

Análisis crítico del Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal de 2025

Introducción

El Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal de 2025 irrumpe en el panorama jurídico español como una ambiciosa iniciativa legislativa destinada a transformar radicalmente el proceso penal, adaptándolo a las exigencias del siglo XXI y alineándolo con estándares europeos de eficiencia, garantismo y modernidad tecnológica. Presentado en un contexto de creciente presión por agilizar la justicia penal —marcado por la congestión crónica de los tribunales, la evolución de las técnicas de investigación y la influencia de directivas comunitarias—, este texto aspira a sustituir la vetusta Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, un relicto decimonónico que, pese a sucesivas reformas puntuales, ha acumulado obsolescencias que comprometen la efectividad del sistema.

El Proyecto opta por un modelo acusatorio puro, inspirado en corrientes procesales continentales como el italiano o el alemán, donde el Ministerio Fiscal asume la dirección exclusiva de la investigación, se crea la figura del Juez de Garantías para el control de derechos fundamentales, y se reestructura la planta judicial con la progresiva desaparición de las Audiencias Provinciales en favor de Tribunales de Instancia y un rol ampliado para los Tribunales Superiores de Justicia.

Esta reforma no es meramente técnica; representa, al menos teóricamente, un cambio paradigmático que busca equilibrar la persecución eficaz del delito con el refuerzo de las garantías constitucionales, incorporando instituciones como la justicia restaurativa, el principio de oportunidad y una regulación detallada de medios de investigación digitales. Sin embargo, como pone de relieve el análisis técnico-crítico que sigue, el Proyecto adolece de deficiencias estructurales que podrían socavar su viabilidad práctica

y su legitimidad democrática. Lejos de ser un mero ejercicio de actualización normativa, el Proyecto plantea interrogantes profundos sobre la independencia del Ministerio Fiscal —dependiente orgánicamente del Ejecutivo—, la sostenibilidad económica de la reestructuración judicial y el riesgo de desequilibrios en el principio de igualdad de armas entre acusación y defensa.

I. La reorganización judicial y la eliminación de las Audiencias Provinciales

El Proyecto establece la progresiva desaparición de las Audiencias Provinciales, cuyas funciones de enjuiciamiento en primera instancia pasan a ser asumidas por los Tribunales de Instancia, órganos colegiados de nueva creación que funcionarán de manera unipersonal o colegiada según la gravedad del delito. Paralelamente, los Tribunales Superiores de Justicia asumen la competencia exclusiva para el conocimiento de los recursos de apelación contra las sentencias y autos de sobreseimiento dictados por los Tribunales de Instancia.

Esta reestructuración orgánica, presentada como un retorno al espíritu del legislador liberal decimonónico, plantea interrogantes de extraordinaria relevancia práctica. La eliminación de las Audiencias Provinciales supone la desarticulación de órganos jurisdiccionales con una experiencia acumulada de décadas en el enjuiciamiento de delitos graves, dotados de infraestructuras consolidadas y de plantillas especializadas. La transferencia de estas competencias a los Tribunales Superiores de Justicia requiere una inversión material y humana de magnitud considerable que el Proyecto apenas esboza en términos genéricos.

La disposición adicional primera se limita a establecer que las administraciones públicas competentes proveerán de los medios materiales y personales necesarios, con especial atención a la ampliación del Ministerio Fiscal, y que se procederá a la redistribución de recursos entre los nuevos servicios. Esta formulación resulta manifiestamente insuficiente. No se especifican partidas presupuestarias concretas, no se detalla el número de plazas de magistrados que deberán crearse en los Tribunales Superiores de Justicia, no se precisa el calendario de implementación efectiva ni se establecen mecanismos de evaluación del impacto de la reforma.

La experiencia de reformas judiciales precedentes demuestra que las declaraciones programáticas sobre dotación de medios suelen traducirse en una implementación deficitaria que compromete la eficacia del sistema. Los Tribunales Superiores de Justicia, que hasta ahora conocían fundamentalmente de recursos de apelación contra sentencias de las Audiencias Provinciales en el marco fijado por el actual artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, deberán asumir una carga de trabajo muy superior como órganos de apelación de todas las sentencias de primera instancia dictadas en su circunscripción territorial. Esta circunstancia exige la creación de múltiples secciones, la adaptación de espacios físicos, la dotación de personal auxiliar y la formación especializada de los magistrados en funciones de apelación penal. Todo ello representa un coste económico y organizativo que el legislador ha omitido cuantificar, lo cual llevará, simplemente, a un cambio de denominación de las Audiencias Provinciales para que sean secciones de los Tribunales Superiores de Justicia.

La disposición transitoria cuarta prevé que, mientras no se constituya la nueva planta judicial, las Audiencias Provinciales continuarán conociendo de los asuntos tramitados conforme a la legislación anterior y de los delitos graves de competencia de los nuevos Tribunales de Instancia colegiados. Esta previsión transitoria puede prolongarse durante años, generando una dualidad de sistemas procesales cuya coexistencia dificultará la gestión judicial y generará inseguridad jurídica.

La supresión de las Audiencias Provinciales constituye, en definitiva, una apuesta de reorganización judicial que carece de la necesaria planificación económica y temporal. La racionalidad de la medida desde una perspectiva teórica no puede ocultar los riesgos de una transición precipitada que comprometa la calidad de la justicia penal durante el periodo de adaptación.

II. La restricción de la acción popular

Una de las decisiones más polémicas del Proyecto radica en la drástica limitación del ejercicio de la acción popular, institución de raigambre constitucional consagrada en el artículo 125 de la Constitución Española. Los artículos 101 a 105 establecen un régimen restrictivo que, en la práctica, convierte la acción popular en una excepción antes que en un derecho de alcance general.

El artículo 103 circunscribe el ejercicio de la acción popular a un elenco tasado de delitos: financiación ilegal de partidos políticos, cohecho, tráfico de influencias, malversación, prevaricación judicial dolosa, rebelión, ordenación del territorio, patrimonio histórico, medio ambiente, delitos contra el mercado y consumidores que afecten a intereses generales, odio y discriminación, terrorismo, genocidio, lesa humanidad y delitos de violencia sobre la mujer. Quedan excluidos, por tanto, numerosos delitos de relevancia pública cuya persecución puede interesar legítimamente a la ciudadanía.

Esta limitación objetiva se complementa con una exigencia formal particularmente gravosa. El artículo 104 establece que quien pretenda ejercitar la acción popular deberá acreditar un vínculo legítimo con el interés público tutelado, justificando la relación o vínculo personal, social o profesional con dicho interés. Adicionalmente, el Ministerio Fiscal puede condicionar el ejercicio de la acción popular a la prestación de caución económica, cuya cuantía determinará discrecionalmente atendiendo a los medios económicos del acusador, la naturaleza del delito y los perjuicios y costas previsibles.

El artículo 102 introduce, además, una extensa lista de sujetos excluidos del ejercicio de la acción popular. Además de las tradicionales incompatibilidades (condenados por delito no leve, miembros de las carreras judicial y fiscal), se prohíbe expresamente el ejercicio de la acción popular a los partidos políticos, sindicatos y asociaciones vinculadas, así como a todas las personas jurídico-públicas y entes del sector público (gobiernos, administraciones, órganos constitucionales, organismos autónomos y entidades públicas empresariales).

La justificación de estas restricciones, según la Exposición de Motivos, radica en evitar el uso abusivo o fraudulento de la acción popular y garantizar que su ejercicio responda a un interés legítimo. Sin embargo, esta argumentación resulta inconsistente con la actual configuración constitucional del Ministerio Fiscal. La acción popular surgió históricamente como mecanismo de control ciudadano ante la eventual pasividad, connivencia o corrupción del acusador público. Si el Ministerio Fiscal gozase de una independencia orgánica plena, equiparable a la del Poder Judicial, la restricción de la acción popular podría justificarse con mayor solidez. Pero mientras el Ministerio Fiscal dependa orgánicamente del Gobierno, a través del Ministro de Justicia, subsisten los riesgos de politización que históricamente motivaron la amplitud de la acción popular en

el ordenamiento español.

El Proyecto no sólo mantiene la dependencia del Fiscal General del Estado respecto del Gobierno, sino que refuerza extraordinariamente los poderes del Ministerio Fiscal en la dirección de la investigación penal. En este contexto, la restricción de la acción popular elimina un contrapeso esencial del sistema, reduciendo las posibilidades de control ciudadano sobre la persecución de delitos de especial trascendencia pública.

La exigencia de acreditar un vínculo legítimo con el interés público constituye, además, un requisito de difícil concreción que otorga al Ministerio Fiscal y al Juez de Garantías un margen de discrecionalidad excesivo para admitir o rechazar la personación. La propia indeterminación del concepto puede generar decisiones arbitrarias o desiguales según el criterio del órgano competente. La caución económica, cuya cuantía no está legalmente predeterminada, puede convertirse en una barrera infranqueable para ciudadanos sin recursos, vulnerando el principio de igualdad en el acceso a la jurisdicción.

La exclusión absoluta de los partidos políticos y sindicatos del ejercicio de la acción popular resulta particularmente cuestionable. Si bien es cierto que estas organizaciones han protagonizado en ocasiones ejercicios espurios de la acción popular con finalidades propagandísticas (entre ellos el principal partido del Gobierno actual, redactor del proyecto), su exclusión categórica prescinde de organizaciones sociales con capacidad técnica y recursos para impulsar la persecución de delitos relevantes. La solución adecuada pasaría por establecer mecanismos de control del ejercicio abusivo, no por la prohibición generalizada.

III. El sesgo acusatorio con el Ministerio Fiscal del modelo procesal

El Proyecto consagra un modelo procesal de marcado carácter acusatorio, en el que el Ministerio Fiscal asume la dirección exclusiva de la investigación penal, desplazando definitivamente la figura del juez instructor. Esta opción responde a corrientes procesales europeas consolidadas que, aun siendo mayoritarias, no resultan unánimes) y parece en sí misma defendible desde una perspectiva de racionalidad organizativa y de separación de funciones. Sin embargo, la configuración concreta que el Proyecto otorga al Ministerio

Fiscal presenta desequilibrios que favorecen desproporcionadamente la posición acusatoria en detrimento de las garantías defensivas.

El artículo 86 establece que corresponde al Ministerio Fiscal la función de dirigir la investigación de los hechos punibles y ejercitar la acción pública penal. El artículo 87 concreta esta función, obligando al Ministerio Fiscal a iniciar y practicar por sí o mediante órdenes a la Policía Judicial todas las diligencias de investigación, adoptar o interesar medidas cautelares, formular y sostener la acusación y ejercitar la acción civil a favor de las víctimas. El artículo 88 le atribuye además la facultad exclusiva de aplicar el principio de oportunidad en los términos previstos en la Ley, cuyo ejercicio queda sujeto a un control judicial limitado.

La Policía Judicial, conforme a las modificaciones introducidas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, queda funcionalmente subordinada a las órdenes e instrucciones del fiscal responsable de la investigación. El artículo 524 establece que el Ministerio Fiscal dirige el procedimiento de investigación y que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ejecutarán sus órdenes e instrucciones. Esta dependencia funcional refuerza extraordinariamente la posición del Ministerio Fiscal como dominus de la investigación.

El Juez de Garantías, órgano judicial unipersonal que sustituye al juez instructor, asume una función residual de control de legalidad y tutela de derechos fundamentales. Interviene exclusivamente para autorizar medidas restrictivas de derechos fundamentales, resolver sobre medidas cautelares que la ley le reserva expresamente y resolver impugnaciones contra decretos del Ministerio Fiscal en los supuestos tasados por la norma. Esta limitación funcional es coherente con la opción por un modelo acusatorio puro, pero resulta insuficiente cuando el Ministerio Fiscal carece de plenas garantías de independencia orgánica.

El Proyecto otorga además al Ministerio Fiscal potestades sancionadoras procesales, gestión documental exclusiva, custodia de las actuaciones y facultades de archivo de la investigación sujetas a un control judicial diferido. El artículo 135 establece que el procedimiento de investigación se custodiará bajo la responsabilidad del fiscal, quien expedirá testimonios, extenderá actas y facilitará el acceso a las partes. Esta centralización de funciones en el Ministerio Fiscal convierte a la defensa en un actor secundario durante la fase de investigación, dependiente de la voluntad del fiscal para

acceder a información y proponer diligencias.

La defensa puede solicitar al Ministerio Fiscal la práctica de diligencias, pero carece de capacidad ejecutiva propia. Si el fiscal rechaza las diligencias propuestas, la defensa puede acudir al Juez de Garantías, pero sólo en los supuestos expresamente previstos en la Ley, lo que implica un acceso limitado a la tutela judicial efectiva durante la investigación. Esta configuración genera una asimetría estructural entre acusación y defensa que no queda suficientemente compensada por los controles judiciales establecidos.

El principio de imparcialidad que el artículo 89 impone al Ministerio Fiscal, obligándole a practicar diligencias favorables y desfavorables al investigado, constituye una garantía formal cuya efectividad depende de la cultura institucional de la Fiscalía y del control judicial. La experiencia comparada demuestra que los sistemas procesales con fiscales instructores funcionan adecuadamente cuando existen mecanismos robustos de independencia orgánica del Ministerio Fiscal y controles judiciales efectivos sobre la investigación. El Proyecto no garantiza suficientemente ninguno de estos dos elementos.

La disposición adicional primera prevé la ampliación y refuerzo de la plantilla del Ministerio Fiscal y de las oficinas fiscales, reconociendo implícitamente que el nuevo modelo exige una transformación organizativa de envergadura. Sin embargo, nuevamente se trata de previsiones genéricas sin concreción presupuestaria ni temporal. La creación de oficinas fiscales especializadas, la dotación de personal auxiliar cualificado, la formación de los fiscales en técnicas de investigación y la provisión de medios tecnológicos adecuados requieren una planificación y financiación que el texto omite.

El refuerzo de los poderes del Ministerio Fiscal hubiera exigido, como contrapeso, una reforma paralela de su estatuto orgánico que garantizase una independencia funcional reforzada respecto del Gobierno. El Proyecto renuncia a esta reforma, confiando en la objetividad e imparcialidad del fiscal sin establecer garantías estructurales suficientes. Esta opción genera el riesgo de una justicia penal excesivamente condicionada por las orientaciones político-criminales del Ejecutivo.

IV. La regulación de la transcripción de grabaciones

El artículo 138 del Proyecto establece que, cuando sea necesario para facilitar el derecho de defensa, el fiscal, el juez o el tribunal podrán ordenar, de oficio o a petición de las partes, la transcripción total o parcial del contenido de las vistas, declaraciones, audiencias y demás actos orales registrados en soporte audiovisual, preferentemente mediante procesos automatizados.

Esta regulación plantea un problema organizativo de notable trascendencia que el legislador ha obviado. La posibilidad de que cualquiera de las partes solicite la transcripción de actuaciones orales, trasladando esta carga a la oficina judicial, representa una externalización de costes materiales y temporales que debiera recaer sobre quien pretende utilizar esas transcripciones en su estrategia procesal. La oficina judicial, ya sobrecargada de tareas de gestión, documentación y tramitación, se ve obligada a asumir la transcripción de grabaciones cuya necesidad responde frecuentemente a intereses particulares de las partes, no a exigencias del órgano jurisdiccional.

El Proyecto configura al Ministerio Fiscal como director exclusivo de la investigación penal, dotándole de amplias competencias de gestión documental, custodia de actuaciones y coordinación de la actividad policial. El artículo 135 establece expresamente que el procedimiento de investigación se custodiará bajo la responsabilidad del fiscal responsable, a quien corresponderá expedir testimonios, extender actas y facilitar el acceso a las partes. Esta centralización de funciones en el Ministerio Fiscal convierte a la Fiscalía en la verdadera oficina gestora de la investigación penal, desplazando al órgano judicial a una función de garantía y control.

Resulta incoherente con esta distribución de funciones que las transcripciones de actuaciones orales practicadas durante la fase de investigación deban ser asumidas por la oficina judicial. Si el Ministerio Fiscal dirige la investigación, custodia las actuaciones y gestiona la documentación del procedimiento, las transcripciones de las diligencias practicadas bajo su dirección debieran ser responsabilidad de la oficina fiscal, no de la oficina judicial. La Fiscalía cuenta, además, con el apoyo directo de la Policía Judicial, subordinada funcionalmente a sus órdenes e instrucciones, pudiendo disponer de medios técnicos y humanos para la transcripción de grabaciones cuando resulte

necesario para la dirección eficaz de la investigación.

La práctica forense permite inferir que las solicitudes de transcripción responden frecuentemente a estrategias procesales de las partes, especialmente del Ministerio Fiscal, que pretende disponer de material escrito para facilitar su análisis y preparación de alegaciones. Esta necesidad es perfectamente legítima desde la perspectiva de las expectativas procesales, pero no justifica que sea la oficina judicial quien deba asumir materialmente esta tarea. Las partes interesadas en disponer de transcripciones de actuaciones orales debieran solicitar copias de las grabaciones y proceder a su transcripción mediante medios propios o contratados, salvo en supuestos excepcionales de insolvencia acreditada en los que la transcripción pudiera facilitarse de oficio.

El artículo 137 garantiza a las partes el derecho a obtener copia o acceso electrónico a las grabaciones originales, facilitando que puedan proceder a su transcripción por medios propios en los términos del artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La disponibilidad tecnológica actual de servicios de transcripción automatizada, accesibles a costes moderados incluso para particulares, hace innecesario que la Administración de Justicia asuma esta carga, máxime cuando el desplazamiento de la instrucción hacia la Fiscalía supone la inaplicación de la fe pública judicial a dicha instrucción. Los despachos profesionales de abogados, las organizaciones de acusación popular y el propio Ministerio Fiscal disponen de capacidad técnica y económica para encargar transcripciones cuando las consideren necesarias para su actuación procesal. De hecho, el CTEAJE ha impulsado la adopción de soluciones tecnológicas que permiten la obtención automatizada de la transcripción, a través de fórmulas de textualización que facilitan en texto el contenido que se está visionando.

La excepción a esta regla debiera limitarse a las transcripciones que el propio órgano judicial considere necesarias para la adopción de sus resoluciones. Cuando el Juez de Garantías, el Juez de la Audiencia Preliminar o el tribunal sentenciador precisen disponer de transcripciones para resolver sobre medidas cautelares, admisión de pruebas o redacción de sentencias, resultaría justificado que la oficina judicial asumiera esta tarea. Pero cuando la solicitud de transcripción provenga de las partes para sus propias necesidades de análisis y preparación procesal, debiera ser responsabilidad de quien la

solicita proceder a su obtención por medios propios.

La regulación propuesta por el Proyecto genera, además, un riesgo de utilización abusiva de las solicitudes de transcripción como técnica dilatoria. Las defensas pueden solicitar la transcripción de múltiples actuaciones orales, obligando a la oficina judicial a dedicar tiempo y medios a esta labor, retrasando la tramitación del procedimiento y generando cargas de trabajo adicionales que comprometen la agilidad procesal. La ausencia de consecuencias para las solicitudes de transcripción infundadas o desproporcionadas favorece este uso instrumental.

La sobrecarga de trabajo de las oficinas judiciales constituye uno de los problemas estructurales del sistema de justicia español. La transferencia de tareas que debieran corresponder a las partes o a la oficina fiscal agrava esta situación, comprometiendo la eficiencia global del sistema. Si el Ministerio Fiscal asume la dirección de la investigación penal, disponiendo de medios materiales, humanos y técnicos reforzados conforme prevé la disposición adicional primera, resulta razonable que asuma también la responsabilidad de transcribir las actuaciones orales que practique durante la investigación cuando considere necesario disponer de soporte escrito.

La oficina fiscal, ampliada y reforzada según las previsiones del Proyecto, debiera incorporar servicios de textualización automatizada integrados en sus sistemas de gestión documental. Las declaraciones de investigados, testigos y peritos, las comparecencias y demás actuaciones orales practicadas por el Ministerio Fiscal podrían transcribirse automáticamente mediante sistemas de reconocimiento de voz, incorporándose las textualizaciones al expediente digital. Esta solución técnica, perfectamente viable con la tecnología actual, como ya se ha comentado, permitiría que todas las partes dispusieran de transcripciones sin necesidad de solicitarlas expresamente y sin generar cargas adicionales para la oficina judicial.

La atribución a la oficina judicial de la responsabilidad de transcribir actuaciones orales a solicitud de las partes responde a una concepción tradicional del proceso en la que el órgano judicial asumía la dirección de la investigación y la gestión documental del sumario. Esta concepción resulta incompatible con el modelo acusatorio que el Proyecto pretende implantar. Si se transfiere al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación y la gestión documental, deben transferirse también las cargas materiales asociadas a estas

funciones, incluida la transcripción de actuaciones orales.

La solución adecuada pasaría por establecer que las textualizaciones de actuaciones practicadas durante la fase de investigación son responsabilidad de la oficina fiscal, que debiera incorporarlas al expediente mediante sistemas automatizados. Las transcripciones de actuaciones practicadas ante el órgano judicial durante la fase intermedia o el juicio oral podrían seguir siendo responsabilidad de la oficina judicial, pero únicamente cuando el propio órgano judicial las considere necesarias para sus resoluciones. Cuando las partes soliciten transcripciones para sus propias necesidades procesales, debieran obtenerlas por medios propios a partir de las copias de grabaciones que el artículo 137 les garantiza.

Esta distribución de responsabilidades resultaría coherente con el modelo organizativo que el Proyecto pretende implantar, evitaría sobrecargas innecesarias de la oficina judicial, incentivaría el uso eficiente de los recursos públicos y mantendría las garantías del derecho de defensa mediante el acceso a las grabaciones originales. La negativa a regular esta cuestión de forma racional evidencia una concepción híbrida del modelo procesal que mantiene cargas propias del sistema inquisitivo en un marco formalmente acusatorio, comprometiendo la eficiencia del sistema sin aportar garantías adicionales relevantes.

V. La regulación de la ejecución penal y la omisión de equivalencias legales en el abono de las medidas cautelares

El Libro IX del Proyecto, dedicado a la ejecución penal, establece una regulación sistemática y moderna de la fase ejecutiva que constituye, sin duda, uno de los aciertos del texto. Se regulan con detalle los órganos de ejecución, los procedimientos de liquidación de condena, la ejecución de penas privativas de libertad y de penas alternativas, los mecanismos de modificación y suspensión de penas, y se refuerzan los derechos de las personas condenadas.

El artículo 940 regula el abono de medidas cautelares, estableciendo que el tiempo de privación de libertad sufrido provisionalmente será abonado en su totalidad para el cumplimiento de la pena impuesta, salvo en cuanto haya coincidido con privación de

libertad impuesta en otra causa. Se impide expresamente que un mismo periodo de privación de libertad pueda ser abonado en más de una causa, evitando duplicidades.

El apartado 5 del artículo 940 establece que, si el abono se refiere a medidas cautelares de distinta naturaleza a la prisión preventiva, el tribunal encargado de la ejecución resolverá previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, estableciendo la parte de pena de prisión que ha de entenderse compensada. Esta formulación deja en manos del tribunal de ejecución la determinación casuística de las equivalencias entre medidas cautelares no privativas de libertad y pena de prisión.

El Proyecto pierde aquí una oportunidad valiosa para fijar legalmente las equivalencias de abono de medidas cautelares con arreglo a la doctrina consolidada de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. La jurisprudencia del Alto Tribunal ha establecido criterios orientativos para el abono de medidas como la libertad provisional con obligación de presentarse periódicamente, la prohibición de residencia, la prohibición de aproximación o comunicación, la retirada del pasaporte o la obligación de localización permanente.

La ausencia de una regulación legal expresa de estas equivalencias genera inseguridad jurídica y puede producir decisiones dispares entre distintos tribunales de ejecución. Algunos órganos judiciales abonarán generosamente el tiempo de sujeción a medidas cautelares alternativas, mientras que otros aplicarán criterios restrictivos, produciendo desigualdades en la ejecución de penas por delitos similares en función del tribunal competente.

La fijación legal de equivalencias, estableciendo por ejemplo que 2 días de localización permanente equivalen a 1 día de prisión, o que 3 días de prohibición de residencia con presentaciones periódicas equivalen a 1 día de prisión, proporcionaría seguridad jurídica, previsibilidad y homogeneidad en las decisiones judiciales. Estas equivalencias podrían modularse atendiendo a la intensidad de la restricción, estableciendo tablas diferenciadas para distintos tipos de medidas.

La incorporación legal de estas equivalencias, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, hubiera supuesto una garantía adicional para las personas sometidas a medidas cautelares, evitando que la fase de ejecución se convierta en un escenario de incertidumbre sobre el alcance real del abono. La remisión a la decisión casuística del tribunal de ejecución, aunque prevea audiencia de las partes, resulta insuficiente cuando

existen criterios jurisprudenciales suficientemente consolidados susceptibles de ser elevados a rango legal.

VI. Aspectos positivos del Proyecto

No obstante las críticas expuestas, el Proyecto presenta aspectos positivos que merecen reconocimiento. La regulación de los derechos fundamentales en el proceso penal, contenida en el Título Preliminar, constituye un catálogo garantista de extraordinaria amplitud. Los artículos 3 a 14 desarrollan la inviolabilidad de la dignidad humana, la prohibición de tortura y tratos inhumanos, los principios de legalidad y proporcionalidad, la presunción de inocencia en sus vertientes de tratamiento y prueba, el derecho de defensa, el derecho a la asistencia letrada, la confidencialidad de las comunicaciones abogado-cliente, el derecho a conocer los cargos, el acceso a las actuaciones, la participación activa y el derecho a guardar silencio.

Los artículos 48 a 60 desarrollan con minuciosidad los derechos de la persona investigada y acusada, garantizando la asistencia letrada desde el primer momento, la información comprensible de los derechos, el acceso a intérprete y traductor, la posibilidad de proponer diligencias y el control judicial de las decisiones del Ministerio Fiscal que afecten a derechos esenciales. Se establece un procedimiento reglado para la exclusión del abogado defensor, limitado a supuestos excepcionales de conflicto de intereses o implicación en el delito, con control judicial reforzado.

La regulación de la persona encausada con discapacidad, contenida en los artículos 61 a 79, supone un avance significativo en la adaptación del proceso penal a las necesidades de personas vulnerables. Se reconoce expresamente el derecho a participar eficazmente en el proceso, se regula la figura del asistente como institución de apoyo, se establecen medidas de adaptación procedimental y se prevén especialidades en materia de medidas cautelares que respeten la dignidad y las necesidades específicas de estas personas.

Los artículos 92 a 96 refuerzan los derechos de las víctimas en el proceso penal, garantizando su información, participación y protección. Se regula el estatuto de la víctima, sus derechos a ser oída, a obtener reparación y a ser protegida frente a la victimización secundaria. Se establecen disposiciones específicas para víctimas menores

de edad y para víctimas de violencia de género, incorporando las exigencias de la normativa europea en materia de protección de víctimas.

La regulación de las medidas cautelares, contenida en el Libro II, establece un sistema garantista basado en los principios de legalidad, jurisdiccionalidad, proporcionalidad, provisionalidad y temporalidad. El artículo 234 a 238 regulan la prisión provisional, estableciendo como presupuesto la existencia de indicios racionales de criminalidad y la concurrencia de fines legítimos tasados (riesgo de fuga, riesgo de reiteración delictiva, riesgo de destrucción de pruebas). Se fijan plazos máximos de duración con posibilidad de prórroga motivada, se regula el régimen ordinario y atenuado de prisión provisional y se establecen mecanismos de revisión periódica obligatoria.

El Título V del Libro I, artículos 170 a 175, regula la justicia restaurativa como institución autónoma basada en la voluntariedad, gratuidad, oficialidad y confidencialidad. Esta regulación, que incorpora las Recomendaciones del Consejo de Europa, permite que en cualquier fase del proceso se inicie un procedimiento restaurativo con intervención de mediadores especializados, pudiendo conducir a la reparación del daño, a la conformidad o a la terminación anticipada del proceso. La justicia restaurativa se configura como complemento del sistema punitivo tradicional, orientado a la reparación de la víctima y a la reintegración del infractor.

Los artículos 152 a 162 regulan la conformidad como forma de terminación anticipada del proceso, eliminando las restricciones tradicionales según la gravedad del delito y estableciendo la conformidad privilegiada con reducción de hasta un grado de la pena cuando se alcanza antes de presentar los escritos de defensa. Esta regulación fomenta la solución negociada de conflictos penales, reduciendo la litigiosidad y permitiendo una respuesta penal más rápida y adaptada a las circunstancias del caso.

Los artículos 163 a 169 introducen el principio de oportunidad, permitiendo al Ministerio Fiscal suspender el procedimiento con condiciones en delitos de hasta 3 años de pena, siempre que se repare el daño, se satisfaga a la víctima y no exista interés público relevante en la persecución. Esta facultad, excluida para delitos de corrupción, violencia de género y otros delitos graves, queda sujeta a control judicial y puede ser impugnada por las partes acusadoras y por la víctima.

El Libro III regula de forma sistemática y garantista los medios de investigación,

distinguiendo entre diligencias restrictivas de derechos fundamentales que requieren autorización judicial y diligencias ordinarias que puede acordar el Ministerio Fiscal. Se regula con detalle la entrada y registro, la intervención de comunicaciones, la captación de imágenes y sonido, los registros informáticos y remotos, las inspecciones e intervenciones corporales, las pruebas de ADN y otros medios de investigación tecnológicos, estableciendo en todos los casos requisitos de proporcionalidad, necesidad, especialidad y control judicial.

La regulación del juicio oral, contenida en el Libro VI, mantiene los principios de oralidad, publicidad, inmediación y contradicción. Se establece un procedimiento estructurado que garantiza el derecho a un proceso con todas las garantías, la práctica de la prueba en condiciones de igualdad entre acusación y defensa, la posibilidad de interrogar y contrainterrogar testigos y peritos, y la motivación de la sentencia.

El sistema de recursos, regulado en el Libro VII, garantiza el derecho a la doble instancia penal consagrado en tratados internacionales. Se regulan los recursos de reforma, apelación y casación, con legitimación amplia de las partes, plazos razonables y efectos devolutivos que permiten la revisión íntegra de las cuestiones planteadas.

El Libro VIII regula los procedimientos especiales, incluyéndose un régimen propio para el procedimiento por el tribunal del jurado, codificando así la regulación separada que ahora se encuentra en vigor con la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, quedando fuera del ámbito de este procedimiento el delito de allanamiento de morada.

Finalmente, el Libro IX regula la ejecución penal, con los detalles a resaltar que se han comentado previamente y que pueden provocar un avance en la materia que resulte muy inferior al pretendido.

VII. Consideraciones finales

El Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal de 2025 representa un esfuerzo legislativo de envergadura para modernizar el proceso penal español, incorporando desarrollos normativos europeos y adaptando el sistema a las exigencias tecnológicas y sociales del siglo XXI. La opción por un modelo acusatorio con separación de funciones

entre investigación y enjuiciamiento, la asunción por el Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación penal, la creación del Juez de Garantías, la reestructuración de la planta judicial, la introducción del principio de oportunidad y la regulación sistemática de la justicia restaurativa constituyen reformas de gran calado que pueden mejorar sustancialmente la eficiencia y garantías del sistema.

Sin embargo, el texto presenta deficiencias estructurales que comprometen su viabilidad práctica y su legitimidad constitucional. La eliminación de las Audiencias Provinciales sin una planificación económica y temporal rigurosa de la transición a los Tribunales de Instancia y la ampliación de los Tribunales Superiores de Justicia puede generar un colapso organizativo durante el periodo de adaptación. La ausencia de concreción presupuestaria, de plazos vinculantes y de mecanismos de evaluación evidencia una improvisación incompatible con la magnitud de la reforma.

La restricción de la acción popular mediante limitaciones objetivas, subjetivas y económicas constituye un retroceso garantista que elimina un mecanismo histórico de control ciudadano sobre la persecución penal. Esta restricción resulta especialmente grave cuando el Ministerio Fiscal, al que se otorgan poderes extraordinarios de dirección de la investigación, mantiene su dependencia orgánica respecto del Gobierno. La coherencia del modelo hubiera exigido simultanear el refuerzo de poderes del Ministerio Fiscal con garantías estructurales de independencia orgánica y con el mantenimiento de mecanismos amplios de acción popular.

El sesgo fiscal del modelo procesal genera una asimetría estructural entre acusación y defensa durante la fase de investigación que no queda suficientemente compensada por los controles judiciales establecidos. El Juez de Garantías asume una función residual de autorización de medidas restrictivas de derechos fundamentales, careciendo de facultades de dirección o supervisión de la investigación. La defensa depende de la voluntad del Ministerio Fiscal para acceder a información y practicar diligencias, pudiendo acudir al control judicial sólo en supuestos tasados. Esta configuración favorece desproporcionadamente la posición acusatoria, comprometiendo el principio de igualdad de armas. En este sentido, puede decirse claramente que la sustitución de la figura del Juez instructor, independiente, por la de un Fiscal sometido a dependencia orgánica, supone una clara merma de garantías.

La regulación de la transcripción de grabaciones como facultad discrecional del fiscal, juez o tribunal constituye una opción que dificulta innecesariamente el desarrollo de las tareas de la oficina judicial. La tecnología actual permite transcripciones automatizadas precisas, pero las mismas deben corresponder a la oficina de los fiscales, como se infiere del artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La omisión de equivalencias legales para el abono de medidas cautelares no privativas de libertad representa una oportunidad perdida para incorporar al texto legal la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, generando inseguridad jurídica y riesgo de disparidad de criterios entre tribunales de ejecución. La fijación legal de estas equivalencias hubiera proporcionado previsibilidad y homogeneidad en las decisiones judiciales.

El Proyecto acierta en la regulación garantista de los derechos fundamentales en el proceso penal, en la protección de personas vulnerables, en el refuerzo del estatuto de las víctimas, en la incorporación de la justicia restaurativa y el principio de oportunidad, en la sistemática regulación de medios de investigación con garantías constitucionales reforzadas y en la modernización de la fase de ejecución penal. Estos aspectos positivos, junto con la necesaria actualización de un texto procesal decimonónico, justifican la reforma. Pero la viabilidad del nuevo modelo exige corregir las deficiencias señaladas mediante la incorporación de previsiones presupuestarias concretas, la eliminación de restricciones injustificadas a la acción popular, el establecimiento de garantías reforzadas de independencia del Ministerio Fiscal o, subsidiariamente, el refuerzo de los controles judiciales sobre la investigación, la imposición de la transcripción obligatoria de actuaciones orales y la fijación legal de equivalencias para el abono de medidas cautelares.

La reforma procesal penal constituye una empresa de extraordinaria complejidad técnica y política que requiere consensos amplios, planificación rigurosa y voluntad de perfeccionamiento mediante el debate parlamentario. El Proyecto presentado ofrece una base adecuada para este debate, pero debe ser objeto de correcciones sustanciales antes de su aprobación definitiva. La justicia penal constituye el núcleo esencial del Estado de Derecho y cualquier reforma de su regulación debe garantizar simultáneamente la

eficiencia en la persecución del delito y el escrupuloso respeto a los derechos y garantías constitucionales de todas las personas que intervienen en el proceso. El equilibrio entre estos dos objetivos constituye el desafío fundamental que la reforma debe afrontar con rigor, transparencia y compromiso con los valores constitucionales.

COLEGIO NACIONAL DE LETRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA