

GRUPO DE TRABAJO “JUSTICIA PENAL” DE FIDE

BASES DE UN NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL

8 de mayo de 2018

Bases de un nuevo modelo de Justicia penal

El presente documento refleja una reflexión crítica de sus autores, integrados en el Grupo de Trabajo “Justicia Penal” de la Fundación para la Investigación del Derecho y la Empresa (FIDE), sobre el modelo de justicia penal en España, acompañada por una propuesta de creación, más que de reforma, de un **sistema procesal penal de nueva planta**. El punto de partida de este trabajo colectivo ha sido el reconocimiento del extraordinario valor histórico de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, algunos de cuyos principios rectores –juez no prevenido, acusatorio, prioridad del juicio oral sobre la instrucción- fueron recuperados en la doctrina de constitucionalización del proceso penal generada por el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias, dictadas para corregir los efectos perniciosos de reformas que los habían desdibujado o, directamente, vulnerado. Sin embargo, los autores de este documento han constatado el agotamiento de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, pese a algunas meritorias reformas, las cuales no han podido evitar la obsolescencia general del sistema procesal penal.

El espíritu que anima este documento no es coyuntural, pese a que el permanente debate sobre el proceso penal pudiera indicar lo contrario. Los autores de este trabajo, desde sus experiencias profesionales y académicas, se han sentido emplazados a realizar una **aportación de propuestas fundacionales de un nuevo sistema procesal penal**. No ignoran las condiciones de la situación política, con su reflejo en la composición del Congreso de los Diputados, ni la sucesiva redacción de propuestas de Códigos Procesales Penales, en 2011 y 2013. La voluntad de los autores es situarse a un lado de las dinámicas políticas coyunturales e impulsar un debate que se centre en las instituciones del proceso penal, antes que en el detalle de nuevos textos legales.

Las conclusiones que se reflejan en este documento son el resultado de numerosas sesiones de trabajo sobre borradores cuyos contenidos eran revisados de forma continua. El objetivo de los debates internos del Grupo de Trabajo no ha sido lograr un documento de consensos superficiales. De hecho, en el seno del Grupo de Trabajo existen discrepancias sobre determinadas orientaciones del futuro proceso penal que hoy parecen consolidadas como directrices legislativas indiscutibles, como es la figura del fiscal investigador.

En todo caso, lo que este documento recoge sí es el **parecer unánime de cómo deberían abordarse los grandes problemas de un sistema procesal penal de nueva planta** en caso de que el legislador optara por su implantación.

La estructura del documento responde a una sistemática orientada a la claridad expositiva y a la ordenación lógica de propuestas. Se analiza, en primer lugar, el contexto del proceso penal que es la justicia *penal* en su conjunto, razón por la que se destaca la **conveniencia de revisar la legislación penal sustantiva**, a la que el Grupo de Trabajo responsabiliza de haber expandido excesivamente la respuesta punitiva. Consecuencia de esta opción del legislador es una notoria omnipresencia de la justicia penal en la vida pública española, no siempre justificada por una adecuada apreciación del desvalor de la conducta investigada y juzgada.

El Grupo de Trabajo considera que **una nueva justicia penal requiere la revisión de la Carrera Judicial, la redefinición del Ministerio Fiscal** –más necesaria si está llamado a dirigir la investigación penal-, y **la actualización normativa de la Policía Judicial**. Los integrantes del Grupo de Trabajo han constatado que la influencia creciente de los informes policiales está provocando una *desprocesalización* de la fase de instrucción penal, especialmente en los casos más complejos de corrupción pública y privada, paralela a una *desjudicialización* del control sobre la evolución de

la propia investigación. La concreción de las líneas de autoridad sobre el trabajo de la Policía Judicial es vista como una necesidad reclamada por el sistema de garantías que ampara a los justiciables y, además, y para evitar confusiones en los papeles que corresponden a las distintas instituciones y órganos de la justicia penal.

Otro bloque de propuestas está orientado a configurar una **nueva fase de instrucción**, que toma como premisa la atribución de su dirección al Ministerio Fiscal, no tanto por ser la opción unánime de los miembros del Grupo de Trabajo, que no lo es, por cuanto ser considerado el enfoque predominante en el debate político y académico. No obstante, el Grupo de Trabajo considera que el fiscal investigador no debe monopolizar la construcción de la nueva fase de instrucción, que debe basarse en una nueva orientación de esta fase del proceso penal, más sumaria y menos exhaustiva, que sea debidamente sometida a controles judiciales que en la actualidad no se ejercen con la intensidad que sería propia del sistema constitucional de garantías. En este sentido, la nueva instrucción debe contar con un juez de garantías, encargado de velar por los derechos de los justiciables, no sólo en la adopción de diligencias restrictivas de los mismos, sino también del desarrollo de la instrucción (plazos, secreto, relevancia penal de los hechos).

El segundo control judicial ha de situarse en la valoración del resultado de la instrucción, y debería corresponder a un juez de acusación, que verifique la pertinencia de sobreeser el caso o la fundabilidad de las pretensiones acusatorias. El Grupo de Trabajo constata que en la actualidad no hay un filtro exigente sobre los escritos de acusación, con la consiguiente celebración de juicios orales perfectamente evitables con una mínima revisión previa de los escritos de acusación.

El Grupo de Trabajo es consciente de que la implantación del fiscal investigador animará prácticas ya vigentes en nuestro sistema procesal, como la conformidad negociada o la justicia restaurativa, en el contexto de una reactivación del principio de oportunidad. El documento de este Grupo de Trabajo apuesta por mantener el principio de oportunidad en su fórmula reglada y en su condición de excepcionalidad, y alerta sobre los riesgos de sustituir la justicia jurisdiccional por una justicia convencional en aras de la economía procesal, bajo lo que podrían encubrirse condenas consentidas por temor a penas mayores o por motivos espurios.

Finalmente, el Grupo de Trabajo incluye propuestas relativas a apartados específicos que determinarían el sesgo del nuevo modelo procesal penal, como la acusación popular, los aforamientos, las medidas cautelares personales, los procedimientos rápidos y la ejecución de penas.

En definitiva, presentamos un documento de trabajo, en el estricto sentido del término, es decir, orientado a facilitar el debate sobre futuras propuestas legislativas en la medida en que se ofrece un papel escrito con ideas de profesionales y profesores dedicados desde hace décadas a la promoción –mediante la enseñanza universitaria, la investigación científica, la actividad judicial y fiscal y el ejercicio de la abogacía- de un mejor y más eficaz Estado de Derecho.

El Grupo de Trabajo se impuso como premisa o límite que las propuestas de bases no necesitaran para ser desarrolladas reformas del texto constitucional. Y no por una toma de posición respecto de la necesidad o la oportunidad de dichas reformas, sino por considerar que es necesario o cuando menos muy conveniente mostrar cómo cabe un consenso sobre un nuevo sistema procesal penal o modelo de justicia penal sobre la base de reformas legales y sin necesidad de reformas constitucionales.

Bases

1. Reforma integral de la Justicia penal española.

La reforma necesaria de la Justicia penal en España pasa por la redacción y aprobación de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal (o Código Procesal Penal). Pero requiere, además, una reforma integral del Código Penal, una profunda modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y de otros textos legales. La coordinación de todas estas reformas legales (procesal, orgánica, sustantiva) es esencial. Las bases que se proponen se hacen sobre la premisa de se puedan llevar a cabo sin reformar la Constitución.

2. “Auditoría” del sistema penal.

Es necesario realizar una suerte de "auditoría" o examen de la situación realmente existente para poder adoptar decisiones no ya con acierto, sino al menos con criterio. Hace falta también un análisis territorial, una suerte de "mapa", para poder realizar una correcta asignación de recursos. Y es necesario implementar mecanismos para conocer los costes reales de las medidas. La estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial y los datos en poder del Ministerio Fiscal son elementos valiosos a este respecto. Sobre la base de la información ya disponible, esta "auditoría" que proponemos es realizable en poco tiempo. Hemos de destacar a estos efectos la importancia de disponer de estadísticas fiables, para conocer el estado de la Administración Justicia. Debe reconocerse la gran labor que se ha realizado hasta ahora, por parte de la Estadística Judicial dependiente del CGPJ, también en el seno de la Fiscalía y en otras instancias, así como la necesidad de planificación estadística. Cuanto se destine en recursos, instrumentos, personal y planificación al conocimiento estadístico detallado de la justicia penal española revertirá a nuestra sociedad en mejores medidas.

3. Revisión profunda del Código penal.

El Código Penal ha sido maltratado de forma severa en los últimos años, hasta el punto de que seguramente la mejor propuesta es empezar de cero y hacer uno nuevo; o, cuando menos, hacer una revisión íntegra del Código Penal vigente. Esta reforma debería ser simultánea a la reforma de la Justicia Penal. En particular, ha de prestarse especial atención en el futuro a las siguientes cuestiones: no legislar a golpe de presión social emanada de casos concretos; cuidar el modo de redacción de los tipos penales; respetar la proporcionalidad de las penas, consiguiendo coherencia interna en la parte especial del Código; establecer un título específico de delitos de corrupción; repensar el ámbito de los delitos leves y del correspondiente juicio por delitos leves. El Código Penal debería “adelgazar” en el número de tipos delictivos, que ha crecido de manera poco reflexionada en los últimos tiempos. Debería procederse a una revisión general del catálogo de penas de cada delito, tras una reflexión real sobre el desvalor de acción y de resultado de cada tipo delictivo, sobre la proporcionalidad de la pena o penas previstas, y sobre la aplicación en cada caso del principio de intervención mínima. No puede existir la actual incertidumbre sobre los supuestos en los que una determinada condena lleva aparejado indefectiblemente el cumplimiento y los que no. Ello lleva a una auténtica vulneración del principio de legalidad recogido en todos nuestros textos, comenzando por la Constitución. La reforma penal sustantiva debería ser simultánea y coordinada con la reforma procesal y orgánica. Ambas conforman integralmente la reforma de la Justicia penal.

4. Carrera judicial.

Resulta necesario diseñar legalmente una genuina carrera judicial, basada en un modelo de excelencia y en la que se reduzcan los elementos de discrecionalidad en los nombramientos. Debe promoverse mayor movilidad dentro de la carrera judicial (rotación en los distintos juzgados y entre órganos unipersonales y colegiados), como forma de dinamización de la carrera judicial.

5. Autonomía del Ministerio Fiscal.

La institución del Ministerio Fiscal es la clave de bóveda de la reforma de la Justicia penal española. Existe una posición de política jurídica mayoritaria a favor de que asuma la investigación criminal; de que tenga ciertas potestades de oportunidad en el ejercicio de la acción penal; y de que tenga algunas potestades de negociación con los acusados. Siendo esto así, debería entonces tener bajo su mando una genuina Policía Judicial. Por ello, junto a la reforma procesal penal, es de todo punto indispensable introducir reformas en la organización del Ministerio Fiscal. Partimos de la premisa de proponer cambios que se puedan hacer en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y en otros textos legales sin modificar el artículo 124 de la Constitución.

Los cambios deben preservar la imparcialidad del Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones y singularmente en la investigación criminal. No se trata de que la Fiscalía pase a ser una investigadora exclusivamente de elementos de cargo o inculpatorios. Aún menos que pueda realizar pesquisas generales. Se hace necesario reforzar la necesaria imparcialidad del Ministerio Fiscal en la fase de investigación. Parece que en los últimos tiempos se ha instalado la idea de que el Ministerio Fiscal “gana” asuntos cuando obtiene una sentencia condenatoria, olvidando su carácter de imparcialidad y de defensa objetiva de la legalidad.

El aumento notorio de potestades del Ministerio Fiscal (investigación, oportunidad, negociación) debe traer consigo una regulación más detallada de la responsabilidad de sus integrantes, empezando por el Fiscal General del Estado.

Dado el carácter nuclear de la institución del Ministerio Fiscal en el propuesto sistema de justicia penal, su modo de designación y cese resulta de todo punto capital. Si no se alcanzara una práctica que alejara la designación y cese del Fiscal General del Estado de la “lógica del Estado de partidos”, todo el edificio diseñado caería por su propio peso. Sería razonable que se creara una convención constitucional en virtud de la cual el Fiscal General del Estado fuera nombrado con la aquiescencia de los principales grupos parlamentarios de la oposición. La audiencia del CGPJ previa al nombramiento del Fiscal general del Estado por el Gobierno debería tener una relevancia real y no limitarse a un automatismo formal. Aunque legalmente no vincule su parecer, debería resultar políticamente inadmisibles que se designase Fiscal General del Estado a quien no concitase una amplia aprobación en el seno del Consejo General del Poder Judicial. El Fiscal General del Estado, aunque continúe siendo nombrado por el Gobierno, debería poder ser reprobado y, en su caso, cesado por mayoría simple del Congreso de los Diputados.

El Ministerio Fiscal ha de tener autonomía presupuestaria: cuando menos en la iniciativa de elaboración de su presupuesto de gasto y en su gestión. Debe tener también autonomía en la gestión de medios materiales y personales. El Ministerio Fiscal debe contar con sus propios cuerpos de personal colaborador y auxiliar. En particular, debe contar con una fuerza permanente de peritos económico-financieros. La autonomía presupuestaria debe conllevar coherentemente responsabilidad en la gestión.

Deben reforzarse los mecanismos que impidan interferencias no justificadas en el trabajo del Fiscal asignado estatutariamente a un caso.

Deben reforzarse los mecanismos de autonomía en la gestión de la carrera fiscal. Debe reflexionarse sobre la conveniencia de que el Consejo Fiscal cambie su composición y se integren en él juristas no Fiscales, al menos en todo lo que tiene que ver con ingreso, ascensos, nombramientos y responsabilidad disciplinaria. Además, deben establecerse límites a la facultad del Fiscal General del Estado de separarse del criterio del Consejo Fiscal y de la Junta de Fiscales de Sala.

6. Asunción de la investigación criminal por el Ministerio Fiscal.

La principal opción de política jurídica de una reforma global de la Justicia penal española es la de atribuir la investigación de los delitos al Ministerio Fiscal. Somos conscientes de que esta opción tiene pros y contras y de que los inconvenientes de la actual instrucción judicial no son sin más bondades de un sistema alternativo. No obstante, consideramos que la Justicia penal necesita un cambio tan radical que conseguirlo es imposible sobre la base del mantenimiento de la instrucción judicial. A su vez, la atribución al MF tiene condiciones esenciales, sin las cuales resulta de todo punto desaconsejable dar el paso. Y, sobre todo, el cambio no puede consistir en meramente sustituir al Juez de Instrucción por el Fiscal. Ha de cambiarse de forma tajante el sentido de la investigación criminal y ha de conseguirse realmente que el momento real de la prueba de los hechos sea el juicio oral.

La Justicia penal, como muchas otras instituciones, es un refinado sistema de pesos y contrapesos. Si las potestades del Ministerio Fiscal aumentan (investigación, oportunidad, negociación); la jerarquía interna, aun matizada, permanece; y la autonomía externa es relativa, en la medida en que el nombramiento de la cúspide (el Fiscal General del Estado) sigue en manos del Gobierno y su reprobación en manos de la mayoría parlamentaria, puede parecer que el sistema está desequilibrado. Pero aparte de los inconvenientes de otras alternativas, debe ponderarse que en el modelo propuesto los contrapesos, como se verá, son otros. Así, entre los más relevantes, la existencia de jueces de garantía y jueces de la acusación; la estricta limitación del material recogido durante la investigación que puede acceder al juicio; la existencia de una genuina Policía Judicial.

7. Organización y demarcación territorial de los tribunales penales y del Ministerio Fiscal.

Ha de organizarse un sistema que permita mayor flexibilidad sin merma de garantías. Se requiere posiblemente una concentración territorial de las autoridades de persecución penal. Los modelos de implantación territorial deberían ser menos jacobinos, en el sentido de que las

necesidades no son las mismas en distintas zonas de España. La atribución de la investigación de los delitos al Ministerio Fiscal debe suponer un radical replanteamiento de su organización interna y de su despliegue territorial respecto del modelo actual.

8. Derecho de defensa.

La posición procesal del investigado debe ser especialmente salvaguardada. Es preciso potenciar actuaciones de autodefensa durante todo el procedimiento. En caso de que quiera prestar declaración en el juicio, se hará siempre después de la práctica de otros medios probatorios.

Como manifestación del ejercicio del derecho constitucional a la defensa, se ha de reconocer al abogado defensor una posición idéntica a la del representante del Ministerio Fiscal.

La comunicación del abogado con su defendido en supuestos de privación de libertad ha de ser previa a cualquier invitación a prestar declaración y con tiempo suficiente para preparar su estrategia defensiva.

Para ejercitar su derecho de defensa se debe trasladar al acusado, junto con el escrito de acusación, todo el material probatorio que se pretenda utilizar como prueba de cargo antes de formular el escrito de defensa.

El acusado podrá comunicarse en todo momento directa e inmediatamente con su defensor durante todo el desarrollo del juicio oral.

9. Medios personales y materiales.

Los aumentos del número de jueces y de fiscales deben hacerse sobre análisis detallados que tengan en cuenta, entre otros extremos, las cargas reales de trabajo, la incidencia en el cambio de funciones investigadoras, el papel de los juicios rápidos, el alcance de la justicia negociada y de la mediación. La mera cita de cifras de la UE de jueces y fiscales con referencia a la población de esos países, como término comparativo es de dudoso alcance, ya que las figuras y naturaleza de jueces y fiscales españoles en muchos casos no son homologables a las de algunos de esos países. La auditoría del sistema penal debe proporcionar datos sobre el adecuado equilibrio entre inversiones en personal y medios tecnológicos en el presupuesto de Justicia.

Amplios sectores de la judicatura y de la fiscalía consideran necesaria la dotación y la especialización de los peritos varios campos (forenses, financieros, contables).

Es de todo punto necesario obtener una aproximación, homologación y coordinación de los medios tecnológicos al servicio de los tribunales, del Ministerio Fiscal y de la Policía Judicial en todo el territorio nacional, superando la actual diversidad de sistemas informáticos.

En materia de medios materiales debe poner se fin a la descoordinación sobre todo en inversiones entre autoridad estatal y autoridades autonómicas. Debe además procederse a una planificación de inversiones con incidencia presupuestaria y con reflejo en términos de PIB en comparación con la media europea.

Ha de abrirse un debate y una profunda reflexión sobre la conveniencia de una armonización de la regulación de los medios personales y materiales al servicio de la Justicia penal (sin perjuicio de las necesarias diferencias que deberán darse en función de que se trate, en el futuro modelo, de medios al servicio de la Fiscalía o de los órganos judiciales. Partiendo de que el elemento personal es clave en la Justicia penal, los principales problemas que hay que atajar son los siguientes: i) Cualificación de los funcionarios. Problema de los interinos. ii) Capacitación en nuevas tecnologías. iii) Flexibilidad en la asignación de recursos. iv) Organización y jefatura de la oficina judicial.

10. Policía Judicial.

Debe crearse una Policía Judicial dependiente del Ministerio Fiscal tanto funcional como orgánicamente, siguiendo la tendencia europea. La policía judicial debe escindirse radicalmente de la policía de seguridad, sin perjuicio de que los Cuerpos de Seguridad colaboren cuando sean requeridos para ello. La Policía Judicial debe quedar integrada orgánicamente y funcionalmente en el Ministerio Fiscal. La regulación de su estructura, su funcionamiento y el estatuto de su personal debe contenerse en una ley específica.

11. Redefinición de la estructura y finalidad reales de la fase de investigación.

Hay que acabar con la imputación como estigma. La investigación penal debe dejar de ser una “instrucción”. Ha de ponerse coto a las causas generales. Debe hacerse una regulación detallada de los supuestos en que el contenido de la investigación tiene acceso al juicio por las vías, necesariamente excepcionales, del aseguramiento de prueba y de la prueba anticipada. Debe excluirse la posibilidad de valorar como prueba de cargo el testimonio dado en la fase de investigación, salvo para excluir la valoración del testimonio contradictorio dado en juicio.

12. Juez de Garantías.

La atribución de la investigación penal al Ministerio Fiscal debe traer consigo la creación de la figura del Juez de Garantías, por las exigencias constitucionales relativas a las diligencias de investigación limitativas de derechos fundamentales y de ciertas medidas cautelares personales.

El Juez de Garantías debe ser figura clave también en otros aspectos: el control de la relevancia penal del hecho investigado; el control, en su caso, de la duración de la investigación; el control del secreto de la investigación; el aseguramiento de fuentes de prueba; el complemento de la investigación a instancias del encausado o de otras acusaciones.

13. Juez de Acusación.

Además del Juez de Garantías, debería crearse, como tribunal distinto, el Juez de Acusación. Debe existir un órgano judicial que, una vez tomada la decisión de que la investigación está bien concluida, decida motivadamente a su vez si procede el sobreseimiento o la apertura de juicio oral. Ese órgano debe ser distinto al Juez de Garantías. Se trata de un contrapeso de cardinal importancia a los considerables poderes de la Fiscalía. La fase ante el Juez de Acusación debe ser

contradictoria. La acusación objeto de control debe tener una exhaustiva sustanciación fáctica y jurídica.

14. Principio de oportunidad.

La Justicia penal española debe acoger manifestaciones del llamado principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal. No cabe, sin embargo, compartir la posición de quienes pretenden invertir la regla. La oportunidad debe ser la excepción y estar, por tanto, legalmente prevista. La ley ha de marcar límites materiales y penológicos al ejercicio de la discrecionalidad, tanto en la inadmisión de una *notitia criminis* como en el archivo (condicionado o no) de una causa. La regulación de la oportunidad debe estar limitada en función de la gravedad: puede ser amplia para la llamada delincuencia bagatela; puede existir limitadamente para delitos menos graves, pero sujeto a condiciones; en casos de delitos graves, debe estar reservada, y también con condiciones, para los casos de colaboración del encausado en la investigación de criminalidad organizada.

15. Justicia negociada.

La Justicia penal española conoce desde hace casi treinta años el fenómeno de la justicia negociada a través de la regulación de la conformidad del acusado. Consideramos que la conformidad enmascara un pacto y que, por tanto, es más razonable llamar a las cosas por su nombre. La ley puede admitir supuestos en que la pena sea impuesta sobre la base de una negociación y un acuerdo entre acusación y acusado, sin necesidad de deformar relatos fácticos y/o calificaciones jurídicas. Estos pactos deberían poder ser concluidos en cualquier momento del proceso. El legislador debe ponderar si resulta razonable o no extender esta posibilidad respecto de sus límites penológicos vigentes. Además, resulta necesario que en la negociación el acusado tenga la absoluta certidumbre de si la aceptación de la pena conllevará realmente ingreso en prisión o no.

16. Mediación penal. Justicia restaurativa.

En una línea que expresamente ha acogido el Derecho de la Unión Europea (en concreto, la aprobación de la Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos) se deben incluir mecanismos que hagan posible una justicia restaurativa en el sentido de complementar la actuación de los tribunales y la fiscalía en aras a lograr la reparación integral de la víctima (en especial, en el plano moral para lograr la superación de los traumas derivados del delito) y responsabilizar al autor del delito en lograr esa reparación de la víctima. En esa línea, la futura LECrim. debe incluir una regulación de la mediación penal, para lo cual se puede seguir el modelo de alguna de las dos propuestas legislativas presentadas por el Ministerio de Justicia en los años 2011 y 2013.”

17. Aforamientos.

Debe procederse a una drástica reducción de los aforamientos. No obstante, debe procederse con cuidado, analizando cada uno de ellos, porque algunos no han perdido su sentido.

En todo caso, la atribución de la investigación al Ministerio Fiscal reducirá las posibilidades de uso táctico de la condición de aforado.

18. Acción popular.

La acción popular se mueve entre dos extremos: el abuso y su justo ejercicio en casos en que sirve de contrapeso y límite al Ministerio Fiscal. La ponderación es delicada. Las cuestiones a regular son básicamente cuatro: i) quién puede acusar; ii) de qué delitos; iii) desde cuándo y hasta cuándo; iv) y si la acusación es autónoma o supeditada. Así: i) deben excluirse en todo caso de la acción popular a partidos políticos, sindicatos y personas jurídico-públicas; incluso sería razonable reservarlo a personas físicas; y permitir el control de que no se trata de testafierros; ii) el catálogo de delitos en que quepa la acción popular debe ser ponderado (ni mínimo ni maximalista) e; iii) en una investigación en manos del Ministerio Fiscal no es razonable que un acusador popular pueda estar presente desde el principio acudiendo al juez de garantías cada vez que discrepe del Fiscal, pues una cosa es tener el poder de acusar y otra participar en todos los aspectos de la investigación; iv) no hay ninguna base para supeditar la acusación popular a la existencia de otras acusaciones, salvo el caso de que haya víctima y esta no acuse; v) deberían darse potestades a los tribunales en cada fase para ordenar la extromisión de un acusador popular; vi) la disuasión de la temeridad en el ejercicio de la acción popular debería reforzarse con la posibilidad de imposición de multas.

19. Medidas cautelares personales.

Es necesario obtener la implantación real y efectiva de medidas cautelares personales distintas de la prisión provisional.

La detención debe ser regulada en términos tales que se produzca solo cuando no baste la citación personal del investigado. La detención no puede erigirse en una suerte de alternativa a la citación al arbitrio de la autoridad que la acuerda.

20. Procedimientos rápidos.

Debe darse un nuevo impulso a los mecanismos de aceleración de la justicia penal en casos sencillos relativos a hechos de fácil esclarecimiento. Los juicios rápidos constituyeron un buen ejercicio. Es necesario que se establezcan estímulos a la utilización de mecanismos acelerados para la conclusión del procedimiento, extendiendo la posibilidad de obtener una rebaja de la pena solicitada en los procesos contra acusados sin antecedentes, y permitiendo la suspensión de la pena cuando su gravedad o duración así lo permita. El eje de su ámbito de aplicación debe ser la falta de complejidad de la causa, sin perjuicio de mantener o no su límite penológico. Una Policía Judicial dependiente orgánica y funcionalmente de la Fiscalía puede recibir instrucciones sobre la utilización de las diligencias policiales previas a la incoación de juicios rápidos.

21. Ejecución de penas.

La competencia del órgano sentenciador para la ejecución de las sentencias condenatorias no debe impedir la centralización de la información sobre los reos. Los Juzgados de ejecución

penal, allí donde existen (en número de 19 según datos del CGPJ en aplicación del art. 98 de la LOPJ, anexo a la Ley de demarcación y planta judicial a 1 de enero de 2017), representan una mejora notable en hacer efectiva las sentencias de condena, pero no satisfacen las necesidades del sistema penal. Sería conveniente una mejora del tratamiento de los datos que deriven de las sentencias penales. Y debe regularse con detalle el cumplimiento de las sentencias de condena a penas diferentes de la prisión, así como a la ejecución de los pronunciamientos de contenido patrimonial. Debe progresarse en la centralización de la información sobre los reos.

Este documento ha sido elaborado por los integrantes del *Grupo de Trabajo Justicia Penal de FIDE*. No es reflejo fiel de las opiniones de todos y cada uno de sus integrantes sobre todos y cada uno de los puntos tratados. Es propiamente el fruto de un consenso.

Los integrantes del GT Justicia Penal de FIDE se sienten solidarios con el resultado, aunque discrepen de alguna de las posiciones adoptadas. Eso es consenso. Este es un documento breve y conciso en el que se proponen bases de reforma de la Justicia penal española. Aunque lograr consensos amplios es tarea difícil, este trabajo de grupo nos conduce a la convicción de que hay muchos aspectos que podrían ser objeto de pactos políticos.

Las propuestas que el Grupo hace tienen cierto grado de generalidad. Se trata de describir lo que sus integrantes consideran los genuinos pilares de la reforma de la Justicia penal en España.

Estas bases conforman lo que creemos que es un modelo o sistema coherente de Justicia penal. En ese sentido, debe ser considerado como un todo. No se trata de piezas sueltas.

Las opiniones y las conclusiones recogidas en este documento son de los autores, no de las instituciones a las que, en su caso, prestan sus servicios.

Integrantes del Grupo de Trabajo:

Han participado en este trabajo de reflexión y debate colectivo:

- **Ignacio Díez-Picazo Giménez:** Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Complutense de Madrid. Socio Director de Díez-Picazo Abogados. Miembro del Consejo Académico de Fide.
- **Julio Fuentes Gómez:** Subdirector General de Normativa Marítima y Cooperación Internacional. Dirección General de la Marina Mercante, Ministerio de Fomento. Administrador civil del Estado.
- **Cristina Jiménez Savurido:** Magistrada en excedencia. Presidente Fundación FIDE.
- **Ángel Juanes Peces:** Vicepresidente del Tribunal Supremo.
- **Juan S. Mora-Sanguinetti:** Economista Titulado en el Banco de España - Eurosistema. Abogado.
- **Víctor Moreno Catena:** Director del IAMJL. Catedrático Derecho Procesal, Universidad Carlos III de Madrid. Abogado. Presidente de la UEAP. Miembro del Consejo Académico de Fide.

- **Javier Sánchez Junco:** Socio Director en Sánchez-Junco Abogados. Fiscal en excedencia
- **Eduardo Torres-Dulce Lifante:** Fiscal en excedencia y Of Counsel de J&A Garrigues Abogados.
- **Jesús Zarzalejos Nieto:** Abogado. Doctor en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Procesal Universidad Complutense de Madrid y Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF).

Coordinación Académica del Grupo de Trabajo: **Carmen Hermida Díaz**, Directora General de Fide e **Irene Martínez Casas**, Adjunta a la Coordinación de Fide.

Las opiniones y las conclusiones recogidas en este documento son de los autores, no de las instituciones a las que, en su caso, prestan sus servicios.

Agradecimientos:

FIDE quiere agradecer a todos los integrantes del grupo de trabajo haber aportado su experiencia y conocimientos en la materia, así como sus reflexiones personales. Han sido meses de un intenso e interesantísimo trabajo y ha sido un honor y un privilegio poder contar con las aportaciones de todos.

Fide agradece especialmente a **Ignacio Díez-Picazo Giménez**, el gran trabajo de dirección realizado, y el haber incorporado todas las aportaciones de cada uno de los integrantes del grupo de trabajo para la elaboración del documento de conclusiones.

FIDE:

La Fundación FIDE constituye hoy un lugar de **encuentro permanente** de profesionales del más alto nivel o con una larga trayectoria profesional, que desarrollan su actividad en las **empresas**, los **despachos profesionales** y la **Administración Pública**.

Fide es un think-tank jurídico-económico, un centro operacional del conocimiento en estado práctico, que se hace posible gracias a la participación activa de todos los estamentos de la sociedad civil que tienen algo que decir al respecto: desde la alta dirección de las empresas a los despachos de abogados, desde las cátedras universitarias hasta los tribunales de justicia, desde todas las instancias de la administración hasta los profesionales de diferentes ámbitos relacionados con el mundo del Derecho y de la Empresa.

En Fide hemos constituido una serie de grupos de trabajo que tienen por finalidad hacer una **reflexión continuada y profunda** sobre algunos de los grandes temas que hemos considerado que por su **urgencia, necesidad de reforma o capacidad de mejora** merecen ser objeto de una especial reflexión por un conjunto de expertos. Algunos ya han publicado sus primeras conclusiones, han hecho propuestas normativas concretas o han avanzado un primer análisis de la situación. Otros lo irán haciendo a lo largo del año. Pero de lo que no cabe duda es que en cada grupo tenemos un **punto de referencia imprescindible**. La composición de cada grupo, con **profesionales con amplia experiencia y profundo conocimiento** de cada materia permite ir abordando todas aquellas cuestiones que colectivamente consideramos que merecen una

reflexión. En ocasiones esta puede reflejarse en unas **conclusiones mayoritariamente aceptadas, o en propuestas normativas específicas**, en otras **el propio debate revela la complejidad y distancia de las posiciones** y por tanto el valor de trabajo se refleja en resúmenes puntuales sobre los temas abordados. En cualquier caso, cualquier profesional ocupado en la evolución, desarrollo, aplicación o mejora especialmente de la regulación económica debe conocer estos trabajos y contribuir a su desarrollo, conocimiento y difusión.

Los integrantes de estos grupos de trabajo son **miembros de Fide** y asistentes habituales a las sesiones y foros de Fide, que están estrechamente vinculados a las materias abordadas en las respectivas áreas de análisis.

Madrid, 8 de mayo de 2018