decidan personarse— podrán impugnar el decreto del fiscal ante el juez de garantías para que acuerde la continuación del procedimiento, ordenando, a tal efecto, si resulta necesario, se practiquen las diligencias que hayan sido denegadas por el fiscal.

LXVIII

Como se ha señalado, la presente ley toma, en esencia, la estructura del procedimiento de investigación establecida en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 valorando la capacidad de dicho texto de armonizar el respeto a los principios constitucionales del nuevo proceso penal y la sencillez regulativa en la sucesión de los diversos trámites procesales. La nota de la sencillez procedimental quedaba, sin embargo, en entredicho, cuando el citado anteproyecto llegaba a la etapa final del procedimiento preparatorio y al momento del tránsito a la fase intermedia. La regulación se ramificaba entonces en una serie de incidentes de finalidad diversa, que hacían que la conclusión de la investigación fuera excesivamente compleja.

La opción de la presente ley es la simplificación procedimental de la conclusión del procedimiento de investigación, manteniendo, en esencia, la estructura de 2011, pero aligerando esta de algunos de sus contenidos, sobre todo de la proliferación de incidentes — que daba lugar a cierta sensación laberíntica—. De este modo, cuando la investigación se cierra con la acusación del fiscal —que acompañará ya su escrito de acusación al decreto conclusivo— el procedimiento se desarrolla con fluidez hacia la fase intermedia con la presentación, en su caso, de los escritos de acusación alternativos y la remisión de todo el expediente al Juez de la Audiencia Preliminar, que será el que proceda a la depuración de las acusaciones presentadas.

Para los supuestos en los que el fiscal decreta el archivo, se dispone la posibilidad de impugnación del decreto por parte de las acusaciones o víctimas, perjudicados u ofendidos que lo hagan en ese momento, con arreglo al régimen general previsto en la ley. Dicha impugnación puede concluir con la confirmación del decreto de archivo, su revocación para la continuación de la fase intermedia o el acuerdo de practicar las diligencias que en su día fueron denegadas por el fiscal si éstas son imprescindibles para decidir sobre el ejercicio de la acción penal.

LXIX

Cerrada la investigación y ejercida la acción penal comienza el curso de la llamada fase intermedia. Desde este momento adquieren las actuaciones pleno carácter jurisdiccional, puesto que se ha presentado una concreta pretensión acusatoria. Así se declara expresamente en el precepto que encabeza la regulación de esta fase: la acción penal se ejercita con la presentación del escrito de acusación.

El sobreseimiento judicial en la fase intermedia se relaciona con la nueva articulación del sistema de «imputación». Como se ha expuesto anteriormente, la verdadera esencia jurisdiccional de la «imputación» no está en su dimensión de formulación provisional de cargos —asumida en el nuevo sistema como acto de parte en la llamada «primera comparecencia»—

sino en su otra vertiente de verificación del fundamento de los cargos que la acusación pretende finalmente presentar. La misión jurisdiccional en la imputación se desenvuelve, por tanto, en el juicio de acusación mediante el examen judicial de los cargos definitivamente formulados por el actor y de la licitud de los elementos que los sustentan.

Es este el modelo de «imputación judicial» que, como paradigma común a los sistemas continentales y anglosajones, se ha establecido en el procedimiento ante la Corte Penal internacional. En el procedimiento establecido en el [Estatuto de Roma](#), una vez que la investigación ha concluido, la Sala de Cuestiones Preliminares ha de efectuar el juicio de acusación mediante una audiencia «de confirmación de los cargos» previa a la apertura del plenario. Este es el sistema por el que, en suma, se opta en la presente regulación, en la línea que ya fue propuesta por el Anteproyecto de 2011.

En realidad, con esta opción legislativa no se hace otra cosa que volver nuevamente al espíritu de la [regulación de 1882](#), que queda fortalecido. El juicio de acusación tenía en la fase intermedia del procedimiento ordinario un protagonismo similar al que se le atribuye en el nuevo modelo. Correspondía su ejercicio a un órgano distinto del juez instructor que había dirigido las investigaciones. La posterior regulación del procedimiento abreviado, al atribuir esta función al mismo Juez de Instrucción que había construido la tesis acusatoria e impulsado el procedimiento hasta la fase intermedia convirtió este juicio sobre el fundamento de la acusación en un trámite puramente nominal. Se trata, por tanto, también en el ámbito de la fase intermedia, de recuperar una función de control judicial que es esencial en un modelo garantista de proceso y que se ha visto devaluada por su atribución a un único juez con funciones de dirección de la investigación.

Como se ha señalado anteriormente, la competencia para conocer de la fase intermedia se atribuye a un magistrado de la sección de enjuiciamiento del Tribunal de Instancia que, en ese caso concreto, actuará como Juez de la Audiencia Preliminar y que no intervendrá después en el desarrollo del juicio oral.

Ahora bien, ha de advertirse que, frente a la propuesta normativa realizada por el [Anteproyecto de 2011](#), la presente ley establece un juicio de acusación pleno, al que no se sustrae la función esencial de depurar los materiales ilícitamente obtenidos. Se ha optado, en efecto, por llevar la depuración de la prueba ilícita a su trámite natural, que es el juicio de acusación o confirmación de cargos. De este modo, la audiencia preliminar sirve para someter a completa revisión y depuración la actuación investigadora llevada a cabo, autónomamente, por el Ministerio Fiscal, impidiendo el acceso al juicio oral de aquellos materiales que han sido ilícitamente obtenidos y evaluando, al tiempo, si los elementos restantes son suficientes para

justificar la apertura del juicio oral. Con ello se salvaguarda la imparcialidad del órgano de enjuiciamiento, que, al quedar eximido de la función de depuración de la prueba, carece de todo contacto previo con los materiales investigadores y puede proceder al enjuiciamiento del hecho sin ningún prejuicio o idea preconcebida basada en el examen preliminar de meros actos de investigación.

La atribución de la función de depuración de la prueba al Juez de la Audiencia Preliminar se complementa, en el texto de la ley, con la articulación de un recurso de apelación con efecto suspensivo. De este modo, cuando el juez de la fase intermedia excluya determinadas pruebas por razón de su carácter ilícito, la decisión definitiva sobre su acceso al plenario podrá producirse antes de que dé comienzo el juicio oral.

LXX

En cuanto al procedimiento diseñado para la fase intermedia, la idea rectora ha sido evitar en lo posible la duplicación de trámites.

La defensa puede limitarse a presentar la calificación provisional y la proposición de prueba, sin necesidad de formular impugnación alguna de la tesis acusatoria. En este supuesto, se podrá pasar directamente a juicio oral, si el Juez de la Audiencia Preliminar no advierte de oficio la concurrencia de una causa de sobreseimiento libre. Adquiere, así, esta fase intermedia una naturaleza eventual similar a la del modelo portugués, en cuanto la actividad del juez solo tiene lugar en función de las impugnaciones presentadas.

En otro caso, podrá presentar en escrito independiente la impugnación de la acusación formulada, promoviendo así el juicio de acusación.

Al incluirse las conclusiones provisionales y las impugnaciones formuladas por la persona acusada en un trámite común, se evita la articulación de otro adicional si las segundas son rechazadas. Por tanto, no será necesario un nuevo traslado a la defensa para formular conclusiones, ganando de nuevo el procedimiento en agilidad y sencillez. Se evita igualmente, así, que se realicen impugnaciones puramente formales, con las que se promueva la actividad de control judicial con la sola finalidad de ganar tiempo en la elaboración de las conclusiones provisionales.

Del mismo modo, solo se celebra vista en la fase intermedia cuando el Juez de la Audiencia Preliminar lo considera imprescindible según su prudente arbitrio para decidir sobre la apertura del juicio oral y, en todo caso, cuando se acuerde la práctica de diligencias propuestas por la defensa o las acusaciones, si se advierte una posible causa de sobreseimiento. Al Juez le corresponderá, por tanto, ponderar la utilidad de oír a las partes en una comparecencia que, para ilustrar su criterio, puede dirigir con la máxima libertad.

Esta regulación flexible del procedimiento hace, en definitiva, que la fase intermedia diseñada sea igualmente apta para encauzar un proceso complejo, en el que se producirán numerosas impugnaciones y la vista ante el juez será imprescindible, como para un asunto sencillo, que podrá tener una inmediata transición al juicio oral sin que se produzcan mayores dilaciones.

LXXI

Es evidente que para preservar el más perfecto ejercicio de la función de enjuiciamiento ha de cuidarse que no lleguen al tribunal sentenciador más que los materiales absolutamente imprescindibles, como ya sucede actualmente en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado. De ahí que corresponda al Juez de la Audiencia Preliminar la formación del que se denomina «expediente del juicio oral», formado por una serie limitada de testimonios.

Con la aludida finalidad de asegurar la pureza del plenario, se regula la apertura del juicio oral de forma sustancialmente similar a la hoy prevista en la Ley del Jurado.

No obstante, se introducen modificaciones tendentes a dar un mayor protagonismo a las partes en la formación del expediente para el juicio oral. Solo se incluyen como testimonios de oficio que han de llegar al juicio oral los del propio auto de apertura y las calificaciones y proposiciones de prueba de las partes. Por tanto, salvo petición expresa, estos testimonios —o su formación en expediente digital— pueden ser los únicos elementos a disposición del órgano enjuiciador para celebrar la vista.

Las partes podrán solicitar que a este contenido mínimo se sumen únicamente tres clases de materiales obtenidos durante la fase preparatoria: los actos de aseguramiento de prueba personal, las diligencias irreproducibles necesitadas de ratificación en el juicio y los elementos aportados como prueba documental. Se prohíbe en todo caso que se libre testimonio de las diligencias policiales, o se incorporen las declaraciones de testigos y de las exposiciones orales de los peritos que no hayan constituido actos de aseguramiento en el correspondiente incidente.

Fuera ya del expediente del juicio oral que ha de transmitirse al órgano de enjuiciamiento, se regulan los testimonios de uso de las partes. En este caso, sí podrán las acusaciones y defensas solicitar acceso a la grabación o en su defecto copias de las declaraciones prestadas en el procedimiento de investigación, a efectos de poner de manifiesto en el curso del juicio oral las contradicciones en que puedan incurrir los declarantes y establecer así su credibilidad.

LXXII

Concluida la fase intermedia, al órgano de enjuiciamiento solo le corresponde para la preparación del juicio oral el cumplimiento del trámite de admisión de prueba. Se acaba, de esta forma, con el sistema de cuestiones previas —que habrán de plantearse ahora en la fase intermedia— que sustraían al tribunal sentenciador de su verdadera misión. Las distintas cuestiones previas que no estén relacionados con la utilidad y pertinencia de la prueba habrán sido planteadas en la audiencia preliminar, y el juez de la fase intermedia habrá ya realizado la correspondiente labor de saneamiento.

LXXIII

Antes del inicio de las sesiones del plenario, puede ponerse de manifiesto la existencia de una causa de suspensión del juicio. En este punto, se distingue la suspensión propiamente dicha de las causas discrecionales que pueden conducir a la interrupción de las sesiones con motivo de un acontecimiento sobrevenido.

Así, las causas de suspensión suponen la ausencia de un requisito necesario para la celebración de la vista —como la presencia de la persona acusada, de un testigo fundamental o del abogado defensor—. Obligan, ante la ausencia de un presupuesto necesario para la celebración del juicio, a decretar la suspensión salvo en los casos excepcionalmente consignados. En cambio, las causas de interrupción son incidencias que pueden llevar al tribunal a interrumpir las sesiones conforme a su libre criterio. Constituyen, por tanto, excepciones facultativas a la unidad de acto que solo a los magistrados del órgano de enjuiciamiento corresponde apreciar. En uno y otro caso, se mantiene el plazo tradicional para conservar la validez de lo actuado, debiendo reanudarse el juicio oral dentro de los treinta días siguientes a la suspensión o interrupción decretada.

Justamente, uno de los presupuestos necesarios para que, por regla general, pueda celebrarse el juicio oral es la presencia del acusado. Se ha optado por mantener el mismo límite para la celebración en ausencia de dos años de prisión que ya está contemplado en la actual regulación del procedimiento abreviado. Como ya se advertido, esta posibilidad de enjuiciamiento en ausencia tiene una regulación completa en las disposiciones generales de la ley.

Cuestión distinta es que se pueda autorizar a la persona acusada para ausentarse de las sesiones o de los concretos actos del juicio que no le afectan directamente. Esta posibilidad tiene una especial incidencia en los juicios que se prolongan durante varios días y pueden llegar a durar incluso meses. En este punto, se ha huido de la radicalidad propia de alguna regulación

extranjera, que permite que el juicio se celebre solo con la defensa de la persona acusada. Se ha optado, así, por un sistema adecuado a nuestra tradición, pero más flexible que el de la ley procesal actual. Esta regulación tiene una concreción singular cuando son varias las personas acusadas y determinadas actuaciones del plenario solo afectan a una de ellas, pudiendo excusarse la presencia de las demás.

No obstante, la persona acusada deberá acudir en todo caso a los actos de prueba que exijan su presencia, no solo en la medida en que ella misma haya de intervenir activamente, como en una declaración, sino también en cuanto haya de ser objeto de algún tipo de actividad probatoria, como por ejemplo cuando haya de ser reconocida por un testigo.

Finalmente, también se ha dado regulación a la posible expulsión del acusado que altere el desarrollo de las sesiones. Nuevamente, se ha seguido aquí una fórmula similar a la del **Código italiano**, atemperada por una cláusula, tomada de la ley portuguesa, que salvaguarda el derecho del acusado a la última palabra.

LXXIV

El **Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011** y la **Propuesta de Código procesal Penal de 2013** coincidieron sustancialmente en su modelo de juicio oral. Ambos textos trataron de romper con el sistema consolidado en la práctica, de discutible anclaje legal conforme al cual el juicio comienza con la declaración del acusado. Este acto inicial condiciona la dinámica posterior del juicio y vicia la perspectiva con que su objeto ha de ser contemplado. La práctica actual ha llevado a que la acusación, en lugar de verse compelida a demostrar sus tesis, pueda basar su actuación en el cuestionamiento de la versión inicial de los hechos dada por la persona acusada. El actor centra así su actividad en contradecir la tesis manifestada por esta en su declaración inicial, tratando de hacer más creíble la que él mismo sostiene en su escrito de calificación.

No ha de ser esta, obviamente, la dinámica de un juicio oral basado en el derecho a la presunción de inocencia. La misión de la acusación es, como se enuncia ya desde el título preliminar de la ley, la de demostrar la tesis de la culpabilidad del acusado más allá de toda duda razonable. Si, una vez practicada la prueba de la acusación, la responsabilidad criminal no está acreditada no es necesaria ninguna actividad probatoria de descargo. En realidad, ha de darse a la persona acusada la oportunidad de dar libremente una versión alternativa a la que, a través de la prueba de cargo, haya expuesto previamente la acusación. Por tanto, en el nuevo modelo de proceso la declaración del acusado podrá producirse una vez abierto el turno de la defensa, en el momento que esta decida y exclusivamente a su propia instancia.

En definitiva, el sistema actual de declaración inicial del acusado distorsiona el juego efectivo del principio de presunción de inocencia y genera una práctica procesal puramente dialéctica en la que el juez parece encaminado a elegir la tesis más verosímil entre dos opciones de igual valor, cuando en realidad quien ha de demostrar plenamente sus tesis es la parte acusadora. La defensa ha de poder limitarse a generar una duda razonable sobre esta. A esta idea responde la variación de la posición de la declaración del acusado en la estructura del juicio oral.

LXXV

Con la misma finalidad de acomodar el juicio a las exigencias de un modelo acusatorio, se han suprimido las tradicionales facultades de oficio del órgano judicial, que tenían un carácter muy residual en la práctica de los tribunales. Corresponderá en exclusiva a las partes la proposición de actividad probatoria no incluida en los escritos de calificación, por los motivos tasados señalados en la ley.

En lo relativo a la regulación de cada medio probatorio, se ha optado por invertir la tónica de la regulación vigente e incluir su grueso normativo en las disposiciones propias del juicio oral. Se remarca así el carácter necesario y el valor superior de la prueba del plenario frente a las diligencias, puramente eventuales y carentes de efecto probatorio, que pueden practicarse durante la investigación.

De hecho, la dinámica de la práctica de la prueba puede ser muy diversa a la de la diligencia preparatoria con la que puede estar en relación. Así ocurre, por ejemplo, en el régimen de la declaración testifical, que en la fase de investigación consiste en una exposición o narración del testigo y en el juicio oral se articula como verdadero interrogatorio de parte, con preguntas de contrario en un turno específico y con posibilidad del proponente de realizar una última ronda de preguntas para establecer la credibilidad del testigo, tal y como se prevé, por ejemplo, en el [Código de procedimiento italiano](#).

La función de la nueva regulación de cada medio probatorio ha sido la de mejorar y perfeccionar su funcionamiento actual. Por ello, no difiere, en esencia, de la que ya contuvieron los textos prelegislativos de 2011 y 2013. Entre los medios probatorios se incluye, por cierto, el reconocimiento judicial que, con inspiración en la legislación procesal civil, contempló únicamente la Propuesta de Código Procesal Penal.

Una particular explicación requiere, igualmente, el régimen de la prueba documental, por su alcance estructural en el nuevo sistema.

En primer lugar, se pone fin a la necesidad de lectura incondicionada de todos los materiales propuestos como prueba documental, que viene siendo sistemáticamente ignorada en la práctica diaria. Se permite, siguiendo la línea del [Código italiano](#), la mera designación, a efectos de asegurar la contradicción de las partes, de los elementos que serán valorados por el tribunal con carácter de documento.

Hecha esta salvedad, se establecen tres regímenes diferenciados de acceso al plenario del material investigador. La finalidad de esta regulación es asegurar el protagonismo del juicio oral. Se diferencian para ello las «lecturas admitidas», las «lecturas de contraste» y las «lecturas prohibidas».

Se admite, en primer lugar, la lectura de los actos de aseguramiento practicados solo para el caso de que se verifique el acontecimiento impeditivo de su realización como prueba en el juicio oral. No obstante, como ya se expuso en su lugar, se admite en todo caso la lectura de la confesión prestada ante el juez y de la declaración del testigo vulnerable que no ha sido considerado apto para ser sometido a examen contradictorio en el plenario. Como ya se ha puesto de manifiesto, estos dos supuestos escapan de la finalidad institucional general del incidente de aseguramiento y tienden directamente a su lectura en el juicio. Se admite también la lectura de las diligencias irreproducibles necesitadas de ratificación.

En cambio, las declaraciones practicadas en forma ordinaria durante la investigación solo podrán ser utilizadas como mero instrumento de determinación de la veracidad del testimonio. Por eso, solo podrán ser aportadas y leídas cuando un testigo incurra en una contradicción sustancial. En este supuesto, la parte que haya obtenido para su propio uso el correspondiente testimonio, al verificar una contradicción relevante del testigo, podrá solicitar la lectura de la declaración previamente prestada en la fase de investigación. Hay que advertir que esta lectura no tiene más fin que evidenciar la contradicción producida, sin que lo dicho en la declaración prestada en la fase investigadora pueda servir para formar la convicción del tribunal. Su utilidad exclusiva se proyecta sobre la credibilidad que tiene lo narrado por el declarante en el propio acto del plenario.

Finalmente, se prohíbe la lectura del resto de materiales de la investigación.

LXXVI

En lo relativo a la forma y contenido de la sentencia, el texto articulado se remite a la regulación general de la [Ley Orgánica 6/1985](#), de 1 de julio, del Poder Judicial, incluyendo ciertas especialidades exigidas para los juicios criminales.

Así, en el ámbito de la fundamentación jurídica de la sentencia se exige que figure, primera y separadamente, la valoración de la prueba. Se distinguen así los hechos probados propiamente dichos de la motivación que conduce a ellos. Esta última comprende el juicio conclusivo sobre el resultado de cada prueba practicada —y sobre el acervo probatorio en su conjunto— y el enlace racional que va de dicha conclusión probatoria al establecimiento de un hecho como probado o no probado. Con ello, no solo se reafirma la naturaleza jurídica del juicio al hecho, esencial en el ámbito del Derecho penal —en cuanto el delito es, ante todo, un hecho histórico—. Se facilita, además, la efectividad del control de la sentencia. Las partes que discrepen del fallo emitido podrán —en el correspondiente recurso— atacar la racionalidad de la inferencia probatoria realizada, poner de manifiesto —en el caso de la defensa— la existencia de otra tesis alternativa igualmente plausible o evidenciar, finalmente, que no han sido tomadas en consideración determinadas pruebas esenciales.

Precisamente en orden a la crítica probatoria, se conserva y actualiza la tradicional regla de libre valoración. Se subraya adecuadamente su valor como garantía epistemológica ineludiblemente ligada al derecho a la presunción de inocencia. Ya en el título preliminar de la ley, dicha regla queda inmediatamente vinculada al deber de absolución del tribunal en caso de persistir una duda razonable. En este sentido, el estándar de exigencia probatoria que puede llevar al fallo condenatorio no concurre en los casos en que existe una tesis sobre los hechos —alternativa a la formulada por la acusación— que resulta mínimamente razonable. De ahí que no pueda existir ninguna fórmula apriorística susceptible de conducir mecánicamente a la condena y que la regla de libre valoración sea absolutamente obligada desde la óptica del derecho a la presunción de inocencia.

Pero no puede llegarse a la misma conclusión en sentido inverso. El ordenamiento penal sí que puede establecer ciertas reglas legales que eviten la vulneración del derecho a la presunción de inocencia y que impidan la emisión de un fallo condenatorio fundado exclusivamente en elementos de convicción que en ningún caso pueden conducir a inferir la culpabilidad del acusado con el necesario grado de certidumbre. De ahí la singular importancia que adquiere en la regulación de la sentencia la inclusión de ciertos estándares de prueba mínima.

Entroncando, en efecto, con la jurisprudencia constitucional sobre la presunción de inocencia, la práctica procesal ha demostrado que ciertos medios de prueba ofrecen un alto margen de error y carecen de fiabilidad suficiente para sustentar por sí solos una sentencia condenatoria. Por ello, el nuevo modelo exige expresamente que concurran elementos de corroboración suficiente cuando la única prueba de la acusación es un testimonio de referencia o la sola declaración de coacusados.

LXXVII

En cuanto a la congruencia fáctica de la sentencia, hay que partir de la mejor delimitación del objeto del juicio que es apreciable en la nueva regulación positiva. De este modo, las acusaciones no pueden introducir cambios fácticos sustanciales en sus conclusiones definitivas. Esta prohibición queda complementada con una regla de congruencia fáctica, que impide apreciar en la sentencia hechos no incluidos en las calificaciones definitivas de las partes y no debatidos en el acto del juicio oral.

En este punto, tiene singular importancia la referencia que hace la nueva regulación al contenido fáctico de la sentencia de signo absolutorio. Es evidente que hay supuestos en los que el fallo absolutorio debe estar precedido de un completo relato de hechos probados. Esto es especialmente exigible cuando la razón de la absolución es la atipicidad del hecho, que ha de poder ser discutida por el acusador en vía de recurso, alegando infracción de la ley sustantiva.

No es admisible, en cambio, que se incluyan en una sentencia absolutoria consideraciones incompatibles con el derecho a la presunción de inocencia. Se han dado casos en los que el tribunal, sin que se haya practicado prueba alguna, ha incluido en la sentencia contundentes afirmaciones relativas a la culpabilidad del acusado.

Por este motivo, se prohíbe que la sentencia absolutoria contenga consideraciones incompatibles con la vigencia de este derecho fundamental. Esta disposición enlaza, nuevamente, con la regulación general de la presunción de inocencia que se contienen en el título preliminar.

LXXVIII

Sí se admiten, en cambio, en las conclusiones definitivas de las partes, modificaciones relativas a la calificación jurídica, al grado de participación del acusado, a la apreciación de agravantes y a la petición de una mayor pena. En estos casos, siguiendo la línea actualmente fijada en la regulación del procedimiento abreviado, se permite a la defensa solicitar el aplazamiento de la vista para que pueda preparar sus alegaciones o proponer una nueva prueba relacionada con la modificación introducida por el actor.

No obstante, nuestra regulación no contiene una descripción clara de los supuestos y requisitos que permiten al tribunal apartarse de la calificación jurídica utilizada por las acusaciones en sus conclusiones definitivas. Es la jurisprudencia, constitucional y ordinaria, la que permite deslindar adecuadamente los distintos supuestos. A ella se ajustan las disposiciones relativas a la «congruencia jurídica de la sentencia».

Así, si la calificación jurídica que el tribunal estima aplicable al caso es más leve que la propuesta por las acusaciones, y si el nuevo título jurídico al que el órgano judicial alude resulta homogéneo al anterior, puede dictarse sentencia condenatoria sin abrir un nuevo debate entre las partes. En estos casos, la homogeneidad implica que todos los elementos típicos de la nueva calificación jurídica —que es más beneficiosa para el acusado— han sido discutidos en el juicio oral, por lo que no se produce merma alguna de la adecuada contradicción de las partes. En cambio, si la calificación menos grave que el tribunal estima aplicable es heterogénea —esto es, aun sustentándose en los mismos hechos, contiene un elemento típico no debatido—, la nueva regulación admite que sea sometida a la consideración y debate de las partes. Esto implica que la falta de homogeneidad ha de circunscribirse a una pura cuestión jurídica lo que puede ocurrir si, por ejemplo, el elemento típico no discutido es un elemento normativo.

En cambio, la aplicación de una calificación jurídica más grave o la más leve no homogénea se sujeta a requisitos mucho más estrictos. Se prohíbe en todo caso cuando la nueva calificación jurídica no es homogénea o cuando se basa en hechos no debatidos en el plenario.

Si, en cambio, el nuevo título jurídico es homogéneo y se refiere a hechos discutidos en el acto del juicio, el tribunal que lo estime aplicable deberá acudir a la tradicional formulación de la «tesis» en un debate contradictorio. También deberá plantear esta tesis cuando la pena solicitada por las acusaciones no se corresponda con la prevista legalmente para el delito calificado.

La regulación positiva de la «tesis» se adapta a la interpretación jurisprudencial dominante. La tesis sometida por el tribunal al debate y consideración de las partes solo podrá fundamentar la condena si es acogida por alguno de los acusadores. En este punto, es cierto que se ha hecho una seria objeción doctrinal a esta interpretación «acusatoria» del Tribunal Supremo. Así, un sector de la doctrina, inspirándose en el modelo procesal alemán y en los extraordinarios poderes de oficio que en dicho ordenamiento corresponden al órgano enjuiciador, entiende que el tribunal, al plantear la tesis, salvaguarda suficientemente la contradicción de las partes. Esto bastaría, desde esta perspectiva, para sustentar la condena en el título jurídico más grave propuesto por el tribunal —y que, por lo tanto, ha podido ser discutido por la defensa—. Se hace, así, una aplicación ortodoxa del principio *da mihi facta dabo tibi ius*, solo atemperado por exigencias relativas al principio de contradicción.

Frente a esta posición, no puede olvidarse que el verdadero problema radica aquí, nuevamente, en el papel del juez en el proceso penal, como tercero ajeno a la contienda que no debe asumir funciones de parte, mucho menos la función activa de persecutor del delito en la faceta de acusador. El juez no ha de ir, por tanto, más allá del interés en el castigo que ha manifestado el órgano estatal de acusación pública o el del ciudadano que ejerce

alternativamente la acción. Es, nuevamente, la imperiosa necesidad de salvaguardar la imparcialidad objetiva del órgano jurisdiccional —incompatible a la asunción de cualquier función de parte—, la que debe llevar a acoger en sede legislativa la interpretación realizada por el Tribunal Supremo como la más acorde a los principios fundamentales del nuevo sistema. Así se desprende, además, de la doctrina del Tribunal Constitucional.

LXXIX

En materia de recursos, son tres los presupuestos fundamentales de la presente ley. Por una parte, el nuevo texto pretende modernizar el sistema evitando que los jueces se vean llamados a revisar sus propias resoluciones a través de impugnaciones no devolutivas que son estimadas en muy contados casos. Por otra, se consolida y perfecciona el modelo actual de «segunda instancia», opción que constituye uno de los ejes estructurales de la presente Ley de Enjuiciamiento Criminal tal y como ya ha sido expuesto. Finalmente, se atribuye al Tribunal Supremo la función de preservar la imprescindible unidad y coherencia en la interpretación del ordenamiento jurídico penal, sustantivo y procesal. La casación pasa, por tanto, a ser un instrumento de unificación de doctrina íntegramente basado en el concepto de interés casacional.

La regulación positiva se inicia con la enunciación de las reglas generalmente aplicables a los diversos medios de impugnación, fundamentalmente las relativas al derecho a recurrir y a desistir del propio recurso, el gravamen exigible para impugnar una resolución —requisito del que se exceptúa la legitimación excepcional conferida al Ministerio Fiscal, como defensor de la legalidad, en interés de la persona condenada y de quien tenga la condición de víctima o perjudicada—, la prohibición de empeoramiento de la situación del recurrente con ocasión de su propio recurso, la posibilidad de recurrir con carácter supeditado y los efectos generales que lleva aparejada la interposición o la estimación de un recurso.

Dentro del recurso de apelación contra sentencias, destaca la regulación del llamado «recurso supeditado», que se configura como una excepción singular a la prohibición de *reformatio in peius*. Se admite de modo expreso que la decisión de una de las partes de romper el status quo establecido en la sentencia habilite a las que se han aquietado a lo resuelto para recurrir en defensa de sus propias pretensiones en tanto se mantenga la impugnación verificada en su contra. La exclusión de la posibilidad de recurrir supeditadamente acaba privilegiando a quienes asumen actitudes procesales dilatorias o puramente mecánicas y deciden combatir sistemáticamente las sentencias que no satisfacen plenamente sus intereses, aunque no tengan argumentos sólidos para ello. La supeditación actúa, a su vez, como mecanismo de racionalización de la interposición de recursos, ya que las partes, al saber que su propia

impugnación puede dar lugar a la de la parte contraria, renuncian a alargar el proceso de modo puramente tentativo y solo utilizan el medio de impugnación que está a su alcance si tienen razones jurídicas suficientes para hacerlo. Se aclara, en todo caso, que el recurso supeditado, al igual que ocurre en la adhesión, queda sin efecto cuando se desiste del recurso principal y se especifica que la interposición de un recurso de esta naturaleza abre un plazo de igual duración al previsto para el concreto recurso de que se trate, plazo en el que las demás partes pueden presentar sus alegaciones sin que, con ocasión de este nuevo trámite, quepa ya la presentación de un nuevo recurso supeditado.

En el régimen de recursos contra las resoluciones de los letrados de la Administración de Justicia, todas las resoluciones dictadas por estos pasan a ser susceptibles de control judicial, generalizándose la posibilidad de recurrir en revisión para adaptar la regulación sobre esta materia a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Se establece, a continuación, el régimen los recursos contra los autos dictados por el Juez de Garantías, por el de la Audiencia preliminar y por los órganos de enjuiciamiento y de ejecución. Se aparta, en este ámbito, el texto presentado de la regulación actualmente en vigor. Esta se caracteriza por la duplicación de las impugnaciones disponibles, pues arbitra un recurso potestativo de reforma y un recurso adicional de apelación. Esta dualidad genera importantes retrasos en la tramitación de los procedimientos, lo que no parece justificado a la vista de la escasa virtualidad que, como instrumento de control, tiene la solicitud de revisión formulada al mismo juez que ha dictado la resolución cuestionada. Sin embargo, tampoco parece razonable que todo el control de las resoluciones interlocutorias quede relegado al recurso devolutivo formulado ante el tribunal de apelación. Esta carga adicional perjudicaría el eficaz ejercicio de la función fundamental de este órgano, que en el nuevo modelo ha de conocer en exclusiva de los recursos que se formulen contra las resoluciones que ponen fin al procedimiento con pleno efecto de cosa juzgada —los autos de sobreseimiento y las sentencias—.

Pues bien, en esta encrucijada se ha seguido la opción intermedia que arbitró el **Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011**, consistente en aprovechar la particular fisonomía de los nuevos tribunales de instancia. Se configura, de este modo, dentro de este tribunal, una sección exclusivamente encargada de conocer los recursos de reforma contra los autos impugnables, excepción hecha, según lo expuesto, de aquellos que ponen fin al procedimiento. El recurso de reforma mantiene, por tanto, su carácter horizontal, al resolverse dentro del mismo órgano de instancia, pero deja de estar atribuido al mismo juez que ha dictado la resolución impugnada. Se introducen, no obstante, algunas modificaciones en este sistema de impugnación. Así, se unifica la tramitación de los recursos de reforma y apelación frente a los autos y, en los casos de aforados, se confiere la competencia para ambos recursos a una misma Sala. Se incluye, además, en la línea de la **propuesta del Código Procesal Penal de 2013**, una regulación general del recurso de queja frente a los autos de inadmisión de recursos de reforma y apelación, así como frente al auto de denegación de la preparación del recurso de casación.

LXXX

Desde el **dictamen 20 de julio del año 2000**, recaído en el caso "Cesáreo Gómez", el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas vino condenando reiteradamente a nuestro país por incumplimiento del derecho a la doble instancia. La superación de esta situación, que se hizo más acuciante desde la **ratificación en el año 2009** del Protocolo número 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, dio lugar a la generalización del recurso de apelación a través de la citada **ley 41/2015**, que siguió, en este punto, las líneas directrices establecidas, primero, en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 y, luego, en la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013. El sistema entonces diseñado coincide, por ello, en sus líneas esenciales con el que la presente ley arbitra, aunque, como ya se explicó, existen importantes diferencias entre ambos desde el punto de vista orgánico, pues la instancia, la apelación y la casación pasan en la presente ley a constituir tres niveles claramente diferenciados de la planta judicial, que no se solapan entre sí. En el plano procesal se mantienen, sin embargo, los rasgos esenciales del modelo de apelación del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011, que son, en realidad, los mismos, salvo algunos matices, que caracterizan a la legislación en vigor.

Así, en cuanto a la cuestión de si debe introducirse en nuestro ordenamiento procesal penal un modelo de apelación plena o si debe mantenerse el sistema tradicional de apelación limitada, se opta decididamente por mantener y perfeccionar el segundo. La doctrina procesal y la propia experiencia del sistema alemán de doble enjuiciamiento ponen de relieve que son mayores los inconvenientes y desventajas del sistema pleno que los derivados del sistema limitado. La apelación plena conduce, por una parte, a que las partes se reserven su verdadera estrategia procesal para la segunda instancia, sirviendo el primer enjuiciamiento para tantear o explorar las posibilidades del contrario. Por otra parte, en el segundo juicio, la dinámica de los testimonios pierde su espontaneidad; los intervinientes tienden a reproducir —o a reconstruir, según sus intereses— lo narrado en el juicio anterior, dejando de tener como referencia principal su percepción directa de los hechos. La virtualidad del acto del juicio oral como medio de esclarecimiento de la verdad se ve, de este modo, reducida en las dos instancias, en un caso por la omisión de las pruebas relevantes y en el otro por la devaluación de su contenido.

En realidad, nada garantiza un mayor acierto del tribunal de apelación en la apreciación directa de la prueba. De hecho, de cara a asegurar una más racional valoración de la prueba practicada, sería más efectivo que todo el enjuiciamiento en primera instancia se atribuyese a un tribunal colegiado, lo que exigiría una inversión económica menor que la instauración de un sistema generalizado de apelación plena. Por este motivo, el sentido de la revisión fáctica en el recurso de apelación ha de ser otro distinto, más adecuado a su fisonomía como instrumento de control de la legalidad del proceso verificado en instancia. En definitiva, el texto articulado opta claramente por un modelo de apelación limitada.

Resuelta esta cuestión preliminar, el segundo paso consiste en determinar si la revisión de la legalidad del proceso verificado en la instancia —que no la repetición de dicho proceso— debe tener un alcance diferente en función del carácter absolutorio o condenatorio del fallo recaído. Es evidente que, dictada una sentencia condenatoria, los márgenes de revisión deben ser más amplios, pues la persona condenada está asistida de un derecho que no tiene correspondencia en el lado de los acusadores: la presunción de inocencia. El estatuto constitucional de la persona acusada exige, inequívocamente, la configuración de una apelación asimétrica, en la que se configuran motivos comunes de infracción de ley sustantiva y procesal que se ven significativamente desbordados cuando se trata del recurso de apelación interpuesto frente a una condena, pues hay infracciones legales que son exclusivas del estatuto procesal de quien se encuentra protegido frente a toda resolución condenatoria que no haya sido dictada en virtud de prueba de cargo suficiente y más allá de toda duda razonable.

Es este un modelo que genera una desigualdad deliberada, acorde con las premisas ideológicas del sistema penal liberal, que son las de nuestro Estado constitucional en su dimensión de Estado de Derecho. Un modelo que, por tanto, no debe ser contemplado como una forzada adaptación legislativa interna a las obligaciones internacionales asumidas por España. Constituye, más bien, una nueva manifestación de la esencia del proceso penal como sistema de garantías establecido para la protección del ciudadano frente a la pretensión punitiva del Estado. Y es razonable que, desde esta perspectiva, el poder público que aspira a la imposición de la pena tenga una única posibilidad de acreditar la culpabilidad de la persona acusada y que esta, en cambio, pueda someter la condena recaída a una revisión ulterior que asegure la efectividad de todos sus derechos fundamentales como barreras infranqueables frente al ejercicio del poder punitivo, en particular como salvaguarda de la regla que exige que la culpabilidad sea acreditada más allá de toda duda razonable. El juicio revisorio de la sentencia condenatoria debe alcanzar, por ello, a las conclusiones fácticas y a la idoneidad de la prueba practicada para establecer la culpabilidad de la persona acusada.

De este modo, cuando sean las acusaciones las apelantes podrá discutirse en el recurso, sin limitación alguna, cualquier infracción del Derecho sustantivo y procesal. La ley hace aquí una descripción, sintética pero precisa, de los distintos motivos de infracción legal, sustantiva y procesal, que están al alcance de todas las partes del proceso, aclarando que las acusaciones no pueden ampararse en ellos para interesar que los hechos sean sometidos a una nueva valoración por parte del tribunal de apelación. En otras palabras, las acusaciones no podrán, en ningún caso, solicitar la revisión de los hechos declarados probados en la instancia; solamente podrán formular su recurso por motivos de infracción de ley. Se incluye, no obstante, como puro motivo de infracción de ley procesal, el control jurídico de la motivación fáctica, que puede dar lugar a la nulidad de la sentencia absolutoria en los casos de irracionalidad o arbitrariedad de la valoración de la prueba o de completa omisión de dicha valoración en relación con alguna prueba relevante. Se expresa con ello que no se trata de una revisión del juicio probatorio sino de un análisis puramente externo de la motivación empleada.

Solo el condenado puede pedir, en definitiva, una verdadera revisión de los hechos declarados probados en la sentencia condenatoria impugnada pues solo él puede alegar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia en su doble dimensión de regla de juicio y regla probatoria. Como queda dicho, se descarta en este punto el modelo de apelación plena y se configura la segunda instancia como un instrumento de depuración a través del reexamen del proceso previo y de la corrección de la valoración realizada por el órgano judicial de instancia. El tribunal superior deberá revisar la adecuación de la valoración probatoria a las exigencias del derecho fundamental a ser presumido inocente, lo que implica mucho más que la mera comprobación de la existencia de una prueba de cargo suficiente, válidamente obtenida y legalmente practicada. El tribunal de apelación deberá asegurarse de que esa prueba haya sido racionalmente evaluada, conforme a las reglas de la experiencia, y habrá de realizar además el imprescindible control de la duda razonable. Un control que exige descartar la existencia de otras tesis alternativas racionales que habrían debido llevar a un pronunciamiento absolutorio. En este punto el modelo quiere ser taxativo en cuanto a las posibilidades revisoras de la segunda instancia. La falta de inmediación impide la revisión de los hechos en los casos de sentencia absolutoria pero no puede ser invocada indebidamente para eludir el deber de comprobar que se han cumplido escrupulosamente los exigentes estándares de valoración de prueba que hacen posible un pronunciamiento condenatorio.

Por otro lado, se configura un sistema amplio para la práctica de la prueba en la segunda instancia en los casos en los que resulta procedente. En estos supuestos puntuales se abrirá un incidente y se celebrará vista a instancia de la persona condenada, pues solo esta puede introducir hechos y pruebas nuevas con motivo del recurso de apelación. No obstante, cuando así lo haga, a efectos de asegurar la adecuada contradicción, se permite a las acusaciones proponer de contrario las pruebas que estiman pertinentes, se hayan practicado o no en el juicio previo. Será este, en realidad, el único supuesto en que la apelación llegue a asemejarse a un segundo enjuiciamiento.

Finalmente, de acuerdo con los principios que inspiran toda la regulación de los recursos, la celebración de vista con presencia de la persona acusada no solo tendrá lugar cuando el tribunal lo considere oportuno o cuando se solicite la práctica de prueba nueva, sino en todo supuesto en el que el tribunal de apelación pueda llegar a condenar en segunda instancia.

LXXXI

La visión del recurso de casación como instrumento de unificación doctrinal fue anticipada en el [proyecto de ley](#) aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2005. Reconocía este texto en su exposición de motivos que el papel que debe corresponder al Tribunal Supremo es el de garante de la igualdad y de la seguridad jurídica en la interpretación

y aplicación del ordenamiento estatal. En tal concepto le corresponde la depuración de las infracciones cometidas en la aplicación de las normas estatales, como son, en todo caso, las normas penales, sustantivas o procesales. El recurso de casación pasaba, de este modo, a entenderse como instrumento de unificación de la interpretación del ordenamiento jurídico estatal con motivo de los pronunciamientos discrepantes de los órganos judiciales inferiores

Pero el sistema entonces arbitrado para el ejercicio de esta función no conjuraba suficientemente el peligro de saturación de asuntos —derivado justamente de la carencia de doctrina jurisprudencial sobre la mayor parte de delitos—. Por el contrario, se corría el riesgo de provocar un verdadero aluvión de impugnaciones que colapsase al alto tribunal. La regulación propuesta permitía, en principio, que accediesen al Tribunal Supremo un elevadísimo número de recursos interpuestos contra las sentencias dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales. Bastaba, a estos efectos, con que no existiera jurisprudencia del alto tribunal sobre la cuestión controvertida, circunstancia que estaba llamada a producirse en relación con la mayor parte de infracciones contenidas en el [Código penal](#). Un número tal de recursos, en ese estado de las cosas, podía suponer la paralización de la Sala Segunda.

Diez años más tarde, la [ley 41/2015](#) decidió afrontar este problema arbitrando un doble sistema de casación. Mantuvo el modelo legal tradicional en relación con las apelaciones resueltas por los Tribunales Superiores de Justicia y arbitró, en relación con las procedentes de las Audiencias Provinciales, una nueva casación basada, de acuerdo con la tendencia generalizada en las leyes procesales de los últimos tiempos, en el concepto de interés casacional. La regulación quedó, de este modo, a caballo entre el viejo y el nuevo modelo de proceso. El propósito de la presente ley es completar el tránsito hacia un modelo de casación eficiente y moderno, que permita al Tribunal Supremo ejercer la función unificadora de doctrina que solo él puede desempeñar en el ámbito penal.

Para ello, se aclara, en primer lugar, que el recurso de casación tiene por objeto la formación de doctrina jurisprudencial, sin que constituya una segunda revisión de la legalidad del proceso previo. Los cometidos característicos de la apelación y la casación son, por tanto, claramente deslindados. A efectos de lograr el propósito expuesto, la presente ley se suma a la tendencia generalizada en la legislación procesal de los últimos tiempos y recurre al concepto jurídico indeterminado del interés casacional. La exigencia de dicho interés cualificado para la formación de doctrina jurisprudencial pasa, sin embargo, a extenderse a todos los recursos de casación del ámbito penal, también, por tanto, a los que pretendan fundarse en la infracción de una norma o garantía procesales. Los motivos de interés casacional se expresan, a su vez, de forma amplia y flexible para permitir que el Tribunal Supremo sea el que administre su aplicación de un modo prudente y adecuado. Se parte, para ello, de la interpretación que la propia Sala Segunda ha efectuado del alcance del interés casacional de la [ley 41/2015](#), que se completa en lo indispensable para que la unificación doctrinal pueda alcanzar también al ámbito procesal.

En relación con los motivos de casación puramente procesales se opta, por cierto, por la limitación de las sentencias recurribles. Solo accederán a la casación procesal las dictadas en primera instancia por tribunal colegiado. Se mantiene, pues, la cláusula limitativa establecida en la **Propuesta de Código Procesal Penal de 2013**. Se entiende que esta restricción sigue siendo útil para evitar un excesivo volumen de entrada de asuntos en el trámite de admisión. A diferencia de lo que ocurre con la infracción de normas sustantivas, esa limitación no impide al Tribunal Supremo unificar doctrina en relación con cualquier problema procesal.

Finalmente, la tramitación de la casación se ajusta, en esencia, a las normas de la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013 e incorpora, adaptándolas, algunas modificaciones que el **Real Decreto Ley 5/2023**, de 28 de mayo, acometió en la regulación de la casación penal, introduciendo determinados filtros en su preparación y admisión. No obstante, ahora se refuerza aún más el trámite de admisión. La experiencia acreditada demuestra que la administración eficiente de la entrada de asuntos —en un sistema que pretende filtrar los recursos en razón de su interés objetivo en la formación de jurisprudencia— solo puede lograrse flexibilizando las exigencias formales de admisibilidad. Se opta por ello por una Sala de Admisión de tres magistrados a la que corresponde decidir sobre la admisión de los recursos. Concurriendo unanimidad de estos tres magistrados, dicha sala podrá apreciar por simple providencia que el recurso de casación interpuesto carece de todo interés casacional. La gestión eficiente de este sistema de inadmisión dependerá, obviamente, de que la Sala Segunda del Tribunal Supremo cuente con recursos humanos idóneos, que sirvan de soporte técnico adecuado a la labor que han de desarrollar los magistrados en el trámite de admisión. La racionalización de dicho trámite también incluye la atribución al Tribunal Supremo de ciertos poderes normativos accesorios, que le permitirán fijar los requisitos formales exigibles a los recursos, particularmente los relativos a su extensión máxima.

LXXXII

El régimen de la revisión de sentencias se basa en la regulación hoy día en vigor, procedente de la **ley 41/2015**, a la que se intenta, no obstante, dar una redacción más diáfana y accesible. Se incluye la posibilidad de revisión cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado la violación de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por el Convenio, así como cuando por alguno de los Comités de Naciones Unidas se hubiese declarado la violación de alguno de los derechos reconocidos en los respectivos Convenios y sus Protocolos, que hubiesen sido ratificados por España. También será posible la revisión de las sentencias dictadas en los procesos en los que el magistrado haya sido condenado por delito y exista un nexo entre su actuación ilícita y la resolución del asunto. Se admitirá igualmente frente a aquellas sentencias cuyos pronunciamientos puedan ser contrarios

a las dictadas en otros órdenes jurisdiccionales, en particular en el ámbito contencioso administrativo, con el que múltiples delitos actuales, como tipos penales en blanco, guardan una estrecha relación. Pero en estos casos se aclara que la posibilidad de revisión queda supeditada a que el tribunal penal se haya pronunciado expresamente sobre la cuestión controvertida a efectos puramente prejudiciales, esto es, reconociendo que debe ser definitivamente resuelta por otro orden jurisdiccional.

Finalmente, se establece la posibilidad de anular las sentencias dictadas en ausencia y se configura un sencillo procedimiento para los supuestos de cambio legislativo, a los que se suma ahora la posibilidad de revisión en caso de declaración de inconstitucionalidad de una norma penal.

LXXXIII

La presente reforma trata de conservar aquellas innovaciones realizadas en el texto de la **ley de 1882** que han demostrado su utilidad práctica en el objetivo de modernizar y actualizar el funcionamiento de la justicia penal. Una de estas innovaciones fue el llamado «juicio rápido». Llevado a su esencia, el «procedimiento para el enjuiciamiento rápido de delitos» supone la acumulación en el servicio de guardia de todas las actuaciones propias de la fase de investigación y la fase intermedia. En otros términos, se aprovecha la actuación del juez, del fiscal y del letrado de la Administración de Justicia en servicio de guardia para preparar íntegramente el juicio oral de aquellas infracciones que son susceptibles de una investigación rápida y sencilla.

Esta es la esencia institucional que se ha trasladado al ámbito la presente ley, cuya regulación sigue la pauta general establecida en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011.

El ámbito de aplicación general de los procedimientos urgentes es el que hoy día fija el **artículo 795** de la ley vigente. Pero se introducen dos novedades fundamentales. La primera es la eliminación del listado de delitos, que, como criterio alternativo a los demás señalados en el aludido precepto, ha carecido de toda virtualidad práctica. La segunda novedad consiste en superar la total capacidad de disposición que tienen las fuerzas policiales para determinar la aplicación de este procedimiento especial. En la nueva regulación, cuando el fiscal reciba noticia de un crimen susceptible de investigación íntegra en el servicio de guardia también podrá disponer de oficio la incoación del procedimiento de urgencia.

De este modo, los criterios que determinan la aplicabilidad general de los procedimientos urgentes son dos: la flagrancia —de la que se conserva la definición actual— y la susceptibilidad de investigación íntegra en el servicio de guardia. A este segundo supuesto se denomina «investigación concentrada», denominación que se ha considerado más indicativa de

su verdadero sentido que la de «investigación sencilla» que contiene la regulación actual. El límite penológico para que operen ambos supuestos sigue siendo el de los cinco años de pena privativa de libertad o de diez años si se trata de otras penas, salvo en los delitos contra la libertad sexual, en los que se atenderá exclusivamente a la duración de la pena privativa de libertad.

LXXXIV

El **Código Penal** sigue conservando la institución del delito privado para los supuestos de calumnias e injurias contra particulares. Esto obliga a arbitrar un procedimiento cuya principal característica es que, dada la preponderancia del interés particular sobre el público, se prescinde de la intervención ordinaria de los órganos de investigación oficial y de la propia fase previa de indagación.

Se suprime en la nueva regulación la conciliación previa obligatoria, que se reconduce, con carácter potestativo, al sistema general de justicia restaurativa. El procedimiento sigue dependiendo de la querella del actor privado, cuyo traslado hace los efectos de formulación de cargos y sustituye, por tanto, a la primera comparecencia.

Conforme a la naturaleza privada de la infracción se prescinde de la investigación oficial como tal. El actor y el querellado pueden, sin embargo, solicitar del juez concretas actuaciones preparatorias que no puedan realizar por sí mismas y que sean indispensables para preparar el juicio oral. También se podrán solicitar del juez las correspondientes medidas cautelares, sin que proceda en ningún caso la prisión provisional en este procedimiento especial.

Ante la ausencia de fase investigadora, puede decirse, en realidad, que este procedimiento se inicia en la fase intermedia. De ahí que, formulados los cargos con el traslado de la querella y realizadas en su caso las actuaciones preparatorias puntualmente solicitadas, se exija la formulación inmediata de acusación ante el mismo juez, que resolverá lo procedente sobre la apertura del juicio oral.

LXXXV

Como ya hiciera la propia **ley de 1882**, se incluyen en el texto procesal las particularidades relativas a las causas contra aforados. En realidad, se pueden acumular las especialidades en dos cuestiones distintas. Por una parte, las implicaciones orgánicas que derivan de la competencia especial de un tribunal situado en la cúspide de la organización judicial de la Comunidad Autónoma —el Tribunal Superior de Justicia— o del propio Estado —el Tribunal Supremo—. Por otro lado, el cauce procedimental que, en los supuestos de causas contra diputados y senadores, debe darse a la correspondiente autorización de las Cámaras.

En cuanto a la primera cuestión, se opta, frente al **Anteproyecto de 2011**, por ajustar el procedimiento al modelo general de doble juez, lo que permite superar la irrecurribilidad que el citado texto prelegislativo establecía en relación con todas las decisiones adoptadas en la fase de investigación y la fase intermedia. Se crea, a estos efectos, una Sala de Recursos, compuesta por tres magistrados, a la que se atribuye la competencia para conocer de los recursos de reforma y apelación previstos en el procedimiento general. Se asegura, de esta forma, la posibilidad de que sean revisadas decisiones tan relevantes como la prisión provisional. El enjuiciamiento del delito habrá de producirse, a su vez, ante una Sala formada por tres magistrados, distintos en todo caso a los que hayan actuado como jueces de garantías o de la audiencia preliminar o haya formado parte de la Sala de Recursos.

En los supuestos de investigaciones contra diputados y senadores debe darse un cauce procedimental específico a la solicitud de autorización de las Cámaras para proceder contra los mismos. Hay que partir de la total ausencia de valor que caracteriza a la investigación del fiscal en el nuevo modelo. De esta forma, solo se puede perturbar el ejercicio de la función pública representativa que desarrolla la persona aforada si se solicita al juez una concreta actividad cautelar o si efectivamente se ejercita la acción penal y se pide la iniciación del verdadero proceso para la imposición de una pena. De ahí que sean estos dos supuestos —de petición de una medida cautelar y de formulación de escrito de acusación— los que determinan obligación de tramitar el correspondiente suplicatorio ante el Congreso de los Diputados o el Senado. En estas causas, la Sala de Enjuiciamiento del Tribunal Supremo se constituirá con siete magistrados.

Finalmente, se toma de la **Propuesta de Código Procesal Penal de 2013** la posibilidad de recurrir en apelación, ante el Tribunal Supremo, las sentencias de instancia de los Tribunales Superiores de Justicia recaídas en los procesos de aforados, dando así plenitud, en dicho ámbito, al derecho a la doble instancia.

LXXXVI

En el nuevo modelo de proceso penal, el juicio por delito leve tiene una dimensión forzosamente más limitada. La adecuada utilización del instrumento de la oportunidad debe aligerar considerablemente la carga ante los tribunales penales de estos asuntos de naturaleza menor. Un número no despreciable de las infracciones que se enjuician como posibles delitos leves se caracteriza por su manifiesta carencia de relevancia. Esta circunstancia ha de llevar al fiscal a instar de inmediato el archivo por razones de oportunidad de la denuncia formulada, sin perjuicio de las acciones civiles o administrativas que puedan alcanzar a los interesados. En los

casos en los que el fiscal no acuda al instrumento de la oportunidad, se celebrará el juicio por delito leve, cuyos cánones generales son los mismos que ya se contienen en la regulación vigente, aunque son debidamente sistematizados y actualizados, incorporando, por ejemplo, una regulación completa de las medidas cautelares en caso de delito leve.

Se regula, al igual que en la legislación vigente hasta la fecha, el supuesto de enjuiciamiento inmediato con citación de las partes directamente ante el tribunal de enjuiciamiento.

LXXXVII

La regulación de los procedimientos especiales incluye, con las modificaciones y adaptaciones imprescindibles, el procedimiento por decomiso autónomo previsto en la legislación en vigor, procedente de la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013. Se introducen, en particular, la reglas sobre la preparación de esta pretensión autónoma en una pieza separada del procedimiento de investigación.

Se ha descartado, en cambio, la incorporación a la presente ley del vigente procedimiento por aceptación de decreto. Y no solo por su nula aplicación en la práctica forense. En su configuración legal actual, se trata de un trámite de conformidad no negociada que, precisamente por esta circunstancia, carece de verdadera utilidad. La existencia de los procedimientos urgentes cubre, además, las necesidades que puede tratar de cubrir un procedimiento con una verdadera estructura monitoria.

LXXXVIII

La pretensión de actualizar y modernizar el proceso penal español no puede dejar en el olvido lo que ocurre una vez dictada una sentencia condenatoria. Dar cumplimiento al Derecho material es la finalidad característica de todo proceso y, frente a otras ramas del ordenamiento que se ejecutan sin necesidad de recurrir a los tribunales, el Derecho Penal requiere, de modo inexcusable, de un cauce procesal para llegar a materializarse. La posibilidad de cumplir con los objetivos básicos del Derecho Penal reside, en última instancia, en la credibilidad del sistema de penas y, por tanto, en la confianza colectiva en que es adecuadamente ejecutado por el poder público competente. El legislador debe prestar, por ello, una especial atención al proceso ejecutivo, pues es el único instrumento a su alcance para convertir ese sistema en realidad.

En particular, el rol resocializador que la **Constitución** atribuye a la ejecución penal solo puede lograrse con la provisión de un marco legislativo equilibrado, que asegure que el cumplimiento de las penas no se convierte en un agujero negro del sistema. La voluntad de la

presente ley es por ello, romper definitivamente con el rol subordinado que, en sede legislativa, se ha dado tradicionalmente a la ejecución penal. Una vez cubierta esa importante laguna, la estructura jurídica básica que conforman la presente ley, el [Código Penal](#) y la legislación penitenciaria podrá ser completada con la aprobación de un Reglamento General de Ejecución.

LXXXIX

Con carácter general, se ha optado en la regulación de la ejecución por partir de la estructura sistemática del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011, insertando en ella algunas de las soluciones normativas que caracterizaron la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013, singularmente la posibilidad de acumular en una sola audiencia inicial el debate relativo a diversas cuestiones que pueden ser decididas conjuntamente. Este régimen responde, asimismo, a la pretensión de reforzar la oralidad en la tramitación de las actuaciones ejecutivas, sin llegar a convertirla, no obstante, en requisito imprescindible. La regulación detallada de la ejecución supone así mismo la consolidación y afianzamiento de la ya introducida por [Ley Orgánica 1/2025](#), de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia en el [art. 988 bis](#) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1881, la cual fijaba el procedimiento a seguir tras el auto de incoación correspondiente, especialmente la posibilidad de celebrar una vista para valorar alternativas al cumplimiento en centro penitenciario así como el establecimiento de la forma de ejecución de las penas impuestas.

La fisonomía singular del proceso de ejecución penal justifica que su regulación se inicie con unas disposiciones generales propias. Estas reglas comunes expresan, en primer lugar, los principios singularísimos que, frente al proceso tendente a la imposición de la pena, caracterizan a la efectiva ejecución de esta. Más allá del rasgo compartido de la estricta sujeción al principio de legalidad, que lógicamente se reafirma en esta sede, se enuncian principios característicos como la orientación a la finalidad resocializadora contemplada en el [artículo 25.2 CE](#), la adaptación a las circunstancias personales, familiares o sociales de la persona condenada —con el consiguiente deber de individualización de la resolución judicial, esto es, el «deber reforzado de motivación» a que alude la jurisprudencia constitucional, que implica, ante todo, la proscripción de resoluciones estereotipadas o genéricas—, y la adecuación de las decisiones tomadas, que pueden modificarse en función de la evolución de las circunstancias que rodean a la persona condenada.

Se establecen, acto seguido, las reglas de competencia. La función de ejecutar la sentencia es asignada al propio tribunal sentenciador salvo en aquellos tribunales de instancia en los que resulte posible el establecimiento de secciones especializadas en la materia. Una innovación significativa es, en este punto, el equilibrio entre el funcionamiento unipersonal y

colegiado del órgano jurisdiccional de ejecución. Así, en la medida en que la ejecución no supone, de ordinario, el planteamiento de nuevas cuestiones jurídicas que requieran de un régimen de decisión de signo deliberativo, se opta por fijar el funcionamiento unipersonal como regla general y por exigir, en cambio, la colegiación de la decisión en relación con ciertas materias de singular importancia, en particular la libertad condicional, la revisión de la prisión permanente y la determinación del máximo de cumplimiento y el cómputo de la pena global. En todo caso, al tribunal encargado de la ejecución se confieren las facultades necesarias para recabar, por su propia autoridad, cuantas informaciones estime pertinentes para ejercer sus funciones, además de la que, en cada trámite, sean singularmente exigidas por la legislación sustantiva.

En las disposiciones generales de la ejecución se incluye una regulación particular del régimen jurídico de la persona condenada. Se establecen aquí ciertas manifestaciones características del derecho de defensa y del derecho a la traducción e interpretación y se asegura, en todo caso, la aplicación del régimen protector general previsto para la hipótesis de discapacidad. Se contemplan también las concretas obligaciones de la persona condenada y el régimen jurídico aplicable en caso de declaración de rebeldía, con suspensión de la ejecución de las penas y medidas de seguridad y con continuación de las actuaciones ejecutivas en relación con otros pronunciamientos de la sentencia, como los relativos a la responsabilidad civil, el decomiso o las costas.

En cuanto al régimen jurídico aplicable al resto de las partes, el Ministerio Fiscal habrá de intervenir en todos los procesos de ejecución, incluso en los derivados de la sentencia recaída en el procedimiento especial por delito privado. Lo hará en su doble papel de defensor de la legalidad y guardián del respeto a los derechos de la persona condenada y de las víctimas. Se asegura, en cuanto a estas últimas, la posibilidad de que sean oídas, incluso si no están constituidas como parte, que ya les confiere su vigente Estatuto en relación con ciertos trámites de particular relevancia e incluso a recurrir determinadas decisiones, aunque no se hayan constituido como parte. Fuera de este supuesto, solo quienes se constituyan como parte en el proceso de ejecución podrán recurrir las resoluciones que dicte la autoridad judicial.

A estos efectos, las víctimas que ya hayan intervenido en el proceso principal como acusación particular podrán personarse en la ejecución. Si se han personado en el proceso principal como actores civiles podrán instar, en dicha condición, la ejecución de los pronunciamientos de tal naturaleza. Pero la víctima podrá constituirse, en todo caso, como parte de la ejecución aun cuando no se haya personado en el proceso principal, debiendo ser informada expresamente de este derecho.

XC

Establecidas las normas generalmente aplicables, la regulación del Libro IX se divide en un procedimiento general, que actúa como columna vertebral de todo proceso ejecutivo —y que abarca la secuencia que va desde la declaración de firmeza y consiguiente incoación de la ejecutoria hasta el archivo definitivo de esta— y las especialidades relativas a la ejecución de las concretas penas, medidas de seguridad y demás pronunciamientos eventualmente incluidos en una sentencia penal.

Como se ha anticipado, en el procedimiento general de ejecución se incluye la opción de la **Propuesta de Código Procesal Penal de 2013** de celebrar una comparecencia para sustanciar el debate procesal relativo a las formas sustitutivas de las penas privativas de libertad, al fraccionamiento de la multa, a la ejecución de las responsabilidades pecuniarias y a cualquier otra cuestión relativa a la ejecución que pueda ser resuelta en el acto. Esta comparecencia será imperativa en determinados casos —suspensión de la ejecución, revisión de la prisión permanente revisable, por ejemplo— y facultativa en los demás.

Se enuncian también aquí las reglas generales sobre los recursos. En la ejecución penal podrá utilizarse, en todo caso, el recurso de reforma —según el modelo horizontal, pero devolutivo, que ya ha sido expuesto—. Solo en los supuestos expresamente previstos —circunscritos a cuestiones de especial importancia— cabrá utilizar, en cambio, los de apelación y casación. Este último recurso queda sujeto, en todo caso, al deber general de acreditar un interés casacional.

Las reglas especiales sobre la aplicación de las penas comienzan con las relativas a las privativas de libertad y, en primer lugar, con la regulación pormenorizada de institutos ya clásicos en la tramitación de la ejecución, que no han gozado, sin embargo, del deseable anclaje legal, como la imprescindible liquidación de condena —con abono de medidas cautelares— o el licenciamiento definitivo. Se regulan también los trámites necesarios para la fijación del máximo de cumplimiento de pena en supuestos de pluralidad de condenas y también en relación con los delitos que habrían podido llegar a ser enjuiciados conjuntamente como delito continuado o como concurso medial o ideal.

Acto seguido se da regulación precisa al procedimiento aplicable a dos instituciones de especial relevancia en la actualidad: la libertad condicional y la revisión de la prisión permanente. Ambas, como se ha anticipado, requieren una decisión colegiada del tribunal de ejecución. En relación con la revisión de la prisión permanente se establece la posibilidad de interponer recursos de apelación y de casación. La regulación contiene también las disposiciones sobre la ejecución de la pena de localización permanente, tanto en su modalidad ordinaria como en la excepcional de cumplimiento en centro penitenciario, con posibilidad, en el primer caso, de utilizar medios telemáticos de localización.

Un protagonismo especial tiene, en la ejecución de penas privativas de libertad, la normativa dedicada a las formas sustitutivas de la ejecución de las penas de tal naturaleza. La suspensión de la ejecución tiene desarrollo procedimental tanto en su régimen general como en los casos especiales de toxicomanía y enfermedad muy grave. La decisión inicial se toma tras una comparecencia que en este caso es obligatoria. Singular importancia tiene, en este punto, la posibilidad que se otorga al tribunal de ejecución de celebrar periódicamente una audiencia para la revisión, prórroga, modificación o revocación de la suspensión. La audiencia es, en cualquier caso, obligatoria si se conoce alguna circunstancia que puede dar lugar a la revocación del beneficio.

La regulación de la sustitución por la expulsión del territorio nacional se escinde, a su vez, en coherencia con la regulación del [Código penal](#), en dos trámites distintos. La audiencia urgente que, en caso de no haber resuelto la cuestión en sentencia, debe dar el tribunal que ha dictado la resolución condenatoria a las partes del proceso principal y la audiencia posterior que debe producirse en el seno de la propia ejecución en caso de haberse diferido la sustitución al momento en que se haya cumplido una parte determinada de la pena, o en aquel en que la persona condenada acceda al tercer grado o a la libertad condicional. En todos estos casos se asegura que se disponga de la documentación necesaria para valorar el arraigo de la persona condenada, que puede proponer la práctica de prueba.

Las reglas especiales sobre ejecución de concretas penas se completan con las disposiciones relativas a la ejecución de penas privativas de derechos, donde se contiene el régimen de las comunicaciones y requerimientos necesarios, según los casos, así como la posibilidad, donde resulte pertinente, de acudir a medios telemáticos de localización.

XCI

El libro IX dedica también una extensa normativa a la ejecución de medidas de seguridad. Incluye esta tanto un régimen general de audiencia como un procedimiento específico para la ejecución de cada concreta medida, sea privativa de libertad o privativa de derechos. En esta última modalidad se presta una especial atención a la ejecución de la libertad vigilada.

En la ejecución de las penas de contenido patrimonial se contempla tanto la tramitación de la ejecución de la pena de multa —donde se incluyen las normas relativas al requerimiento de pago, a su aplazamiento o fraccionamiento, al apremio, a la responsabilidad personal subsidiaria y a las especialidades en los supuestos de delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social— como la ejecución de los decomisos acordados en sentencia —regulándose, en este caso, tanto el comiso de bienes concretos, muebles e inmuebles, como la modalidad de comiso de equivalente—. Especial importancia se otorga, en el ámbito del comiso, la actuación de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos.

En la ejecución de las penas impuestas a personas jurídicas se incluye un régimen particular de intervención y postulación y una regulación de los supuestos de transformación, fusión, absorción o escisión de la persona jurídica después de recaída la sentencia firme. Se dispone, asimismo, lo necesario para la ejecución de las penas concretamente aplicables a estos entes.

El Libro IX recoge, asimismo, las reglas aplicables a la ejecución de las responsabilidades civiles y las costas, que se armonizan con las disposiciones paralelas contenidas en la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) y finaliza con las dedicadas a la destrucción de efectos y muestras y al borrado de datos.

XCII

Cierran el texto articulado tres disposiciones adicionales, nueve transitorias, una disposición derogatoria única y diez disposiciones finales.

En las disposiciones adicionales se prevé la necesaria dotación de medios personales y materiales para la puesta en marcha del proyecto normativo, se regulan los cometidos de la Comisión Nacional para el uso forense del ADN, así como la Oficina de Recuperación y Gestión de activos, cuya organización y funcionamiento se desarrolla reglamentariamente.

Especial relevancia encierran las disposiciones transitorias encaminadas a definir el régimen aplicable a aquellos procedimientos penales en tramitación a la entrada en vigor de la presente ley, teniendo en cuenta la fase en que se encuentren. Se prevé que, en tanto no se constituya la planta judicial conforme a las previsiones de esta ley, las Audiencias Provinciales continúen conociendo, en primera instancia y en fase de recurso, de los asuntos que le atribuye la legislación anterior, hasta su finalización. Asimismo, se regula la duración del mandato del Fiscal General del Estado al tiempo de entrar en vigor la modificación de la presente norma.

Tras una disposición derogatoria única, se recogen diez disposiciones finales con el objetivo de fijar un plazo prudencial para abordar las reformas legislativas necesarias para la puesta en marcha del nuevo modelo procesal penal.

Destaca la disposición final segunda donde se aborda una ambiciosa reforma de la [Ley 50/1981](#), de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con cuarenta y dos apartados, en los que se ajusta la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal al nuevo proceso penal y a su función de dirección de la investigación y se fortalecen las garantías de autonomía e imparcialidad. Sobre esa reforma se ha tratado más ampliamente en el apartado XX de esta Exposición.

Se proclama el carácter supletorio de la Ley de **Enjuiciamiento Civil** y la **Ley Orgánica del Poder Judicial**, se recoge el rango orgánico de la ley, con las salvedades contempladas en la disposición final novena y, por último, se establece un plazo de tres años para su entrada en vigor.