Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

EL NUEVO DISEÑO DE LA INSTRUCCIÓN EN ESPAÑA, A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES EUROPEOS

The new framework for criminal investigations in Spain, in the light of European standards

Pilar Martín Ríos

https://doi.org/10.18543/ed.3752

Fecha de recepción: 04.07.2026 • Fecha de aceptación: 30.09.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

Se recomienda a las personas autoras que lean atentamente sus derechos. Creemos que este enfoque garantiza un acuerdo justo para ambas partes. Estas instrucciones se leen conjuntamente con el Código Ético y la Política de Acceso Abierto, Licencia y Derechos de Autor/a de la revista "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Autoría y ética

Al entregar sus manuscritos a **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público,** los/las autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto).** Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de la Revista ni

Copyright and Open Access

The authors are advised to read their rights carefully. We believe this approach ensures a fair agreement for both parties. These instructions should be read in conjunction with the Ethical Guidelines and the Open Access Policy, Licensing Terms and Copyright of the journal "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach the Journal's Ethical Guidelines

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
http://www.revista-estudios.deusto.es/

derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de la Revista (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to the Journal (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open Access

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

EL NUEVO DISEÑO DE LA INSTRUCCIÓN EN ESPAÑA, A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES EUROPEOS

The new framework for criminal investigations in Spain, in the light of European standards

Pilar Martín Ríos[1]
Catedrática de Derecho procesal
Universidad de Sevilla, Sevilla. España
https://orcid.org/0000-0003-0324-3887

https://doi.org/10.18543/ed.3752

Fecha de recepción: 04.07.2026
Fecha de aceptación: 30.09.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Resumen

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley por la que se modifica el EOMF, de 2025, afirma que la atribución de la instrucción del proceso penal al Ministerio Fiscal es coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea. Por su parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, también de 2025, mantiene que dicho modelo es el generalmente aceptado en los países de nuestro entorno y el que puede considerarse parte del acervo jurídico característico de la Unión Europea. Ambos constituyen ejemplos concretos de una tendencia, más general, a emplear el "argumento europeo" para justificar el cambio que supone, en nuestro sistema procesal, la atribución a los fiscales de la dirección de la fase de instrucción. En atención a lo expuesto, y partiendo del particular diseño del Ministerio Fiscal español, parece conveniente analizar si —a la luz de relevantes pronunciamientos jurisprudenciales— la reforma propuesta resulta acorde a las líneas trazadas, a este respecto, por el

[1] Email: pilarmar@us.es

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
http://www.revista-estudios.deusto.es/
PUBLICACIÓN ANTICIPADA EN LÍNEA / ONLINE FIRST

TJUE y el TEDH. Para ello, se examinará la independencia *ad intra* y *ad extra*, así como las interacciones entre independencia e imparcialidad. Una especial consideración habrá de prestarse, asimismo, al rol del juez en la autorización de algunas diligencias que serán practicadas a lo largo de la investigación, aspecto sobre el que la jurisprudencia europea se ha detenido en numerosas ocasiones.

Palabras clave

Proceso penal, instrucción, Ministerio Fiscal, independencia, lineamientos europeos, TJUE, TEDH.

Abstract

The Explanatory Memorandum to the Preliminary Draft Bill amending the EOMF of 2025 states that entrusting the Public Prosecutor's Office with the conduct of criminal proceedings is consistent with our membership of the European Union's area of freedom and justice. For its part, the Explanatory Memorandum to the Draft Organic Law on Criminal Procedure, also of 2025, maintains that this model is the one generally accepted in neighbouring countries and may be considered part of the European Union's legal acquis. Both constitute specific examples of a broader trend towards using the 'European argument' to justify the change that, within our procedural system, the assignment of responsibility for directing the preliminary investigation phase to public prosecutors entails. In light of the above and considering the specific structure of the Spanish Public Prosecutor's Office, it is worth analysing whether —in the light of relevant case-law— the proposed reform is consistent with the guidelines set out in this regard by the CJEU and the ECHR. To this end, we shall examine independence both internally and externally, as well as the interplay between independence and impartiality. Particular attention must also be paid to the role of the judge in authorising certain investigative procedures to be carried out during the investigation, an aspect on which European case law has focused on numerous occasions.

Keywords

Criminal proceedings, preliminary investigation, Public Prosecutor's Office, independence, European guidelines, CJEU, ECHR.

Sumario: I. Presentación de la cuestión: hacia un cambio de modelo en la instrucción penal española. II. Independencia e imparcialidad del ministerio fiscal: interacciones entre los planos nacional y europeo. 1. Consideraciones previas. 2. Independencia *ad intra.* 3. Independencia *ad extra.* 4. Relación independencia-imparcialidad y estándares europeos. III. Estándares europeos y previsión de diligencias de investigación en el ploecrim. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. PRESENTACIÓN DE LA CUESTIÓN: HACIA UN CAMBIO DE MODELO EN LA INSTRUCCIÓN PENAL ESPAÑOLA

A lo largo de las últimas décadas, se ha tratado de afianzar la idea de que la sustitución de la instrucción judicial por la investigación del fiscal no solo es conveniente sino, naturalmente, inevitable.

El reflejo más evidente de dicha tendencia se encuentra en el ámbito de la justicia penal de menores. Sin duda, se recordará cómo la sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991, de 14 de febrero, declaró inconstitucional el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, reprochando que fuera el mismo juez el que iniciara el procedimiento, investigara y decidiera. Así, de la mano de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, se reformó la Ley de Tribunales Tutelares de Menores y se atribuyó al Ministerio Fiscal la dirección de la instrucción. De esta manera, se preservaba la imparcialidad del juzgador, que se encontraba —ciertamente— comprometida.

Con independencia de que —en diversas ocasiones[2]— el pre-legislador español ha tratado de dar pasos equivalentes en el ámbito de la justicia penal de adultos[3], ha sido la Fiscalía General del Estado (FGE) la que, a través del dictado de Instrucciones y Circulares, ha avanzado de manera más significativa en tal dirección.

[2] Muy significativos fueron el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011, así como la propuesta de Código Procesal Penal de 2013.

[3] No en vano, la jurisdicción especializada de menores se viene considerando el "banco de prueba" del proceso de adultos, donde se testan las nuevas propuestas y, una vez vencidas las resistencias sociales (muchas veces, más por el efecto diluyente del paso del tiempo que por una genuina convicción o "conversión"), se plantea su traslado el ámbito de adultos. En relación, precisamente, con la previsible implantación de la instrucción del fiscal en el proceso penal de adultos como reflejo de lo ya operado en el de menores, *vid.* Martín Ostos (2012, 13-49).

Ya en la Circular 1/1989[4], la FGE comenzó a plantear la posibilidad de que también el fiscal pudiera asumir funciones de investigación cuando hubiera diligencias penales incoadas. Haciendo abstracción de lo dispuesto en el art. 773 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), que contemplaba que la actividad preprocesal del Ministerio Fiscal había de cesar al judicializarse la causa —momento que habría de implicar el abandono de la iniciativa fiscal y la asunción de la instrucción por el juez competente—, se diseñaba una investigación que, aun teniendo lugar cuando el proceso ya estaba abierto, debía desarrollarse en un plano "extraprocesal".

En similar sentido, la Instrucción 1/2008[5] de la FGE reconoció a los fiscales la facultad de continuar en sus funciones de dirección de la Policía Judicial, pudiendo ordenarles la práctica de diligencias concretas referidas a aspectos puntuales de la investigación, aunque existiera un procedimiento judicial en curso. A pesar de que esta Instrucción fue matizada por la 2/2008 —que atribuyó a los fiscales la "inspección permanente de las actuaciones instructoras del Juez"—, supuso un avance muy significativo hacia la desnaturalización de la figura del Ministerio Fiscal y la paralela restricción de las funciones del juez instructor (Álvarez de Neyra Kappler, 2015, 488-490).

Por su parte, la Circular 2/2022[6], profundizando en esta línea, no solo mantuvo que los fiscales se encuentran plenamente facultados por el ordenamiento jurídico para desarrollar actividad extraprocesal durante la tramitación del procedimiento judicial, sino que afirmó que las decisiones del Ministerio Fiscal que se adoptasen en tal marco —pese a su carácter "auxiliar"— podrían ir, incluso, contra el criterio judicial[7].

Culminando esa progresión hacia la asunción de mayores facultades investigadoras por parte de los fiscales, el sistema contenido en el Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal (PLOECRIM)[8] les atribuye el control de la fase de investigación. En atención a lo expuesto, carecería ya de sentido hablar de diligencias extraprocesales para referirse a las actuaciones

[4] Circular 1/1989 de la FGE, sobre el procedimiento abreviado introducido por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre.

[5] Instrucción 1/2008 de la FGE, sobre la dirección por el Ministerio Fiscal de las actuaciones de la Policía Judicial.

[6] Circular 2/2022, de 20 de diciembre, sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal.

[7] "En definitiva, nada impide que los fiscales practiquen aquellas diligencias cuya pertinencia y/o utilidad fue previamente rechazada por el órgano judicial, instando su posterior admisión cuando así resulte oportuno. Posibilidad compatible con los arts. 785.2 y 786 LECrim, sin que exista precepto alguno que imponga una interpretación distinta para las restantes fases del proceso penal", se dice en la referida Circular.

[8] De 14 de noviembre de 2025, accesible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-74-1.PDF#page=1

desarrolladas por el fiscal una vez que se haya dictado el decreto de incoación, habida cuenta de que las actuaciones investigadoras que pueda decidir el Ministerio Fiscal serán, claramente, intraprocesales. En especial, porque, a diferencia de cuanto sucedía en proyectos precedentes —que le conferían una naturaleza prácticamente administrativa—, en esta ocasión se prevé esta fase como una más del proceso penal y de naturaleza, por tanto, jurídico procesal[9].

Es significativo que el PLOECRIM rehúya el empleo del término "instrucción" y se refiera, invariablemente, a la "investigación" o al "procedimiento de investigación" —conforme a lo mantenido en la Circular 1/1989 de la FGE[10]—, por lo que pareciera que la reforma no acaba solo con el Juez de instrucción, sino con la instrucción misma. No resulta, en cualquier caso, una pretensión sorprendente, pues su sustitución por una fase de estricta investigación en manos del fiscal se ha querido identificar con la defensa de un sistema puramente acusatorio (Gimeno Sendra, 2006a, 89)[11].

Si atendemos, en cambio, al modelo que se introdujo en el proceso penal de menores, fácilmente se advertirá cómo en él, en todo momento, se atribuye al Ministerio Fiscal la *instrucción* del procedimiento. Tal vez por eso el Proyecto trate de marcar distancias con el régimen que contempla LORRPM y ni siquiera lo mencione, como precursor, en su Exposición de Motivos[12].

[9] En el mismo sentido, *vid.* el Informe del CGPJ, de octubre de 2025, sobre el Anteproyecto de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), que aclara que también las diligencias "preliminares" del Ministerio Fiscal tendrán carácter procesal.

[10] Que, además de destacar la "diferencia esencial" entre la investigación del Fiscal y la instrucción "tradicional", rechaza que pueda hablarse de "instrucción por el Fiscal". A mayor abundamiento, añade: "No se trata, en efecto, de una sustitución del titular de la instrucción sumarial, cambiando al Juez por el Fiscal, sino de *una sustitución del propio sumario como mecanismo de preparación del juicio oral, por una fase pre-procesal de investigación* cuyo fin es la concreción de si existen méritos para formular una acusación contra personas determinadas" (la cursiva es añadida).

[11] La Exposición de Motivos de la LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado (Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado) también incluyó una expresa mención al reforzamiento de la posición del Fiscal para la consolidación del principio acusatorio, aunque limitada al ámbito de este proceso. Es sabido, de hecho, que la intención del Ministerio de Justicia fue, en la primera versión del texto, atribuir la instrucción al fiscal.

Vid., asimismo, la Circular 1/1989 de la FGE

[12] Esta omisión es, sin duda, llamativa, no solo porque constituye el precedente más claro en España de instrucción penal atribuida al Ministerio Fiscal, sino porque el propio Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de LECrim de 2020 (germen del actual PLOECRIM) destacó cómo, con la reforma proyectada, se seguía el ejemplo del sistema de investigación recogido en la LO 5/2000, al que calificaba de "ágil, moderno y garantista" y respecto del que afirmaba que, siendo una "norma de consenso, sobradamente contrastada", su "constitucionalidad y acomodo legal" resultaban "indiscutibles".

Sea como fuere, más allá del *nomen iuris* empleado, interesa determinar cuál es su naturaleza material. En atención a cuanto se desprende del PLOECRIM, lo cierto es que la reforma proyectada no parece alterar lo que constituyen el objeto y la finalidad naturales de la instrucción[13]. Sin embargo, no sin cierto interés, se ha afirmado que la instrucción judicial obedece hoy a la única finalidad de obtener información que permita sentar en el banquillo a un investigado. Además de presentar, así, al Juez de instrucción como un "oscuro inquisidor", se obvia cualquier otra consideración[14] y se guarda silencio sobre el hecho de que, en esa instrucción, el fiscal habrá de solicitar la práctica de diligencias que evidencien, igualmente, la inocencia del investigado.

Las implicaciones que traen consigo los cambios proyectados deben ser analizadas, a nuestro juicio, a la luz de la jurisprudencia europea. Así pues, el examen de relevantes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEHD) ayudará a determinar si las previsiones del PLOECRIM avanzan en la línea de convergencia europea o, por el contrario, se alejan de ella.

II. INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DEL MINISTERIO FISCAL: INTERACCIONES ENTRE LOS PLANOS NACIONAL Y EUROPEO

1. *Consideraciones previas*

De acuerdo con el criterio mantenido por el TEDH[15], en una sociedad democrática tanto los tribunales como las autoridades de instrucción deben permanecer libres de cualquier presión política. Ha de tratarse, además, de una independencia que, sin quedar circunscrita a su previsión legal, se encuentre garantizada en la práctica[16].

[13] Es decir, la obtención de información suficiente acerca de la comisión del hecho delictivo, de sus circunstancias y de su posible autor, para hacer posible la eventual y posterior apertura de juicio oral.

Interesa hacer notar cómo la STC 206/2003, de 1 de diciembre de 2003 (FJ 6), aclaró que en el procedimiento de menores corresponden al Fiscal las actuaciones de investigación que, "si bien formalmente no son sumariales, desde el punto de vista material implican una instrucción funcionalmente equiparable a la del sumario".

[14] Entre otras, que el art. 2 LECrim disponga que todas las autoridades y funcionarios que intervengan en el procedimiento penal deberán apreciar y consignar, también, las circunstancias favorables al "presunto reo".

[15] STEDH de 12 de febrero de 2008, Gran Sala, *Guja c. Moldavia*.

[16] STEDH de 5 de noviembre de 2009, *Kolevi c. Bulgaria*. En este sentido, recuerda Del Moral García (2002, 24) cómo, aunque la independencia del Ministerio Fiscal se desprende de su regulación en las leyes, "lo cierto es que luego éstas no prevén los meca-

Aun cuando en ocasiones se haya sostenido la innecesariedad (cuando no, incluso, la imposibilidad) de que el Ministerio Fiscal sea independiente[17], nos alineamos con aquellas otras tesis que, muy por el contrario, defienden el carácter esencial de dicha independencia[18]. Al margen de que los fiscales son considerados —en una constante línea jurisprudencial europea[19]— como autoridad judicial, es esta, de otro lado, la interpretación que mejor se ajusta a la postura mantenida por el Consejo de Europa. En su seno, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) ha recogido, en varias resoluciones, la importancia de la independencia del Ministerio Público, considerándola, incluso, como un elemento nuclear del Estado de Derecho[20].

En el desempeño de la labor jurisdiccional, los vínculos entre independencia e imparcialidad parecen, por otro lado, evidentes. Si bien la primera de estas notas se entiende referida a circunstancias de tipo objetivo que afectan al sujeto y, la segunda, suele emplearse para aludir a condiciones subjetivas que pueden comprometer su equidad o neutralidad, lo cierto es que solo

---

nismos necesarios para garantizar esa independencia y la continua tentación del Ejecutivo de extender sus tentáculos hacia la institución, abarcándola por su ámbito de dominio, no encuentra obstáculos legales".

Montero Aroca (2007, 44), en esta misma dirección, califica al Ministerio Fiscal de "instrumento" del Poder Ejecutivo.

[17] Así, Garberí Llobregat (2008, 177) sostiene que "una reforma orgánica y procesal que instaurara un «MF instructor independiente» resultaría absurda (…) habría que darse cuenta de que dotarle de independencia, por las razones apuntadas y amén de requerir una previa reforma constitucional (por lo que, hoy día, un Fiscal independiente resulta ser un anhelo inconstitucional), dejaría prácticamente vacía de contenido la propuesta de reforma ahora comentada". Opta, en consecuencia, por proponer "objetivizar" la dependencia del Ministerio Fiscal respecto del poder político (*ibidem*). *Vid*., asimismo, Gómez Colomer (2018, 161).

De manera muy ilustrativa, el Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de LECrim de 2020 afirma que, en un sistema procesal acusatorio, mientras que los jueces deben gozar de independencia, los fiscales deben desarrollar su actuación a la luz de los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica.

[18] *Vid.* Del Moral García (2002, 24), que defiende cómo tal independencia "es no solo una exigencia teórica que resulta del examen de la Constitución y las Leyes, sino además una exigencia práctica, si no se quiere vaciar el principio de independencia del Poder Judicial".

[19] Y, en general, cualquier autoridad que participe en la administración de justicia, como son los Letrados de la Administración de Justicia. *Vid.*, sobre este particular, los distintos pronunciamientos del TJUE (STJUE, de 27 de mayo de 2019, OG y PI) y del TEDH (STEDH de 12 de febrero de 2008, *Guja c. Moldavia*, 5 de noviembre de 2009, *Kolevi c. Bulgaria*, 5 de mayo de 2020, *Kövesi c. Rumanía*).

[20] Cfr. la Opinión núm. 13 (2018), de 23 de noviembre de 2018, "Independencia, responsabilidad y ética de los fiscales", y la Opinión núm. 16 (2021), de 26 de noviembre de 2021, "Implicaciones de las decisiones de los tribunales internacionales y los órganos de los tratados en relación con la independencia de los fiscales".

quien ocupa una posición independiente, libre de injerencias y presiones —tanto desde un punto de vista interno como desde otro externo—, puede desarrollar una actuación plenamente imparcial. Aunque esta íntima relación entre ambas condiciones no se cuestiona cuando viene referida al ejercicio de la potestad jurisdiccional[21], encuentra mayores obstáculos en su traslado, *mutatis mutandis*, a la actividad que realizan los representantes del Ministerio Fiscal en el marco de un proceso penal.

Empleando el esquema que, tradicionalmente, se utiliza para examinar esta cuestión, nos detendremos en el análisis de dos planos: la independencia del fiscal *ad intra* y *ad extra*. Comenzaremos con el análisis del primero de ellos.

2. *Independencia* ad intra

El diseño constitucional del Ministerio Fiscal resulta, a este respecto, muy elocuente: no solo no se reconoce su independencia en la Constitución Española (CE), sino que en ella se establece que la dependencia jerárquica es, precisamente, uno de los principios que han de guiar su actuación (art. 124 CE)[22]. La primera conclusión que cabría extraer sería, pues, que el Ministerio Fiscal no es independiente *ad intra*. Debe, sin embargo, hacerse alguna matización al respecto:

Para evitar concluir, sin más, que esa dependencia es evidente, se ha tratado de colocar a la "(in)dependencia orgánica" y a la "(in)dependencia funcional" en compartimentos estancos y bien diferenciados[23]. Así, se mantiene que, aun siendo orgánicamente dependientes —en atención al principio de jerarquía que determina su actuar—, en el desempeño de sus funciones son plenamente independientes. Se trata, en consecuencia, de que los fiscales

[21] Cfr. el Informe del Relator especial de Naciones Unidas acerca de la independencia de los jueces y abogados (A/69/294, Asamblea General Distr. General, de 11 de agosto de 2014, sexagésimo noveno período de sesiones), que sitúa a la independencia como presupuesto de la imparcialidad.

[22] En idéntico sentido, *vid.* el art. 1.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre, y el art. 5 del Reglamento del Ministerio Fiscal, de 3 de mayo de 2022.

[23] Situando ambas notas, dependencia orgánica e independencia funcional, en planos aparte, *vid.* Lorca Navarrete (2004, 4), que sostiene: "¿La perversidad orgánica puede neutralizar la actuación del fiscal como parte adversarial? La respuesta, en todo momento, ha de ser negativa. La unidad y dependencia jerárquica se enquista en el órgano, no en la función en la que, en todo caso, el fiscal ha de gozar de plena autonomía".

En sentido contrario, en cambio, señala Gimbernat Ordeig (2004) que "donde hay «dependencia jerárquica» es conceptualmente imposible que pueda existir también, al mismo tiempo, «independencia»".

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

actúen de forma independiente y de que lo hagan, además, siendo dependientes, lo que podría constituir un intrincado oxímoron.

Con independencia del esfuerzo retórico que tal tesis supone, creemos que lo realmente decisivo es dilucidar cuál es el alcance práctico de esa dependencia orgánica, con el ánimo de determinar si —al margen de planteamientos teóricos[24]— efectivamente condiciona la independencia funcional.

Su fundamento parece claro, pues la dependencia jerárquica responde a la intención de garantizar la unidad de criterio del Ministerio Fiscal en todo el territorio nacional —que es exigencia, además, del principio de igualdad—, pero interesa examinar si su diseño es compatible con un funcionamiento autónomo y desprovisto de presiones, o si, por el contrario, los mecanismos de uniformización que se prevén pueden ser empleados, más bien, como verdaderos instrumentos de control.

En el estudio de esta cuestión debe partirse de un marco determinado. A pesar de que no sea aún una norma en vigor, no puede dejar de analizarse cómo el PLOECRIM incluye, en su Disposición final segunda, distintas modificaciones que comportan una profunda reforma de la Ley 50/1981 de 30 de diciembre, por la que se regula el EOMF[25]. Las reformas previstas se refieren a la organización y funcionamiento interno del

[24] De los que cabe extraer, al menos *a priori*, esa falta de independencia funcional.

Con rotundidad, Gimbernat Ordeig (2004) vincula claramente la dependencia orgánica/jerárquica de los fiscales a su falta de independencia, afirmando: "Si la investigación de los delitos va a ser dirigida por un fiscal manipulable, como demuestra la reciente historia procesal española y, por definición, no independiente, porque constitucionalmente se rige por el principio de "dependencia jerárquica", si las partes en el proceso penal ya no van a tener garantizados los derechos a un investigador predeterminado por la ley e imparcial, y si se obstaculiza el esclarecimiento de la verdad material, al desaparecer del proceso penal la prueba preconstituida y la posibilidad de contrastar las contradicciones entre lo declarado en la fase sumarial y en el juicio oral, para poder otorgar mayor credibilidad a alguna de las dos versiones contrapuestas, entonces apaga el Estado de derecho y vámonos".

No puede obviarse, además, la anomalía que encierra el hecho de que, afirmándose la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, se mantenga que los fiscales, de modo individual, actúan de forma incondicionada y autónoma. En este punto, convenimos con Díez-Picazo (2000, 181) en que "tanto razones de principio como consideraciones pragmáticas hablan en contra de la independencia de los fiscales individualmente considerados". Sobre este particular, la Portavoz de la Asociación mayoritaria de Fiscales, en relación con el PLOECRIM, considera que "El fiscal de a pie sigue sin estar blindado ante las presiones" (https://www.abc.es/espana/cristina-dexeus-fiscal-pie-sigue-estar-blindado-20250515041035-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fespana%2Fcristina-dexeus-fiscal-pie-sigue-estar-blindado-20250515041035-nt.html, 15 de mayo de 2025).

[25] Por su parte, el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la LOPJ y el EOMF, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal (de 22 de mayo de 2025), introduce previsiones relativas, en esencia, al acceso y promoción dentro de la carrera fiscal.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Ministerio Fiscal y, según se afirma en la Exposición de Motivos, pretenden reforzar su autonomía.

Como línea de principio, parece relevante subrayar que, conforme al art. 23 EOMF, en cualquier momento de la actividad que un fiscal realice, o antes de iniciar la que tuviera asignada, podrá su superior jerárquico inmediato avocar para sí el asunto o designar a otro fiscal para que lo despache, siempre que esa sustitución "venga justificada por razones de especialización o cualificación jurídica"[26]. Como garantías para tal actuación, además de que el decreto en que se decide haya de ser motivado, se prevé que sea comunicada al Consejo Fiscal, aunque solo se contempla la posibilidad de que este pueda expresar su parecer. De igual modo, de existir discrepancia respecto a dicha sustitución, será el superior jerárquico común quien la resuelva.

Es de especial importancia, además, la posibilidad[27] de que el Fiscal General del Estado pueda dictar e impartir a los fiscales órdenes e instrucciones, generales o particulares, para la interpretación y aplicación de las normas, así como aquellas otras que resulten convenientes al servicio y funcionamiento interno de la Institución. Tratando de determinar si nos encontramos ante un instrumento de mera uniformización o coordinación o, por el contrario, propiamente de control, interesa recordar cómo, en 1995, el Consejo Fiscal condicionó la aprobación de la propuesta de atribuir la instrucción a los fiscales a la "proscripción de órdenes particulares para investigaciones concretas", en aras de garantizar la "autonomía en la investigación"[28]. No parece, pues, que los recelos que esta cuestión suscita resulten infundados[29].

---

[26] Sin abandonar esta cuestión, destaca Gimbernat Ordeig (2004) un aspecto particularmente relevante: "como tanto la Constitución Española como los Convenios Internacionales de Derechos Humanos ratificados por España reconocen sólo el derecho al juez —pero no: al fiscal— predeterminado por la ley, la atribución arbitraria a un determinado miembro del Ministerio Fiscal de la instrucción de una causa penal, al no vulnerarse ningún derecho fundamental, no podría remediarse con un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional".

[27] Contenida en el art. 5 del Reglamento del Ministerio Fiscal y en el art. 25 del vigente EOMF.

[28] Libro Blanco del Ministerio Fiscal, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1996, 74 y ss.

[29] El hecho de que puedan recibir instrucciones "particulares" del Fiscal General del Estado es una circunstancia valorada negativamente por Del Moral García (2002, 25).

Abogando por que las indicaciones o las instrucciones del Gobierno al MF sobre política criminal sean, en todo caso, generales, "sin referencia a un caso concreto, y positivas, de persecución de ciertas conductas y no de prohibición de hacerlo", *vid.* Moreno Catena (2007, 78). Cfr., asimismo, Freire (2025).

Entendiendo, por el contrario, que el modo en que se regulan tales instrucciones no condiciona la independencia del fiscal, *vid.* Mañas de Orduña y Zaragoza Tejada (2020, 19-20).

A este respecto, es igualmente elocuente que la Exposición de Motivos del PLOECRIM, al referirse al dictado por el Ministerio Fiscal de instrucciones particulares a la Policía Judicial, las considere como un mecanismo de refuerzo de la dependencia funcional. No encontramos razón para no entender aplicable esa misma apreciación a las instrucciones dictadas por el Ministerio Fiscal a los fiscales orgánicamente subordinados.

Cabe destacar, sobre este particular, cómo el referido Informe del CGPJ entiende que el texto proyectado (en concreto, el art. 25 EOMF que se propone) parece limitar la potestad de iniciativa del Fiscal General del Estado en cuanto al dictado de instrucciones particulares sobre un asunto concreto. Así, se colegia la decisión sobre la impartición de las mismas y se exige que no se opongan a ello el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo ni[30] el Fiscal de Sala Jefe de la Sección correspondiente, tras la oportuna audiencia previa. Acogiendo, además, la observación que el CGPJ incorporó en dicho Informe, se exige que se impartan por escrito —nada se dice, en cambio, acerca de que hayan de ser motivadas— y a través del superior jerárquico. También se prevé, sin embargo, que se puedan dictar directamente si la urgencia del caso lo aconseja, en cuyo caso se dará traslado al superior jerárquico en un plazo máximo de 48 horas.

No menos relevante es determinar si se dispone de un sistema de recursos suficiente, esto es, de un cauce adecuado para que los fiscales que son objeto de tales órdenes o instrucciones particulares puedan mostrar su discrepancia frente a ellas. Sobre este extremo, el vigente art. 27 EOMF permite que, en caso de desacuerdo con la orden del superior —por considerarla improcedente o contraria a la ley—, se le hará saber a este mediante informe razonado. En el caso de que el superior no admitiera las razones alegadas, resolverá —reconsiderando o ratificando la orden— tras oír a la Junta de Fiscales. Si la orden fuere dada por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo a la Junta de Fiscales de Sala. Si el superior se ratificase en sus instrucciones, lo hará por escrito razonado, con la expresa relevación de las responsabilidades que pudieran derivarse de su cumplimiento, o bien encomendará a otro fiscal el despacho del asunto a que se refiera. Pese a que, *a priori*, el cauce legalmente descrito pudiera parecer suficiente, habría que determinar si, en la práctica, resulta efectivo en una institución tan fuertemente jerarquizada[31].

[30] Se exige, pues, que sean ambas autoridades las que se opongan, aceptándose la sugerencia del Consejo Fiscal en su Informe al Anteproyecto de Ley de reforma del EOMF. La oposición de solo uno de ellos no sería, pues, impeditiva del dictado de la instrucción particular.

[31] Así, considera Lanzarote Martínez (2008, 455-458) que, en atención a distintas consideraciones, se trata de un mecanismo "débil".

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Más alentadora es, en ese sentido, la reforma proyectada, que[32] altera el sistema actual y establece que, cuando la discrepancia planteada lo sea en relación con una instrucción impartida por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo a la Junta de Fiscales de Sala previamente, *cuyo criterio prevalecerá sobre el del Fiscal General del Estado*[33] si viene avalado por las tres quintas partes de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

En cualquier caso, tal vez habría sido de mayor interés la supresión de la potestad del Fiscal General de dar órdenes o instrucciones en casos particulares, contemplándose solo la posibilidad de dictar instrucciones de carácter general en política criminal. Esta medida, a nuestro juicio, presenta una óptima correlación entre el (menor) esfuerzo reformador que requeriría y el (importante) alcance práctico que su implantación podría acarrear.

Si examinamos, de hecho, algún pronunciamiento del TJUE en la materia, podremos apreciar la trascendencia de esta cuestión. Así, por ejemplo, en la STJUE de 12 de diciembre de 2019[34] fue, precisamente, la imposibilidad de dictar instrucciones particulares a los fiscales por parte del Ministerio de Justicia lo que llevó al TJUE a considerar que en los fiscales franceses —a pesar de la dependencia orgánica que se apreciaba— concurría la necesaria independencia respecto del poder ejecutivo que les permitía, en consecuencia, emitir OEDE.

Por otra parte, tratando de hacer frente al recurrente debate acerca de la posibilidad de que exista una verdadera actuación autónoma del Ministerio Fiscal, tanto el PLOECRIM como el Anteproyecto de 2020 han intentado diluir cualquier riesgo de posibles injerencias derivadas del principio de jerarquía mediante la creación de equipos de investigación integrados por fiscales. Es en la Disposición final segunda del PLOECRIM, en su apartado tercero, donde se establece el funcionamiento de tales equipos, introduciéndose un nuevo artículo cuarto *bis* en la Ley 50/1981, que regula el EOMF.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que el Anteproyecto de LECrim de 2020 confiara en que la nueva regulación del EOMF permitiera restringir "la intervención jerárquica de los órganos directivos de la Fiscalía a los supuestos excepcionales en los que surjan discrepancias de criterio dentro de cada equipo". No parece, en cambio, que el texto finalmente propuesto en el PLOECRIM, que se limita a hacer referencia a que la jefatura respectiva prevea "la forma de resolución de posibles discrepancias", colme tales expectativas, menos aún cuando no se prevé que dicha previsión tenga que ser motivada ni se contempla, tampoco, la posibilidad de recurrirla[35]. Ese

[32] En el proyectado art. 27 del EOMF.

[33] La cursiva es añadida.

[34] Asuntos acumulados C-566/19 y C-626/19.

[35] En igual sentido, *vid.* Informe del CGPJ al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el EOMF.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

riesgo, pues, de una intromisión de los órganos directivos en la labor de los equipos subsiste, aún, en la norma proyectada.

Es de interés subrayar, asimismo, cómo la asignación de la dirección de la investigación a un equipo integrado por dos o más fiscales se hace depender, en el artículo cuarto *bis* proyectado, de "la complejidad o especiales circunstancias de un asunto". Como el Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de reforma del EOMF, de octubre de 2025, hace notar, mientras que la complejidad de un asunto puede ser un criterio objetivable, no sucede lo mismo con las denominadas "especiales circunstancias". Cabría, en consecuencia, que, con amparo en una de esas circunstancias no tasadas, se procediera a la designación *ad hoc* de fiscales para ciertos casos[36].

A la vista de lo expuesto, no parece precipitado concluir que la independencia funcional *ad intra* es, cuanto menos, débil.

3. *Independencia* ad extra

El debate sobre la independencia del Ministerio Fiscal se ha centrado, especialmente, en su vertiente *ad extra*, referida a su relación con otros poderes estatales[37]. Sin embargo, lejos de pensar que se trata de dos clases de independencia que hayan de operar de manera autónoma, creemos que la dependencia del fiscal respecto de sus superiores jerárquicos (*ad intra*) aparece estrechamente vinculada a la (in)dependencia *ad extra*, habida cuenta de que quien actúa como *primus inter pares*, el Fiscal General del Estado, es designado, precisamente, por el poder ejecutivo. Ese posible influjo político en tal designación es, en efecto, la nota más repetida por los detractores de la atribución al fiscal de la dirección de la instrucción[38] y fue, también, el

[36] El aludido Informe concluye, así pues, que "La existencia de equipos conjuntos, que puede ser beneficioso, debe quedar previamente establecida en el reparto de trabajo, debe garantizarse que estará integrado por el fiscal que habría resultado competente y sus integrantes deben quedar previamente determinados".

[37] El Consejo Fiscal ha defendido, no obstante, que la estructura orgánica del Ministerio Fiscal —de corte netamente jerárquico, como bien señala— en nada obstaculiza su consideración de autoridad imparcial. A pesar de que esgrime jurisprudencia del TJUE para tratar de reforzar tal tesis, lo cierto es que esta solo se refiere a la independencia *ad extra*, y no a la *ad intra* (Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de LECrim de 2020). En similares términos, *vid.* el Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el EOMF.

[38] Muy ilustrativas resultan, sobre la elección del Fiscal General del Estado, las palabras del magistrado Del Moral García (2002, 24): "Aunque se insiste en la necesidad de que se trate de un jurista de reconocida competencia, la experiencia demuestra que se busca más a la persona de partido, dócil a las instrucciones políticas, que al jurista de reconocida competencia". Aun referida a los jueces, procede traer a colación la Observación General núm. 32 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la que se

motivo de presentación de una reciente cuestión prejudicial, por parte de Polonia, ante el TJUE[39].

El hecho de que el Ministerio Fiscal tenga atribuido el ejercicio de la acción penal implica inevitablemente que, por su parte, exista cierta vinculación al poder ejecutivo, toda vez que —aunque su actuación haya de ser conforme a los límites y márgenes que diseña el principio de legalidad[40]— tendrá siempre que atender a las consideraciones de política criminal vigentes[41]. Precisamente por eso, se ha defendido que solo es posible aspirar a una independencia "en sentido débil" (Díez-Picazo, 2000, 176)[42], una independencia *soft* que requeriría de la existencia, al menos, de autonomía funcional u operativa.

En definitiva, se trataría de que, siendo el Gobierno responsable de los criterios generales de actuación del Ministerio Fiscal, se abstuviera de interferir en sus decisiones en casos concretos. Lo que, sobre el papel, parece una

advierte cómo una situación en que las funciones y competencias del poder judicial y el poder ejecutivo no se pueden distinguir claramente, o en que este último es capaz de controlar o dirigir al primero, es incompatible con la noción de tribunal independiente (CCPR/C/GC/32, párr. 19).

Cabezudo Rodríguez (2008, 208), por su parte, enumera algunos significativos casos prácticos —algunos, de la historia reciente de nuestro país— en los que la actuación de la Fiscalía General merece ser objeto de atenta revisión.

Garberí Llobregat (2008, 178), incide en esta misma línea, considerando que "esta dependencia del Ejecutivo, esta ligazón jerárquica entre quien ostenta el Poder y el grupo de funcionarios que se encargarían de investigar los hechos punibles (y la consiguiente sospecha de que aquél pudiese llegar a ordenar a éste que oculte las vergüenzas de los propios y persiga las vergüenzas —reales o no— de los ajenos, con el fin de asegurar el prestigio de los suyos y de propiciar el descrédito de los adversarios), esta es, como se dirá, la causa esencial que, a nuestro modesto juicio, impide que las ventajas (también discutibles, como se verá igualmente) que se anudan a la implantación de la figura del «MF instructor» superen al grave inconveniente que supone la sospecha general de parcialidad capaz de generar dicha figura".

[39] Las implicaciones que puede tener el hecho de que el Ministerio Fiscal dependa del poder ejecutivo motivaron el planteamiento de una cuestión prejudicial ante la Sala Segunda del TJUE (sentencia de 8 de mayo de 2025 (petición de decisión prejudicial planteada por Sąd Rejonowy we Włocławku — Polonia, Proceso penal c. K. P.), que resultó inadmitida por haber sido planteada con carácter general e hipotético.

Por su parte, como bien recuerda Rodríguez Lainz (2025, 36), la STJUE (Gran Sala) dictada en el caso *Prokuratuur* (Asunto C-746/2018), de 2 de marzo de 2021, aclara los motivos por los que una autoridad fiscal investigadora —al modo en que es entendida en los ordenamientos procesales penales de la Unión Europea— no reúne las cualidades precisas para ser considerada una autoridad administrativa independiente (en ese caso concreto, se refiere a la posibilidad de que ordenara una cesión de datos).

[40] Principio de legalidad que resulta —al menos— matizado por el progresivo crecimiento del de oportunidad.

[41] Cuya determinación corresponde al Estado.

[42] En parecidos términos, Gimeno Sendra (2006a, 90).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

aspiración loable, creemos que se enfrenta al desafío de garantizar su concreción práctica y, por eso, afianza la idea de que, ahora que la labor del Ministerio Fiscal se va a extender —cuantitativa y, sobre todo, cualitativamente—, el refuerzo de su autonomía *ad extra* resulta de singular importancia. En esa labor, no pueden ignorarse los parámetros fijados por el TEDH, que, para afirmar la independencia de un órgano respecto del poder ejecutivo, exige la concurrencia de distintos factores, a saber: la forma de designación de sus miembros, la duración de su mandato, la existencia de garantías contra presiones externas y la existencia de una verdadera apariencia de independencia[43]. Realmente, la apariencia de independencia —y la consiguiente confianza del ciudadano en la Administración de Justicia— se vincula, en la práctica, a que se articulen correctamente todos los mecanismos mencionados.

No se trata, en puridad, sino de seguir los criterios comúnmente manejados en esta materia, que han dado lugar a numerosas propuestas dirigidas a alcanzar tal independencia. Basta con acudir a los informes del Grupo europeo de Estados contra la corrupción —el último informe de seguimiento, dado a conocer el 1 de agosto de 2025— y a los emitidos por la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho[44] para concluir que, desde una óptica europea, nuestro sistema no consigue garantizar la independencia del Ministerio Fiscal respecto del poder político[45]. Las recomendaciones, a lo largo de los años, apuntan siempre en la misma dirección: al método de selección del Fiscal General del Estado[46] y a la duración de su mandato.

---

[43] Cfr. las sentencias dictadas por el TEDH en los casos *Sramek c. Austria*, de 22 de octubre de 1984, *Langborger c. Suecia*, de 22 de junio de 1989, *Kleyn y otros c. Países Bajos*, de 6 de mayo de 2003, *Clarke c. Reino Unido*, de 25 de agosto de 2005, *Sacilor-Lormines c. Francia*, de 9 de noviembre de 2006, *Oleksandr Volkov, Maktouf y Damjanovic c. Bosnia y Herzegovina*, de 18 de julio de 2013, *Denisov c. Ucrania*, de 25 de septiembre de 2018.

[44] Informe sobre el Estado de Derecho en España en 2025, accesible en: https://commission.europa.eu/document/download/3457bf3b-e321-49af-80fd-de0617ef5b28_es?filename=13_2_63946_coun_chap_spain_es.pdf

[45] De hecho, el PLOECRIM afirma que trata de atender las recomendaciones realizadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) para "minimizar cualquier atisbo o apariencia de dependencia respecto del Ejecutivo y de los demás poderes del Estado", habida cuenta de la labor de dirección de la investigación penal que asume en el texto proyectado.

Para un detenido examen de las recomendaciones del GRECO, *vid.* Martín Pastor (2026, 58-60).

[46] Son de diversa índole las propuestas que se hacen sobre este asunto, entre las que destacamos la relativa a que sean los propios fiscales los que elijan, de manera democrática, a su máximo representante (Trillo Navarro, 2008, 11) o la que se refiere a la necesidad de que el Ministerio Fiscal cuente con un presupuesto autónomo y no dependiente del Ministerio de Justicia. *Vid.*, sobre tal propuesta, Ruiz-Risueño (2025).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

También a nivel nacional existe cierta coincidencia a la hora de señalar cuáles son las actuaciones que deberían acometerse para garantizar la independencia del Ministerio Fiscal respecto del Gobierno. En síntesis, coinciden con las propuestas ya detalladas y, además, insisten en la importancia de que las reformas que se operen en este campo partan de una actuación previa: la modificación del EOMF[47].

En esa dirección, en el PLOECRIM se prevén algunas medidas especialmente significativas, como la ampliación de la duración del mandato del Fiscal General a un período de cinco años, desvinculando su cese del cese del Gobierno que lo designa, la prohibición de que el Gobierno pueda interesar que el Ministerio Fiscal promueva cualquier tipo de actuación en procedimientos concretos, la supresión de la posibilidad de que el Fiscal General del Estado pueda ser llamado a informar ante el Consejo de Ministros o la eliminación de las facultades del Ejecutivo en el régimen disciplinario del Ministerio Fiscal.

Creemos, no obstante, que ni el marco normativo vigente ni la norma proyectada son suficientes para garantizar, hoy, la total y plena independencia del Ministerio Fiscal respecto del poder político[48]. Desde luego, no en el sentido y la medida establecidos en los estándares europeos en la materia. En este escenario, la estrecha relación que se observa entre los dos planos —interno y externo— en que debiera operar su independencia dota al principio de jerarquía de una especial trascendencia.

Habría sido un gesto muy significativo que, con objeto de reforzar la independencia funcional[49], se hubiera aprovechado la reforma del art. 8 EOMF que se realiza en el PLOECRIM para introducir una previsión similar a la que, respecto a la Fiscalía Europea, se contiene en el art. 6 del Reglamento de 2017, sobre todo porque el PLOECRIM la presenta como el modelo al que se aspira y motor, en última instancia, del cambio proyectado[50]. En dicho artículo se establece, taxativamente, que "no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ninguna persona ajena" a ella. El prelegislador, quedándose a mitad de camino —y, pese a haber introducido cambios notables en la redacción vigente del art. 8 EOMF que se traducen en evidentes contrapesos—, ha mantenido la posibilidad de que el Gobierno pueda interesar del Fiscal

[47] Permítase, en este punto, el reenvío a las Consideraciones generales formuladas por los Vocales Juan Manuel Fernández Martínez y Juan Martínez Moya sobre el Informe del CGPJ al Anteproyecto de LECrim de 2020, accesibles en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-Pleno-del-CGPJ-toma-conocimiento-de-los-trabajos-desarrollados-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-de-Enjuiciamiento-Criminal

[48] Ni siquiera, de esa "autonomía funcional" a la que se refería Díez-Picazo (2000, 176).

[49] Como señalara el CGPJ en su Informe al Anteproyecto de reforma del EOMF.

[50] Exposición de Motivos del PLOECRIM.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

General "la realización de las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público".

4. *Relación independencia-imparcialidad y estándares europeos*

La relación entre independencia e imparcialidad es, por otra parte, estrecha[51]. No obstante la redacción del art. 7 EOMF —"por el principio de imparcialidad el Ministerio Fiscal actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados"—, que parece indicar que es el deber de ser imparcial el que exige que el Ministerio Fiscal actúe con independencia, la relación sería, más bien, a la inversa: poder actuar con independencia contribuiría a que pudiera hacerlo, también, de manera imparcial. Trataremos de explicar, en las líneas siguientes, en qué se sustenta tal afirmación.

Puesto que la independencia del Juez es una exigencia que viene garantizada en la propia CE y reforzada por la manera en que el Poder Judicial es configurado, es frecuente que desde los postulados que defienden la atribución de la instrucción al Ministerio Fiscal se carguen más las tintas en lo relativo a la imparcialidad judicial[52] que en lo tocante a su independencia.

Así, atribuyendo al Juez instructor una supuesta carencia de imparcialidad —que trae causa de alguna de las actuaciones[53] que despliega durante la fase de instrucción— se concluye por un sector doctrinal[54] su falta de idoneidad para asumir la dirección de la instrucción. Ese, y no otro, será el motivo de que en este trabajo tengamos que hacer referencia a la imparcialidad, también, del Ministerio Fiscal, aunque bastaría el argumento de la independencia (*rectius*, de la falta de) para poner de manifiesto lo poco oportuno que resulta este cambio en la dirección de la instrucción. No se trata, sin embargo, de

[51] En el PLOECRIM se enfatiza la idea de que los cambios operados responden a potenciar la autonomía e imparcialidad del Ministerio Fiscal pero nada se dice, en cambio, acerca de su independencia.

[52] Sin estar recogida como tal en la CE, se entiende por el Tribunal Constitucional que "la imparcialidad del Tribunal forma parte de las garantías básicas del proceso (art. 24.2 CE), constituyendo, incluso, "la primera de ellas" (ver, entre otras, la STC 60/1995, de 16 de marzo, la 162/1999, de 27 de septiembre, y la STC 156/2007, de 2 de julio).

[53] Especialmente, de las medidas cautelares que pudiera adoptar sobre el investigado, y que implicarían, en cierto modo, su prejuzgamiento.

[54] *Vid.*, por todos, Gimeno Sendra (2006b, 60) y Vives Antón (2007, 99). Este último sostiene: "si se concluye que la imparcialidad judicial impide ya, por sí misma, atribuir a un Juez la dirección de la investigación oficial, habría de llegarse a la conclusión de que hay que atribuírsela al Ministerio Público, aunque para ello hubiera de sortearse un cúmulo de dificultades teóricas y prácticas".

En parecidos términos se ha pronunciado, asimismo, quien fuera Ministro de Justicia de 2009 a 2011 (Caamaño Domínguez, 2022, 16).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

notas que operen en planos desvinculados[55], como tendremos ocasión de exponer, por más que el concepto de "imparcialidad" esté siendo objeto de una suerte de desnaturalización.

Si bien, por las razones ya expuestas, no pueda afirmarse la plena independencia de nuestro Ministerio Fiscal, sí se recoge en la CE que la imparcialidad será uno de los principios que, junto al de legalidad, habrá de regir su actuación (art. 124.2 CE y art. 2.1 EOMF). Pero ¿a qué imparcialidad nos referimos? El análisis de esta idea requiere acudir al examen que realiza el Tribunal Constitucional acerca de la "doble dimensión" de la imparcialidad judicial, con objeto de analizar si, en alguna medida, sería trasladable al Ministerio Fiscal. A este respecto, es especialmente significativa la STC 162/1999, de 27 de septiembre, que incorpora los diferentes pronunciamientos del TEDH en la materia. Procede, por lo tanto, atender de nuevo a los estándares europeos fijados al respecto.

El TEDH[56] diferencia entre la perspectiva objetiva y subjetiva de la imparcialidad, siendo que la primera se refiere a su rol de juzgador, de tercero situado *supra partes*, y, la segunda, a la presencia de intereses particulares en la causa. Como consecuencia de dicha duplicidad, surgen dos prohibiciones relativas al juez: que realice actuaciones que son propias de las partes y que posea alguna relación (jurídica o fáctica) de la que pueda resultar una predisposición de ánimo a favor o en contra de aquellas.

Continúa afirmando la STC 162/1999[57] que nuestra jurisprudencia, siguiendo al TEDH, "ha agrupado bajo el común denominador de afectar a la "imparcialidad subjetiva" a aquellas sospechas que expresan indebidas relaciones del Juez con las partes, entendiendo que afectan a la "imparcialidad objetiva" todas las que evidencian la relación del Juez con el objeto del proceso".

¿Y qué sucede con la imparcialidad del fiscal? Si nos referimos a la de tipo "objetivo", necesariamente hemos de dejar fuera de la ecuación al Ministerio Fiscal, que no juzga y no puede, en consecuencia, resultar "contaminado" a estos efectos, y, al ser parte del proceso (por más que no actúe intereses propios y se guíe en su actuación por un "interés objetivo", que es el explicitado en el artículo primero de su Estatuto[58]) es parcial desde una

[55] Que la imparcialidad aparece vinculada a la garantía de independencia es una tesis sostenida por el TEDH en los casos *Sacilor-Lormines c. Francia*, de 9 de noviembre de 2006; *Oleksandr Volkov, Maktouf y Damjanovic c. Bosnia y Herzegovina*, de 18 de julio de 2013, y que reconoce, también, el CGPJ. *Vid.* el Informe del CGPJ al Anteproyecto de LECrim de 2020 (apartado núm. 72).

[56] *Vid.* la STEDH dictada en el caso *Piersack*, de 1 de octubre de 1982.

[57] Citando las SSTC 145/1998, 11/1989, 176/1992, 372/1993 y 33/1994.

[58] Es decir, promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de

óptica objetiva[59]. Solo a quien juzga se le puede exigir ser objetivamente imparcial. Su imparcialidad subjetiva, por otra parte, se controlará a través del sistema de abstenciones y recusaciones, al igual que sucede con los jueces.

Aducir que el Ministerio Fiscal es idóneo para asumir la instrucción porque, a diferencia de los jueces, no puede pecar de "parcialidad objetiva" pudiera responder a una lógica algo interesada. Olvidaría, además, que ello no impide su exposición a otro riesgo, si se quiere, aún mayor: que sea su imparcialidad subjetiva la que resulte comprometida. Precisamente, a este respecto, su falta de independencia revestiría una especial importancia.

Cuando aquí ligamos la imparcialidad a la independencia lo hacemos en el entendido de que, no existiendo independencia, no existirá tanto un riesgo de imparcialidad subjetiva "propia" —es decir, de actuaciones motivadas por intereses del fiscal de que se trate (para lo que existen mecanismos de abstención y recusación)— como de imparcialidad subjetiva "mediada", esto es, de que sean intereses particulares/subjetivos ajenos (políticos, por ejemplo) los que motiven la acción/inacción del Ministerio Fiscal en un caso concreto. Frente a ello, mucho nos tememos, no se articulan los mecanismos necesarios.

Llegados a este punto, no resulta ociosa la referencia a la "teoría de las apariencias" del TEDH[60], que califica de subjetiva la consideración social como parcial de quien es, objetivamente, imparcial. Pese a que esta teoría surgió en atención al Poder Judicial, podría ser perfectamente extrapolable al Ministerio Fiscal porque, como señala Garberí Llobregat (2008, 179),

---

los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales, y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

Es sobradamente conocida la conceptuación como "parte imparcial" que algunos autores han empleado para referirse a la peculiar situación en que se halla el fiscal en el proceso penal. Así, *vid.* Fairén Guillén (1967, 626) o Goldschmidt (1950, 9), que afirma que "el Ministerio Fiscal es la parte imparcial por excelencia".

En sentido contrario, entendiendo que hablar de "parte imparcial" supone una *contradictio in terminis*, *vid.* Montero Aroca (2007, 55).

[59] Como señala Montero Aroca (2007, 55), "En todo el ámbito de actuación del Estado sólo los titulares de la potestad jurisdiccional actúan con desinterés objetivo; todos los demás titulares de poderes lo hacen siempre con interés objetivo".

Vid., asimismo, Fuentes Soriano (2003, 25) que recuerda cómo el Ministerio Fiscal ni es imparcial ni puede serlo, desde el momento en que se le encomienda sostener la acusación y ser, en consecuencia, parte en el proceso. Cfr., también, Andrés Ibáñez (2007, 19), que apunta que "la única *parcialidad* tolerable en el fiscal es la *objetiva*", así como Cabezudo Rodríguez (2008, 197).

[60] Sentencias del TEDH dictadas en los casos *Kraska c. Suiza*, de 19 de abril de 1993, *Vermeulen c. Bélgica*, de 20 de febrero de 1996, *Kress c. Francia,* de 7 de junio de 2001, *Martinie c. Francia*, de 12 de abril de 2006.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

mientras se mantenga su dependencia del Poder Ejecutivo, sobre él pesa, sociológicamente, una sospecha general de parcialidad[61].

El concepto de imparcialidad objetiva viene ligado, en definitiva, a la idea de "prevención" y a la necesaria evitación de cualquier contaminación en quien haya de juzgar el asunto de que se trate[62]. Haber participado en determinados actos instructorios bien podría haber afectado a esa debida imparcialidad, pero ¿no se resolvería igualmente ese concreto problema con la adopción de una solución más moderada, como podría ser la previsión de un juez de garantías al lado del juez instructor, en lugar de optar por la supresión de este? Más aún, ¿es preciso que la instrucción misma mude su esencia y sea reducida a un procedimiento de investigación en el que, además, se necesitará del juez de garantías para la práctica de actuaciones determinantes?

Si el argumento principalmente usado para justificar tal cambio reside en el riesgo de prevención del juzgador, tal vez debería plantearse si también el Ministerio Fiscal resulta "contaminado" o "prevenido" (De la Oliva Santos, 1988, 80). Aun cuando no vaya a ser, obviamente, quien juzgue, su papel —mucho más cuando se aplique la reforma proyectada— resultará decisivo para el buen fin del proceso. Y mucho más lo será si, como no parece aventurado vaticinar, termina siendo la única parte acusadora posible[63].

En el diseño proyectado, quien habrá dirigido la investigación/instrucción será, también, quien posteriormente presente el escrito de acusación y ejerza la acción penal. Cabría, por supuesto, la solución de que fueran fiscales distintos los que asumieran cada una de esas funciones (Trillo Navarro, 2008, 194), pero ha de valorarse el aumento de medios personales que ello requeriría y, también, el hecho de que el diseño anunciado en el PLOECRIM de "equipos de investigación" no parezca seguir esa dirección. Realmente,

[61] No sucede lo mismo, por el contrario, en Alemania, donde la naturaleza política de la Fiscalía se ve atenuada por la confianza que la sociedad deposita en ella. *Vid.*, al respecto, Gómez Colomer (2018, 164).

[62] Fue la idea, de hecho, sobre la que se asentó la sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991, de 14 de febrero, que declaró inconstitucional el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1995, de 17 de marzo de 1995, que justificó la atribución de la instrucción al Ministerio Fiscal en el art. 2.2 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, que dio una nueva redacción al artículo 15.1 de la Ley de los Tribunales de Menores.

[63] Ha de recordarse cómo en el proceso penal de menores (que, como se dijo, suele constituir un "banco de prueba" del de adultos) se excluye el ejercicio de la acción popular. Es significativo también que, en su previsión inicial, se excluyera la posible intervención de la víctima como acusador particular, aunque esta inicial supresión fuera objeto, posteriormente, de una llamativa rectificación.

partiendo del principio de unidad de actuación, y en el marco de la dependencia orgánica, poca diferencia habrá en que sea uno u otro miembro del mismo equipo de investigación el que asuma cualquiera de las funciones referidas, pues no será frecuente la discrepancia de criterio en su seno y, de existir, ya recordaba la Exposición de Motivos del Anteproyecto de 2020[64] —por si se nos olvidaba— que, para eso, ya está "la intervención jerárquica de los órganos directivos de la Fiscalía".

Pero, en la praxis, ¿será realmente tan relevante que sea el mismo órgano el que dirija la investigación y el que ejercite la acción penal? En definitiva, ¿qué supone que sea el Ministerio Fiscal quien asuma tales labores de dirección? La respuesta a esa pregunta no puede prescindir del análisis de los posibles contrapesos que se prevean frente a la posibilidad de una actuación inadecuada (por exceso o por defecto) del fiscal que asuma la investigación. Para ello, es fundamental conocer cuáles son las posibilidades reales de actuación del resto de partes en la fase investigadora que resulta del PLOECRIM, sobre todo porque, en un modelo acusatorio "puro", todas ellas habrían de poder enfrentarse en igualdad de armas[65], actuando el juez (de garantías) como tercero *supra partes*. Si se pretende, además, trasladar a la fase de instrucción el esquema adversarial propio del juicio oral, no pueden desconocerse los claros postulados del TEDH en la materia, que ligan su satisfacción a la efectiva igualdad entre las mismas[66]. Debe insistirse en que el TEDH[67] ha subrayado en reiteradas ocasiones que el efectivo respeto de los principios acusatorio y adversarial exige que las partes cuenten con posibilidades reales de influir en quien asume la investigación/instrucción.

En el sistema diseñado en el PLOECRIM, en cambio, esa capacidad de influencia es de escasa entidad. Por supuesto, la preeminencia del fiscal[68] va de

[64] En una mención que desaparece en el posterior PLOECRIM.

[65] Incluso entre quienes defienden la atribución de la instrucción al fiscal, se considera la igualdad de armas como una manifestación del principio acusatorio (Vives Antón, 2007, 115).

[66] Para un examen detenido y con extensa justificación jurisprudencial, es de obligada cita la obra de Rodríguez Lainz (2025, 3).

[67] Sentencias del TEDH dictadas en los casos *De Cubber*, de 26 de octubre de 1984, *ELISEI-UZUN y ANDONIE c. Rumanía*, de 23 de abril de 2019, y *Alexandru-Racu Luca c. Rumanía*, de 14 de junio de 2022.

[68] La primacía del fiscal sobre el resto de las partes ha contado siempre con respaldo del Tribunal Constitucional (*vid.*, por todas, STC 71/1994, de 3 de marzo, y ATC 467/2007, de 17 de diciembre, entre otras resoluciones), pero debe ahora valorarse desde una realidad bien distinta, en la que a esa parte se atribuye, también, la dirección de la investigación.

Esa prevalencia del Ministerio Fiscal es calificada por Andrés Ibáñez (2007, 12) como de "perturbador sobredimensionamiento".

suyo, al tener atribuida —aun siendo parte[69]— la dirección de esa fase. Pero esta esencial diferencia no se ve tampoco compensada con la previsión de un amplio margen de actuación para el resto de partes. Si bien existe cierto control frente a la decisión del Ministerio Fiscal de archivar la denuncia o el atestado —acudiendo al juez de garantías—, llegado el caso de que, judicialmente, se dispusiera la necesidad de investigar, ya no se haría bajo la dirección de un juez, sino bajo la supervisión del mismo órgano que, previamente, había sostenido o la irrelevancia penal del hecho o la inexistencia de responsabilidad criminal. La posibilidad de que, dadas las circunstancias, se actuara sin excesivo celo, tampoco se ve atemperada con la correlativa previsión de amplias posibilidades de actuación para las demás partes. Antes al contrario, el régimen previsto para la denegación de diligencias pedidas por las partes —aun alabado en algún caso[70]— parece insatisfactorio. Así, el PLOECRIM prevé que el fiscal practique las actuaciones investigadoras que él estime fundamentales y aquellas otras propuestas que, a su juicio, revistan igual importancia[71]. La decisión del fiscal de denegar la práctica de diligencias solicitadas por el resto de partes no sería revisada judicialmente hasta que no se les notificase el decreto de conclusión y archivo de la investigación. En el caso del investigado, no sería revisable hasta la audiencia preliminar. No se prevé, en consecuencia, ningún mecanismo impugnatorio previo ante el juez de garantías[72] por lo que, en ambos supuestos, el único control que se establece al respecto se ubica en un

[69] El principal problema, de difícil solución, reside en que se está atribuyendo la dirección del procedimiento investigador/instrucción a una parte, lo que imposibilita que pueda hablarse, en este marco, de igualdad de armas entre todas ellas. Contrario a tal atribución, *vid.*, por todos, Andrés Ibáñez (2007, 20).

[70] Así, Nieva Fenoll (2022, 630) considera un indudable acierto "la generalizada abolición de la impugnabilidad en la instrucción".

También la Exposición de Motivos del PLOECRIM resalta este cambio, considerando que "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".

[71] Las partes sólo podrán participar, además (*ex* art. 573 PLOECRIM), en las diligencias practicadas a su instancia o en las preconstituciones probatorias.

[72] A juicio del CGPJ, en cambio, "establecer un mecanismo impugnatorio del decreto del fiscal por el que el juez de garantías revise la denegación de la práctica de las diligencias de investigación solicitadas por la defensa supondría hacerle partícipe de la dirección de la investigación y no sería coherente con el modelo propuesto, en el que uno de los pilares del sistema se sustenta en la idea de que la dirección de la investigación corresponde exclusivamente al fiscal".

Puede repararse en el hecho de que el CGPJ sólo alude al control sobre la denegación de diligencias pedidas por la defensa, a pesar de que también cabría instar tal supervisión cuando fueran otras partes (acusadoras) las que hubieran realizado petición en tal sentido.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

momento procesal que, por tardío, pudiera hacerlo ineficaz. Debe traerse a colación, llegados a este punto, cómo los arts. 33 y 39 de la Ley que adapta el ordenamiento español al Reglamento de la Fiscalía Europea[73] prevén, por el contrario, la posibilidad de impugnar ante el juez de garantías la denegación de la práctica de diligencias. Nos encontramos, de nuevo, ante una inexplicable separación del régimen que, según el propio PLOECRIM, ha servido de "impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español".

En íntima conexión con la referida capacidad de las partes de incidir sobre las actuaciones que se desarrollen en la instrucción, hemos de reconocer que nuestra mayor preocupación responde más a la posibilidad de que el Ministerio Fiscal asuma una actitud esencialmente pasiva[74] que al riesgo de que lleve a cabo una investigación excesiva o, incluso, prospectiva. Aunque bien pudiera argüirse que, al estar sujeto al principio de legalidad, el fiscal actuará siempre que la ley lo exija, con objetividad y equilibrio[75], dicho principio deja de ser determinante cuando ha de competir —y lo hace, cada vez más, de igual a igual— con la imparable oportunidad.

A la vista de lo expuesto, la fase de investigación prevista, pese a pretenderse adversarial y acusatoria[76], no parece garantizar el debido equilibrio

[73] Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación 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.

[74] Coincidimos plenamente con la siguiente valoración que realiza Díez-Picazo (2007, 37): "El principal riesgo es, más bien, que el Ministerio Fiscal otorgue, de manera más o menos encubierta, inmunidad a ciertas personas o en determinados casos (…) Si en España se introdujera la figura del fiscal investigador, y dada la estructura constitucionalmente predeterminada del Ministerio Fiscal español, el único verdadero límite frente a comportamientos abusivos vendría dado por la acción popular".

En la historia reciente española pueden encontrarse casos en los que se ha considerado "sospechosa" la pasividad del Ministerio Fiscal.

[75] Considera Gómez Colomer (2018, 162), que "En ningún caso se pretende afirmar que el Fiscal, al no ser independiente, pueda ser arbitrario, injusto o autoritario, o que pueda actuar impunemente de esta manera, en absoluto. Su sujeción al principio de legalidad debe garantizar, y estoy seguro que garantiza en la práctica, que el trabajo de los Fiscales sea el que la Sociedad espera: Justo, objetivo, equilibrado y ajustado a la legalidad".

[76] Críticamente, a este respecto, *vid.* Armenta Deu, T. (1998, 216), que califica de "interesado" el uso que se hace del principio acusatorio para justificar la atribución de la instrucción al Ministerio Fiscal. Destaca, asimismo (*ibidem*, 218 y 229) cómo la Exposición de Motivos de la Ley de los Tribunales de Jurado se equivoca al insistir en que "la más pasiva posición del juez instructor resulta consustancial para asegurar su imparcialidad y el sometimiento al principio acusatorio". Andrés Ibáñez (2007, 22), por su parte, defiende la imposibilidad de que se proceda a un "(supuesto) restablecimiento del principio acusatorio" cuando "los *materiales de construcción* son de perfil neoinquisitivo". En similares términos, Pedraz Penalva (1995, 39-78), advierte de que "La instauración del fiscal investigador no conlleva, pues, reforzar el acusatorio".

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

entre las distintas partes ni, en consecuencia, dar cumplida satisfacción a las exigencias del TEDH a este respecto.

III. ESTÁNDARES EUROPEOS Y PREVISIÓN DE DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN EN EL PLOECRIM

Uno de los argumentos que se esgrime como fundamento del cambio propuesto tiene que ver con la sobredimensión de la instrucción y la correlativa erosión de la importancia que, indudablemente, ha de revestir el juicio oral[77]. Así, en el propio PLOECRIM se mantiene que es la presencia judicial en la realización de actos investigadores "la que potencia el valor de las diligencias sumariales y devalúa el de las pruebas del plenario". Parece, en consecuencia, que el hecho de que la instrucción fuera asumida por el fiscal impediría que, en la fase de instrucción, se preconfeccionase prueba, puesto que el fiscal no podría (ni siquiera, en casos de preconstitución) practicarla. Pero ¿no habría sido más acertado establecer límites a tales prácticas sin tener que cambiar al responsable de la fase misma de instrucción?

Con independencia de lo paradójico que resulta que ese argumento se emplee en un contexto de creciente empleo de la preconstitución probatoria en sede de instrucción[78], la necesaria erradicación de tal disfunción —y la deseable búsqueda de un verdadero equilibrio a este respecto— ni justifica ni explica el cambio propuesto. No ha de pasarse por alto, además, que el control de la instrucción por el juez garantizaría la preservación de actos de investigación importantes que, de otra manera, pudieran resultar afectados por no haberse podido practicar a presencia judicial[79].

[77] Esta situación ha sido, igualmente, puesta de manifiesto en diversas resoluciones del TEDH. Por su relevancia, debe traerse a colación la STEDH dictada en el caso *Barberá. Messegué y Jabardo c. España*, de 6 de diciembre de 1988.

[78] Repárese, en este sentido, tanto en lo dispuesto por la conocida como "Ley Rhodes" —Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia— como en la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

[79] Piénsese, así, en los casos en que, sin dar tiempo a practicar el "incidente de aseguramiento de fuentes de prueba" que recoge el PLOECRIM, dicha fuente se pierda. No sería lo mismo, por ejemplo, que una declaración testifical se hubiera producido ante el Juez de Instrucción —aun cuando su valor probatorio fuera limitado si se hubiera practicado sin contradicción, como recuerda la jurisprudencia europea en diversos pronunciamientos (*vid.* la STEDH de 15 de diciembre de 2011, en el caso *Al-Khawaja y Tahery c. Reino Unido*, así como la STEDH (Gran Sala), caso *Schatschaschwili c. Alemania*, de 15 de diciembre de 2015)— que ante el fiscal investigador, pues el propio PLOECRIM se encarga de advertir que las declaraciones prestadas ante el fiscal carecen de todo valor probatorio.

Más delicado aún es que, en ocasiones se haya defendido la conveniencia de que el fiscal encargado de la instrucción pueda realizar, sin supervisión judicial —y disfrutando, así, de una autonomía plena—, actuaciones investigadoras limitativas de derechos. Se ha sostenido, en definitiva, que la Fiscalía pueda practicar todo aquello que, constitucionalmente, no haya sido asignado al Juez[80].

Con independencia de los riesgos que supone —desde una perspectiva más general— concluir que en la CE cabe todo aquello que no prohíba expresamente, debe también tenerse presente que no es propiamente en la CE, sino en la doctrina del Tribunal Constitucional, donde se contiene la exigencia de autorización judicial de diligencias restrictivas de derechos fundamentales.

Ha de señalarse que, en cualquier caso, la jurisprudencia europea actúa de muro de contención frente a esta tendencia "expansiva", siendo numerosos los pronunciamientos del TJUE[81] y del TEDH[82] en los que se excluye que, prescindiendo del control judicial, se puedan realizar actos de investigación que afecten a derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta los estándares europeos que existen en la materia, procede plantear si algunas de las diligencias que en el PLOECRIM aparecen

[80] *Vid.* De Llera Suárez-Bárcena (2007, 15), De la Rosa Cortina (2015, 191) y Trillo Navarro (*El fiscal en el nuevo proceso penal…*, *cit*. 113). Este último considera, asimismo, que el hecho de que el fiscal no pueda adoptar medidas cautelares (a salvo la detención) o limitativas de derechos, vacía "de contenido y eficacia" la investigación que realiza.

En similar sentido, ya la Circular 1/1989 de la FGE, sobre el procedimiento abreviado, valoraba negativamente que se admitiera una investigación pre-procesal del Fiscal "truncada y limitada", pues "ni aun con la autorización judicial podrá realizar por sí determinados actos investigadores (registros, interceptación de comunicaciones), que paradójicamente el Juez puede autorizar a la Policía".

En contra, en cambio, de que el Ministerio Fiscal pueda limitar cualquier derecho, sea o no fundamental, *vid.* Montero Aroca (2007, 59).

[81] *Vid.*, por todas, la sentencia del TJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2020, en el caso *La Quadrature du Net*, la sentencia del TJUE de 2 de marzo de 2021, en el caso *Prokuratuur.* y la sentencia del TJUE en el Asunto C-178/22, de 20 de junio de 2022, en donde se insiste en la necesidad de que ese control sea previo. Precisamente a ese respecto, ha de hacerse notar cómo el TEDH había venido considerando que, en los casos en que la legislación interna no prevé un control judicial previo de la legalidad y necesidad de una medida de investigación, la situación podía ser salvada con la previsión de una intervención judicial *ex post factum*, siempre que se tratara de una actuación urgente. Cfr. las sentencias del TEDH dictadas en los casos *Heino c. Finlandia*, de 15 de febrero de 2011, *Gutsanovi c. Bulgaria*, de 15 de octubre de 2013, *Modestou c. Grecia*, de 16 de marzo de 2017, y *Bostan c. la República de Moldova*, de 8 de diciembre de 2020. En sentido contrario, sin embargo, la sentencia del TEDH del caso *Doroz c. Polonia*, de 29 de octubre de 2020, concluyó que, teniendo en cuenta las circunstancias, la ausencia de una autorización judicial previa no fue suficientemente compensada por la posterior revisión judicial.

[82] Cfr. la STEHD dictada en el caso *Klass y otros*, de 6 de septiembre de 1978, y la STEDH del caso *Of Szabó and Vissy c. Hungría*, de 12 de enero de 2016.

desprovistas de supervisión judicial, por no considerarse limitativas de derechos fundamentales, debieran, en atención a tales parámetros, recubrirse de dicha garantía[83].

Por lo que se refiere, en primer lugar, al registro de domicilio, creemos de especial interés traer a colación la sentencia dictada por el TEDH en el caso *Kulák c. Eslovaquia*[84]. La sentencia referida pone el foco en una cuestión que ha de resultarnos especialmente interesante: en los casos en que las autoridades están facultadas por el Derecho nacional para ordenar y efectuar registros sin orden judicial (como se prevé, por ejemplo, en el art. 409 del PLOECRIM, cuando existe consentimiento del morador de la vivienda registrada), la protección de los ciudadanos frente a injerencias arbitrarias requiere de un marco jurídico que imponga límites muy estrictos a tales facultades. Partiendo de la base de que el TEDH concluyó que, con arreglo al Derecho eslovaco, el fiscal no gozaba de un estatuto independiente comparable al de un tribunal independiente —en el sentido del artículo 6 del Convenio— y que, por lo tanto, no bastaría con el control que realizase de tal injerencia, habríamos de preguntarnos si, teniendo presente los principios que rigen el funcionamiento de nuestro Ministerio Fiscal, sería suficiente con la intervención del fiscal para garantizar que el consentimiento prestado por el morador —respecto del que no se prevé supervisión judicial alguna— se evacuó de forma plenamente consciente y libre.

Por cuanto atañe al registro de papeles, debe tenerse en cuenta que la vigente LECrim integra esta diligencia en la categoría de aquellas que siempre afectan al art. 18 CE[85], lo que supone que, en todo caso, existirá control judicial de su práctica. Este registro es, de hecho, tradicionalmente concebido como un acto de investigación "exclusivamente jurisdiccional" (Calaza López, 2025, 297). A pesar de ello, en el Proyecto se configura de una manera singular, disponiéndose que solo requerirá de autorización judicial cuando el registro afecte a la intimidad[86]. Puesto que, en muchos supuestos, el carácter íntimo del material de que se trate no será apreciable *prima facie* y se desprenderá, por el contrario, de su propio visionado, en el momento en que se aprecie que algún documento pudiera comprometer la intimidad de alguien, debería cesarse en su práctica y solicitar la oportuna autorización judicial.

[83] Advierte el CGPJ en el Informe al EOMF 2025 que, en todo caso, y en atención al principio de tipificación, solo podrían realizarse sin autorización judicial aquellas diligencias que —a modo de *numerus clausus*— se hubieran incluido en la redacción del APLOECRIM.

[84] STEDH de 3 de abril de 2025.

[85] Dentro, pues, del Libro II, Título VIII, de la LECrim.

[86] Cuando se trate, según establece el proyectado art. 424 de cartas personales, diarios íntimos o papeles o efectos equivalentes.

La declaración de testigos, por otro lado, no es una diligencia que se considere comprometedora de derechos fundamentales. Es por ello que solo se prevé la intervención judicial en aquellos casos en que el testimonio deba preconstituirse. Sin embargo, puesto que las exigencias europeas parecen establecer un estándar más elevado que el aplicado en España, merece la pena realizar un examen —aun breve— sobre esta cuestión.

Como punto de partida, ha de tenerse presente la interpretación sostenida por el TJUE en el caso *Gavanozov*[87], referido a la tramitación de una Orden Europea de Investigación (OEI) para ser oído en el Estado emisor. A este respecto, consideraba el TJUE que el hecho de ser llamado como testigo puede exponer a cualquier persona a consecuencias desfavorables conforme a las normas establecidas a tal efecto en el Derecho del Estado miembro de ejecución: "En particular, se la podría compeler a comparecer al interrogatorio y obligar a responder a las preguntas formuladas en ese marco, so pena de sanciones". Entendía, en consecuencia, que sería necesario que, de tratarse de una OEI, se contara con la posibilidad de impugnar su llamamiento en el Estado de emisión.

Trasladando la cuestión al ámbito doméstico, cabría preguntarse si esa necesidad —apuntada por el TJUE— de que exista recurso contra las designaciones de testigos resulta de aplicación, también, a las diligencias de investigación que se practiquen en un proceso penal nacional. Realmente, no parece sencillo justificar que en los casos nacionales no sea preciso ni conveniente, pues también en España el hecho de ser llamado como testigo puede acarrear consecuencias desfavorables para el afectado.

A este respecto, el PLOECRIM establece, en su artículo 588, que los decretos dictados por el fiscal durante el procedimiento de investigación solo podrán ser impugnados ante el juez de garantías en los supuestos expresamente establecidos en dicha Ley, no encontrándose entre ellos el recurso contra la citación de un testigo. Se trata, ciertamente, de una diferencia notable respecto de lo previsto en la LECrim vigente. Hoy, el control de esa citación a declarar lo asume el propio juez, que no solo la emite, sino que será quien resuelva el recurso de reforma que pudiera plantearse contra ella. En consecuencia, el nuevo régimen que se diseña reduce significativamente el espectro de posible supervisión judicial. En todo caso, y a pesar de que la norma no lo prevea —que sería lo deseable—, consideramos que cabría la posibilidad de solicitar la intervención del juez de garantías cuando surgiera un conflicto durante el desarrollo de la declaración del testigo[88].

[87] Sentencia del TJUE, de 11 de noviembre de 2021, Asunto C-852/19, *Gavanozov II*.

[88] Por ejemplo, porque se entendiera que no se están respetando el derecho al secreto profesional o cualquiera de las posibilidades de exención del deber de testificar.

Teniendo presente, en conclusión, que también la STJUE de 8 de abril de 2025[89] —referida, en este caso, al Fiscal europeo— amplía la necesidad de ese control judicial[90] a las citaciones de testigos, parece que el diseño que realiza el PLOECRIM en este concreto punto se aleja de las más modernas directrices del TJUE en la materia.

Por último, el examen de las investigaciones de carácter tecnológico requiere de un mayor detenimiento, dada la potencial lesividad de derechos fundamentales que, al permitir la realización de investigaciones particularmente invasivas, comportan.

En la vigente LECrim se insiste en la importancia de que la resolución judicial que autorice el acto de injerencia en derechos fundamentales exteriorice los criterios seguidos y la ponderación de los intereses que se hubiera realizado. El papel del Ministerio Fiscal se ve hoy reducido a velar por el cumplimiento de las previsiones legales y a hacer uso, en su caso, del régimen de recursos.

Por lo que se refiere a la obtención de una dirección IP o a la identificación de terminales mediante captación de códigos de identificación del aparato o de sus componentes, se establece que no se precisará de control judicial (arts. 367 y 368 PLOECRIM), ya que no se trata de datos protegidos por el art. 18 CE.

Debe hacerse notar, no obstante, que las subsiguientes actuaciones de identificación y localización de quien sea la persona que tiene asignado esa IP sí se deben llevar a cabo bajo supervisión del juez (art. 367.2). En el Proyecto se regula —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 (art. 395.2).

El PLOECrim dispone que los datos de tráfico y, en general, los datos asociados a la comunicación[91], solo podrán ser cedidos para su incorporación al proceso con autorización judicial (art. 366). Conocer el tráfico de llamadas (que consiste, en suma, en observar las llamadas realizadas y recibidas) se prevé en el art. 350.2 como un posible contenido de las intervenciones telefónicas y, por tanto, precisa de control del juez[92]. Se trata, en definitiva, de respetar las cautelas exigidas por Tribunal Supremo[93] y Tribunal

[89] Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 8 de abril de 2025, proceso penal contra I. R. O. y F. J. L. R., Asunto C-292/23.

[90] En este caso, del órgano jurisdiccional nacional competente.

[91] Que constan en los archivos de los prestadores de servicios.

[92] "Con independencia del establecimiento o no de una concreta comunicación", como se precisa en el artículo indicado.

[93] STS 145/2023, de 2 de marzo.

Constitucional[94], que siguen, en este punto, lo dispuesto en la célebre sentencia dictada por el TEDH en el caso *Malone*[95], extendiéndose el secreto de las comunicaciones[96] no sólo a su contenido sino, también, a sus datos asociados.

Adoptando, asimismo, una postura congruente con las directrices marcadas por el TEDH[97] en el caso *Copland*[98], en el Proyecto no se diferencia, a la hora de regular la interceptación de comunicaciones, entre procesos comunicativos finalizados o en curso. En todo caso, con independencia de que hayan sido los mensajes o correos electrónicos leídos, se requerirá autorización judicial para su acceso.

Entre tanto garantismo, pudiera llamar la atención que el proyectado art. 369 permita que la identificación de titulares de terminales o dispositivos de conectividad pueda ser instada por el Ministerio Fiscal a los prestadores de servicios de telecomunicaciones, de acceso a una red de telecomunicaciones o de servicios de la sociedad de la información, sin prever control judicial alguno (García Sánchez, 2024, 217-218). Se trata, sin embargo, de una postura acorde con los más recientes pronunciamientos del TJUE, que vienen considerando esa información como datos de identidad civil[99]. De hecho, la pretensión de excluir la necesidad de autorización judicial para obtener los datos relativos a la identidad de los abonados ya se había exteriorizado, en 2011, en las Conclusiones de Fiscales Delegados de Menores. Entonces, ya se alegó que tales datos afectaban al derecho a la intimidad, pero no al derecho fundamental al secreto de las comunicaciones.

Diferente es, en cambio, el tratamiento que se da a la orden de conservación de datos en el art. 437 del PLOECRIM. Es sin duda reprochable que se permita su emisión a Ministerio Fiscal y Policía Judicial, hasta que se obtenga la autorización judicial para su cesión. Como acertadamente señala Rodríguez Lainz (2025, 36), desde la sentencia dictada por el TJUE en el caso *La Quadrature du Net*, de 6 de octubre de 2020, se propugnaba la necesidad de que se equiparara la autoridad competente para la emisión de la orden de conservación con aquella que, en su caso, habría de ordenar la correspondiente cesión de los datos conservados.

Continuando con el examen de las diligencias de investigación de carácter tecnológico, pero desde una óptica más general, pudiera afirmarse que el

[94] *Vid.*, especialmente, la STC 230/2007, de 5 de noviembre.

[95] *Malone c. Reino Unido*, de 2 de agosto de 1984.

[96] Consagrado, en España, en el art. 18.3 CE.

[97] Y mantenida, en España, por el Tribunal Constitucional (STC 123/2002) y el Tribunal Supremo (SSTS 156/2008, de 8 de abril, y 51/2010, de 5 febrero, entre otras).

[98] *Copland c. Reino Unido*, de 3 de abril de 2007.

[99] Sentencia del TJUE en el caso *La Quadrature du Net y otros*, de 6 de octubre de 2020.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

PLOECRIM contiene una regulación sobre la práctica de aquellas que precisan de autorización judicial que es, además de insuficiente, contradictoria en algunos puntos. Si bien establece, como disposición común a todas las diligencias de investigación relativas a la interceptación de las telecomunicaciones y de las comunicaciones privadas, que deberá existir un control judicial de la medida, siendo el juez de garantías informado por el fiscal —en la forma y con la periodicidad que este disponga— del desarrollo y de los resultados de la medida (art. 344), no prevé lo mismo cuando desciende al examen detallado de cada una de las diligencias. Así, por ejemplo, en el art. 362 el control de la ejecución de la interceptación de las comunicaciones telefónicas y telemáticas queda reducido a la dación de cuentas que ha de hacerse al fiscal, mencionándose solo al juez cuando se plantea la eventual necesidad de una prórroga. Respecto a la interceptación de las conversaciones privadas por medios técnicos de captación y grabación del sonido, por otro lado, el art. 387, aun llevando por título "Ejecución de la medida y supervisión judicial", solo alude a la puesta a disposición del Ministerio Fiscal, en el plazo que este indique, de las grabaciones originales de la totalidad de las conversaciones interceptadas y de las imágenes que se hayan captado. De otra parte, por lo que se refiere a las vigilancias sistemáticas, así como la utilización de medios técnicos de seguimiento, localización y captación de la imagen, que pueden extenderse hasta los tres meses, se prevé que el juez de garantías pueda prorrogar la medida hasta un máximo de un año, para lo que, lógicamente (aunque nada se diga), habrá de estar informado de los resultados obtenidos (art. 397).

Aún más llamativo es que el Título IV, relativo a los medios de investigación relativos a la entrada y registro, intervención de libros, papeles y documentos y registros informáticos, prescinda de cualquier disposición común en que se establezca el rol que ha de asumir el juez, sobre todo cuando se trata de diligencias que se extienden en el tiempo y que —como sucede con el registro remoto sobre equipos informáticos— son particularmente limitativas de derechos fundamentales. En este caso, el art. 433 establece que la autorización judicial definirá "los agentes autorizados para la ejecución de la medida", pero nada se dispone acerca de la necesaria supervisión judicial que, por lógica, precisaría esa medida.

Del examen de lo expuesto, podemos concluir que tanto el TJUE como el TEDH tienden, en sus más modernos lineamientos, a ampliar el catálogo de actuaciones investigadoras que precisan del control de un juez. Ello supone, sin lugar a duda, una notable restricción del ámbito de actuación autónoma de los fiscales que, además, entra en conflicto con el espíritu de la reforma que plantea el PLOECRIM[100].

[100] Aun admitiendo dicha limitación, debe también tenerse en cuenta que la intervención judicial que el PLOECRIM prevé respecto de tales diligencias queda reducida, prác-

IV. CONCLUSIONES

El PLOECRIM identifica el nuevo modelo instructor con la superación de un sistema inquisitivo y la consecución de otro, de corte acusatorio. En la fase de investigación que diseña, en cambio, lejos de garantizarse la contradicción y la igualdad de las partes —rasgos definitorios del carácter adversarial que, como es sabido, es propio de un sistema acusatorio—, la dirección se encomienda a una parte que, en ningún caso, cuenta con las mismas armas que el resto. Se hace, además, sin prever la presencia de un tercero imparcial, colocado *supra partes*, que garantice que entre ellas se produzca una "interlocución equilibrada"[101]. No es este, desde luego, el papel reservado al juez de garantías.

Mientras que en la instrucción "tradicional" esa desigualdad no supone un problema de tanta enjundia, adquiere tintes muy diversos en el escenario que ahora se plantea. Cualquier opción que implique primar a una parte sobre las otras no solo no se compadece con el principio acusatorio sino que, sobre todo, resulta arriesgada en el marco de dependencia, *ad intra* y *ad extra*, que afecta a quien asumiría, llegado el caso, el control de dicha investigación. La modificación del EOMF que igualmente se plantea, aun resultando imprescindible, no parece reforzar suficientemente el papel que, a este respecto, habrían de desempeñar tanto el Consejo Fiscal como las Juntas de Fiscales.

Así pues, aunque la atribución de la instrucción a los fiscales haya querido justificarse en atención a una pretendida necesidad de acompasarnos a la realidad europea[102], lo cierto es que la implantación de ese nuevo sistema no satisfaría, como vimos, las exigencias de la jurisprudencia europea en la materia. El debido respeto a los parámetros que, tanto el TEDH como el TJUE, trazan, exige que los cambios propuestos vayan acompañados de garantías que, lamentablemente, no se prevén. La esencial, la independencia funcional de quien dirigiría la investigación, difícilmente identificable en un contexto como el actual[103], en el que no cabe afirmar la existencia de una separación nítida entre la Fiscalía General del Estado y el poder político. Esa independencia funcional requeriría, a su vez, de una independencia orgánica o, a lo sumo, de una dependencia orgánica que fuera acompañada de garantías suficientes para que ni la atribución/exclusión de casos ni el empleo de

ticamente, a la autorización de su realización y de su eventual prórroga. En el control de su desarrollo, sin embargo, el rol protagonista se atribuye al Ministerio Fiscal.

[101] Empleando la terminología usada por Andrés Ibáñez (2007, 20).

[102] Dejando al margen el hecho de que —a pesar del esfuerzo narrativo de la Exposición de Motivos del PLOECRIM— nada tiene que ver el diseño de nuestra Fiscalía con el de otros países europeos.

[103] Tal vez, el peor para haber llevado a cabo este intento, como hace notar Ramos Méndez (2026, 69).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

instrucciones particulares pudieran ser empleados como herramientas de control. Tal vez el incierto futuro del PLOECRIM conceda una nueva oportunidad de calibrar, con mayor detenimiento, las consecuencias que su entrada en vigor podría llegar a comportar.

V. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez de Neyra Kappler, S. (2015). «La policía judicial». En *Los sujetos protagonistas del proceso penal*, coordinado por J. M. Chozas Alonso, 451-502. Dykinson.

Andrés Ibáñez, P. (2007). El fiscal en la actual regresión inquisitiva del proceso penal. *Teoría y Derecho*, 1, 10-26.

Armenta Deu, T. (1998). Principio acusatorio: realidad y utilización. Lo que es y lo que no. *Ius et veritas*, 16, 216-230.

Caamaño Domínguez, F. (2022). Esperando al juez de garantías (a propósito del nuevo Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal). *Revista española de Derecho constitucional*, 124, 13-39.

Cabezudo Rodríguez, N. (2008). Sobre la conveniencia de atribuir la instrucción penal al Ministerio Fiscal. *Revista jurídica de Castilla y León*, 14, 185-221.

Calaza López, S. (2025). «Los actos de investigación (II): los actos de investigación restrictivos de derechos fundamentales en el ámbito físico». En *Derecho Procesal Penal,* dirigido por M. Díaz Martínez, 273-298. Tirant lo Blanch.

De la Oliva Santos, A. (1988). *Jueces imparciales, fiscales "investigadores" y nueva reforma para la vieja crisis de la Justicia penal.* Editorial Promociones Publicaciones Universitarias.

De la Rosa Cortina, J. M. (2015). «El Ministerio Fiscal como director de la investigación y como parte acusadora del proceso penal». En *Los sujetos protagonistas del proceso penal,* coordinado por J. M. Chozas Alonso, 157-192. Dykinson.

De Llera Suárez-Bárcena, E. (2007). *El Fiscal instructor*, CEJ.

Del Moral García, A. (2002). Ministerio Fiscal y reforma de la justicia. *Jueces para la democracia*, 43, 19-27.

Díez-Picazo, L. Mª. (2000). *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y Constitucionalismo.* Ariel.

Díez-Picazo, L. Mª. (2007). Siete tesis sobre la idea de Fiscal investigador. *Teoría y Derecho*, 1, 29-38.

Fairén Guillén, V. (1967). Procesamiento, sobreseimiento, acusación. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo 20, Fasc/Mes 3, 625-638.

Freire, R. Mª. (2025). La investigación penal y el fiscal: ni el momento ni la manera para el cambio de modelo, https://www.hayderecho.com/2025/05/28/versus-la-investigacion-penal-y-el-fiscal-ni-el-momento-ni-la-manera-para-el-cambio-de-modelo/.

Fuentes Soriano, O. (2003). El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, 16, 1-40.

Garberí Llobregat, J. (2008). ¿Fiscal instructor? Pocas ventajas y un gran inconveniente. *Revista jurídica de Castilla y León*, 14, 2008, 169-183.

García Sánchez, Mª. D. (2024). *Medidas cautelares cibernéticas. Una nueva oportunidad en la lucha contra la ciberdelincuencia.* Atelier.

Gimbernat Ordeig, E. (2004). Contra el fiscal instructor. *El Mundo*, 7 de junio de 2004.

Gimeno Sendra, V. (2006a). La reforma de la LECRIM y la posición del MF en la investigación penal. *Revista Poder Judicial*, núm. especial XIX, 79-99.

Gimeno Sendra, V. (2006b). La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: Una apuesta por la figura del Fiscal Instructor. *Economist & Jurist*, 14, 100, 57-62.

Goldschmidt, W. (1950). La imparcialidad como principio básico del proceso (la parcialidad y la parcialidad). *Publicaciones del Instituto Español de Derecho Procesal*, 2, 1, 111-128.

Gómez Colomer, J. L. (2018). La Fiscalía española ¿Debe ser una institución independiente?, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 157-184.

Lanzarote Martínez, P. (2008). *La autonomía del Ministerio Fiscal en el proceso penal* La Ley.

Lorca Navarrete, A. Mª. (2004). Algunas propuestas para una necesaria reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. *Diario La Ley*, núm. 6.057.

Mañas de Orduña, Á., y Zaragoza Tejada, J. I. (2020). El concepto de autoridad judicial para emitir una orden europea de detención y entrega. La jurisprudencia del TJUE y su posible aplicación al fiscal español. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8.

Martín Ostos, J. (2012). La instrucción del fiscal en el proceso penal de menores: punta de lanza de la reforma procesal que viene. *Anuario de Justicia de Menores*, 13, 13-49.

Martín Pastor, J. (2026). «El Ministerio Fiscal, entre el Poder ejecutivo y el Poder judicial, y la propuesta de atribuirle la dirección de la investigación oficial en el proceso penal». En *El poder judicial independiente como garante del Estado de Derecho*, dirigido por L. Fontestad Portalés, 51-80. Atelier.

Montero Aroca, J. (2007). Investigación e instrucción en el proceso penal. A favor del imperio de la ley de las garantías de las partes en la preparación y en la evitación del juicio oral. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico,* 1, 41-72.

Moreno Catena, V. (2007). El Ministerio Fiscal, director de la investigación de los delitos. *Teoría y Derecho*, 1, 75-97.

Nieva Fenoll, J. (2022). «El procedimiento de investigación en el anteproyecto de LECrim de 2020». En *Reflexiones en torno al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020*, dirigido por F. Jiménez Conde y O. Fuentes Soriano, 627-643. Tirant lo Blanch.

Pedraz Penalva, E. (1995). Organización judicial y Ministerio Fiscal. *Revista de Derecho*, vol. VI, diciembre, 39-78.

Ramos Méndez, F. (2026). «Los umbrales de acceso y de operatividad del juicio penal». En *Las derivas del proceso: una visión plural. Liber amicorum Teresa Armenta Deu*, 59-70. Marcial Pons.

Rodríguez Lainz, J. L. (2025). Principio adversarial y evidencias obtenidas como consecuencia de transgresión de derechos fundamentales. *Diario La Ley*.

Ruiz-Risueño, A. (2025). El fiscal instructor: sí, pero con garantías. https://www.hayderecho.com/2025/05/28/versus-el-fiscal-instructor-si-pero-con-garantias/.

Trillo Navarro, J. P. (2008). *El fiscal en el nuevo proceso penal. Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Reforma 2007.* Comares.

Vives Antón, T. (2007). Sobre la imparcialidad del juez y la dirección de la investigación oficial del delito. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico,* 1, 97-121.

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3752 • http://www.revista-estudios.deusto.es/