



CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 (*“Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”*) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

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

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, se exponen las cuestiones que, en relación con los puntos antes expresados, pueden suscitar los comentarios u observaciones, a las que podrán añadirse todas aquellas que se estimen convenientes.

Los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados en este cuestionario, hasta el día 28 de octubre de 2020, a través del siguiente buzón de correo electrónico: proyectolecrim@mjusticia.es

En las páginas 3 a 9 de este documento se expresan los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa (apartado A), la necesidad y oportunidad

de su aprobación (apartado B), los objetivos de la norma (apartado C) y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias (apartado D).

En las páginas 10 y 11 se presentan las cuestiones sobre las que se plantea la presente consulta pública, en forma de cuestionario, con 4 bloques de preguntas.

Se ruega indicar que la remisión de comentarios al correo antes dicho es a efectos de la consulta pública del Anteproyecto de la norma referida. A este respecto, se señala que en los escritos de alegaciones será necesario hacer constar lo siguiente:

- Nombre y apellidos y/o denominación social de la persona física o jurídica que suscriba las alegaciones, así como la denominación completa de la organización o asociación participante (en su caso).
- Datos de contacto, singularmente el correo electrónico.
- Indicación clara en el campo “asunto” del correo electrónico que se remita de que los escritos de alegaciones se refieren a este documento.

Finalmente, se hace constar que únicamente se tomarán en consideración aquellos escritos de alegaciones en los que el remitente esté identificado.

Con carácter general, las contribuciones recibidas se considerarán susceptibles de difusión pública. Las partes de la información remitida que, a juicio del interesado deban ser tratadas con carácter confidencial y en consecuencia no proceda su libre difusión, deberán ser específicamente señaladas en el propio texto de la contribución, no considerándose a estos efectos los mensajes genéricos de confidencialidad de la información.

Muchas gracias por su colaboración.

Madrid, 13 de octubre de 2020.

De acuerdo con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, mediante este documento se sustancia la consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal.

A) LOS PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA PRESENTE INICIATIVA.

La presente iniciativa responde a una demanda histórica: adecuar el sistema de enjuiciamiento penal al tiempo presente e implantar en España un proceso penal propio de una “sociedad democrática avanzada”. La Constitución de 1978 emplazó a los poderes públicos a proporcionar a los ciudadanos un sistema normativo que asegurase la protección penal de sus bienes y derechos y que sujetase, al tiempo, la capacidad de injerencia del Estado a límites racionales y efectivos. El texto propuesto nace con vocación de responder a dicho mandato constitucional.

Pese a sus setenta y nueve modificaciones, más cincuenta de ellas posteriores a la entrada en vigor de la Constitución en 1978, la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 ha sido ampliamente desbordada por la realidad social, jurídica y procesal actuales. Con 138 años de historia, la norma, que permitió en su día superar el modelo inquisitivo de enjuiciamiento en favor del paradigma jurídico liberal, recoge hoy disposiciones redactadas durante tres siglos distintos, algo que obliga a su reinterpretación constante por parte de la jurisprudencia con el objeto de dotar al diseño de una coherencia que no siempre presenta, así como de adaptar su contenido a las circunstancias actuales.

No cabe duda de que algunas de las reformas han supuesto importantes avances en nuestro proceso penal. Sin embargo, en conjunto, dicha sucesión de modificaciones no ha resuelto los problemas estructurales que el paso del tiempo ha producido en el modelo de enjuiciamiento penal decimonónico aún vigente en España.

Nuestra justicia penal demanda, en el momento presente, un proceso ágil y exento de dilaciones indebidas, pero que al mismo tiempo permita dar una respuesta efectiva a modalidades delictivas cada vez más sofisticadas y complejas. Si los fenómenos delictivos no son hoy los mismos que hace dos siglos, la norma que regula su enjuiciamiento tampoco debe serlo. La presente norma viene a dar respuesta a tal demanda, dotando al proceso penal español

de los medios necesarios para acometer la función social que es llamado a cumplir.

B) LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN.

Desde principios de siglo viene evidenciándose la necesidad de aprobar una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que permita la construcción de un sistema de justicia penal moderno y garantista. Sin embargo, esta labor ha sido, una y otra vez, pospuesta o evitada.

Decenas de reformas parciales han convertido la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, uno de los textos más brillantes de nuestro pasado jurídico, en un cuerpo normativo irreconocible que se ha visto, de facto, sustituido por una maraña de normas fragmentarias, encajadas unas con otras por razones coyunturales.

El aplazamiento de tan necesaria tarea reformadora ha derivado indefectiblemente en la progresiva acumulación de deficiencias estructurales en el sistema judicial penal que son producto de la inadecuación del modelo procesal al tiempo presente.

De hecho, la necesidad de una reforma integral de la Ley de Enjuiciamiento Criminal ha sido reconocida y demandada reiteradamente tanto por la sociedad como por gobiernos de distinto signo.

Hace ya veinte años que en el “Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia” se estableció como objetivo básico la elaboración de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, expresándose claramente cómo se trataba de una actuación imprescindible para culminar el proceso de modernización de nuestras leyes procesales. Como consecuencia, tanto el gobierno socialista en 2011, como posteriormente el popular en 2013, elaboraron propuestas normativas encaminadas a sustituir totalmente el texto de 1882. Ninguna de estas propuestas superó el estadio prelegislativo, siendo el primer texto aprobado por el Consejo de Ministros y el segundo ni tan siquiera eso.

Además, la oportunidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo deriva de exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de modernizar y mejorar nuestro sistema de administración de justicia que expresaron aquellos proyectos. El nuevo

paradigma procesal es coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea. En el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal. Ese modelo es el que ha asumido el 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 en las materias propias de su competencia, lo que obliga a adecuar definitivamente nuestro sistema procesal penal para mantener la debida coherencia normativa.

Así las cosas, sigue siendo imprescindible la creación e implementación de un nuevo esqueleto procesal adaptado a las necesidades de la sociedad de hoy y de la actual administración de justicia. Sigue siendo insoslayable formular una propuesta integral que modernice y traslade a la actualidad nuestro modelo de enjuiciamiento penal.

C) LOS OBJETIVOS DE LA NORMA.

Esta reforma pretende cumplir con los siguientes objetivos:

1. Dar respuesta a la demanda histórica de superar el paradigma procesal penal decimonónico e implantar en España un modelo moderno y avanzado de proceso penal.

Para ello, la nueva propuesta normativa integra los avances llevados a cabo por los trabajos ya realizados hasta la fecha.

Lejos de desconocer los trabajos realizados en 2011 y 2013 por los equipos que les precedieron, la Comisión de expertos –muchos de los cuales ya participaron en la elaboración del anteproyecto de 2011- se ha basado en las anteriores propuestas a la hora de construir la nueva norma, tomándolas como punto de partida y recogiendo e integrando tanto el espíritu como la mayoría de avances presentes en ambos textos.

Junto con el Anteproyecto de 2011 y el Borrador de Código Procesal Penal de 2013, figuran como referencias indispensables las reformas operadas en la actual LECrim 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, en

materia tecnológica; y 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, en relación con las garantías procesales.

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 propuesta hoy presentada, 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 actual, ágil y eficiente.

Se trata, en definitiva, de fortalecer el derecho de defensa en todas las fases del procedimiento, revitalizando la concepción democrática y liberal del proceso penal como sistema de garantías frente al ejercicio del ius puniendi del Estado.

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. El juez ha de quedar apartado de cualquier función activa en la pugna que entre el Estado y el ciudadano tiene lugar en todas las fases del procedimiento criminal. Debe ser capaz de tutelar los distintos intereses en juego desde una posición de real y efectiva imparcialidad. Ha de fortalecerse, en definitiva, un control jurisdiccional que se ha visto debilitado por la acumulación en el mismo órgano de potestades que son ajenas a la función de juzgar y que, además, son incompatibles con su correcto ejercicio.

Dentro de este primer objetivo se encuentra, por tanto, extender al proceso penal en su totalidad la **noción del juez imparcial**, situado “supra partes”, en el genuino ejercicio, exclusivo y excluyente, del Poder Judicial.

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

Ambos fines, íntimamente ligados, se ven obstaculizados por una misma patología estructural de la legislación vigente. La atribución a la autoridad judicial de la dirección de las investigaciones, al distanciarla de su genuina misión de garantía, explica la desviación que en la práctica se ha producido respecto a los principios capitales del sistema. La presencia judicial en la realización de meros actos investigadores potencia el valor de las diligencias sumariales y devalúa el de las pruebas del plenario. 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.

2. En segundo lugar, la reforma pretende armonizar nuestro modelo procesal con el paradigma contemporáneo que hoy rige, con muy escasas excepciones, entre los países de nuestro entorno. Esta opción también implica la superación de las últimas notas inquisitivas del proceso penal español, que ya eran contempladas como meramente transitorias por el propio legislador decimonónico.

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 mejorar nuestro sistema de administración de justicia. Avanzar en la construcción de este nuevo paradigma es también imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por España y para alcanzar la buscada armonización de nuestro ordenamiento jurídico con el Derecho Europeo.

Por eso, el texto propuesto tiene en cuenta e incorpora instituciones de reciente creación en el marco de la UE, como es el caso del Fiscal Europeo. 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.

Esta institución, de enorme importancia para la convergencia económica, resulta de difícil encaje en nuestro actual sistema de justicia penal, a la par que

constituye un claro tránsito hacia el paradigma diseñado por el nuevo anteproyecto.

Del mismo modo, la propuesta normativa acoge y positiviza los más recientes estándares jurisprudenciales, no solo de nuestro Tribunal Constitucional, sino también de tribunales internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

3. En tercer lugar, la reforma supone un salto cualitativo en la actualización de nuestro ordenamiento jurídico penal, puesto que da regulación a las más avanzadas técnicas de investigación contra el crimen que aún no tenían acomodo en nuestro ordenamiento y, en algunos casos, todavía no se encuentran reguladas por ningún otro país del mundo.

Son ejemplos del carácter vanguardista de la norma la regulación de cuestiones como el ADN, la prueba científica, el tratamiento automatizado de datos y las búsquedas inteligentes, las investigaciones encubiertas en entornos digitales o la denuncia telemática.

En esta misma línea se sitúa el desarrollo que en la norma se hace de los **derechos de las víctimas en el proceso penal**, con especial referencia a los menores de edad y personas discapacitadas necesitadas de especial protección, así como el hecho de abordar de forma integral el tratamiento de los problemas que genera la **discapacidad de la persona encausada**. Cuestiones, todas ellas, tratadas de forma fragmentaria e insuficiente en la legislación actual.

Por último, en esta misma línea, se introduce expresamente la regulación de los mecanismos alternativos al ejercicio incondicionado de la acción penal, 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, con la incorporación **reglada 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, que es objeto de flexibilización y, al tiempo, sujeción a garantías más precisas y exigentes.

D) LAS POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

En cuanto a las posibles alternativas a la hora de reformar y sistematizar la actual Ley de Enjuiciamiento Criminal, se ha optado por la adopción de un texto completamente nuevo, dado que las Directrices de Técnica Normativa favorecen esta opción para evitar las dificultades de localización e integración derivadas de sucesivas modificaciones. La importancia y calado de algunas de las modificaciones aconsejan así mismo esta opción técnica.

Por otra parte, se ha demostrado que la técnica de las reformas parciales no había dado plena satisfacción a las necesidades existentes, ni permitía articular un texto coherente y verdaderamente moderno.

Dada la naturaleza de la norma, no existen alternativas no regulatorias a las cuestiones que quieren abordarse.

A continuación, se presentan las cuestiones sobre las que se plantea la presente consulta pública:

1. Considerando que uno de los objetivos de la reforma es ceñir el papel del juez a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado desde una posición de imparcialidad y a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- 1.1. ¿Está de acuerdo en que se homologue nuestro sistema de investigación penal al resto de países con los que compartimos tradición jurídica, atribuyendo la dirección de la investigación al Ministerio fiscal?
- 1.2. ¿Está de acuerdo en que la función de los jueces en la fase de investigación se centre en la tutela de los derechos fundamentales de las partes?
- 1.3. ¿Considera adecuado que la ley refuerce la garantía de independencia de los jueces durante la fase de investigación separándolos de la función instructora?

2. Teniendo en cuenta que la reforma procesal pretende que se refuerce el derecho de defensa y los derechos de la persona encausada:

- 2.1. ¿Está de acuerdo en incorporar al régimen jurídico de la persona encausada los estándares enunciados por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativos al derecho a la presunción de inocencia?
- 2.2. ¿Considera adecuado que se dé una regulación específica a la participación de personas con discapacidad en el proceso penal adecuada a sus condiciones y circunstancias?
- 2.3. ¿Cree necesario establecer mecanismos dirigidos a conjugar la publicidad procesal y el derecho a informar con la privacidad del encausado?
- 2.4. ¿Está de acuerdo en que se prevea un mecanismo eficaz de indemnización para las personas privadas provisionalmente de libertad que hayan sido finalmente absueltas?
- 2.5. ¿Está de acuerdo con introducir medidas procesales de carácter general dirigidas a evitar las dilaciones indebidas?

- 2.6. ¿Comparte que deba ser el juicio oral el momento en que se practiquen las pruebas con plena eficacia para desvirtuar la presunción de inocencia, sin perjuicio de supuestos especiales?
- 2.7. ¿Comparte la necesidad de que la ley prevea una regulación específica sobre medios probatorios especialmente novedosos, como aquellos que comportan la utilización de herramientas de tratamiento automatizado de datos a gran escala?
3. Respecto a los derechos de las víctimas en el proceso penal:
- 3.1. ¿Está de acuerdo en que sean consideradas víctimas tanto las personas ofendidas directamente por el delito como aquellas que hayan sufrido un perjuicio directo por los hechos punibles?
- 3.2. ¿Considera adecuado que la legislación contemple medidas especiales para proteger y tutelar a las víctimas menores edad o discapacitadas precisadas de especial protección?
- 3.3. ¿Está de acuerdo en una legislación que parta del principio general de evitar la victimización secundaria, es decir, que además de los sufrimientos ocasionados por el hecho punible conjure el riesgo de que el proceso penal cause o agrave el sufrimiento de la víctima? ¿Comparte, en especial, que se proteja su intimidad?
- 3.4. ¿Cree que las víctimas deben estar informadas en todo momento sobre la marcha del proceso penal y que deben ser oídas en las distintas fases del proceso?
- 3.5. ¿Está de acuerdo en que cualquier víctima tiene derecho a personarse en el procedimiento ejercitando la acción penal o la civil o ambas simultáneamente?
- 3.6. ¿Considera adecuado introducir el elemento de la efectiva reparación del daño causado a las víctimas como elemento a tener en cuenta respecto de la adopción de determinadas decisiones relativas al proceso penal, la pena o la ejecución de la condena?
4. En el marco de la necesaria agilización que hay que impulsar en la Administración de Justicia, ¿está de acuerdo en que la ley prevea procedimientos especiales para la investigación y enjuiciamiento rápido y concentrado de las infracciones más leves o de más sencilla investigación?