



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
RELACIONES CON LAS CORTES

**ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY
50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE,
POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL
MINISTERIO FISCAL**

Memoria del Análisis de Impacto Normativo

MAYO 2025

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio proponente	Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes	Fecha	6 DE MAYO DE 2025
Título de la norma	Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal procede a la adaptación del actual Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a la atribución de funciones de investigación en el nuevo modelo de proceso penal con la aprobación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.		

Objetivos que se persiguen

1. Adaptar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que atribuye al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal en el procedimiento penal.
2. Armonizar nuestro modelo procesal con el paradigma contemporáneo que hoy rige, con muy escasas excepciones, entre los países de nuestro entorno y que ha seguido la regulación de la Fiscalía Europea.
3. Reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal.

Principales alternativas consideradas	<p>No se han valorado otras alternativas, ya que una modificación del texto normativo es el único y más adecuado modo de alcanzar los objetivos que se persiguen.</p> <p>La “alternativa cero” ha sido descartada al considerar necesario adaptar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a las funciones atribuidas a la carrera fiscal tras la reforma del sistema procesal penal con la Ley de Enjuiciamiento Criminal.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley Ordinaria

<p>Estructura de la Norma</p>	<p>LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL.</p> <p>La presente ley se estructura en una exposición de motivos, un artículo único, que contiene cuarenta y cuatro apartados, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.</p> <p>Exposición de Motivos.</p> <p>Artículo único. Modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.</p> <p>Uno. Modificación artículo tercero. Regula las diferentes competencias del Ministerio Fiscal en orden al cumplimiento de las misiones establecidas en el artículo 1 del Estatuto Orgánico.</p> <p>Dos. Modificación artículo cuarto. Atribución de facultades al Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Tres. Introduce un nuevo artículo 4 bis, en atribución específica al Ministerio Fiscal de la dirección del procedimiento de investigación.</p> <p>Cuatro. Modificación artículo quinto. Realización de diligencias extraprocesales y preparatorias por el Ministerio Fiscal.</p> <p>Quinto. Introduce un nuevo Capítulo II bis en el Título I de la Ley 50/1981. De la dirección de la Policía Judicial.</p> <p>Artículo quinto bis. Regula la dependencia funcional y directa de la Policía Judicial al Ministerio Fiscal.</p> <p>Artículo quinto ter. Instrucciones generales y directrices para el mejor funcionamiento de la justicia. Competencia y procedimiento.</p> <p>Artículo quinto quater. Instrucciones particulares en la investigación de los delitos. Competencia y procedimiento.</p> <p>Artículo quinto quinquies. Delegación del Ministerio Fiscal a las unidades de Policía Judicial de concretas diligencias de investigación.</p> <p>Artículo quinto sexies. Reserva y secreto de la investigación.</p> <p>Artículo quinto septies. Sumisión en la elaboración de los atestados a las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento Criminal e instrucciones generales impartidas por Fiscalía General del Estado o Fiscales Jefe.</p> <p>Seis. Se introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I de la Ley 50/1981. De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal.</p> <p>Artículo quinto octies. Atribución al ministerio Fiscal de la dirección de</p>
-------------------------------	--

los actos y competencia de control de los mismos.

Artículo quinto nonies. Imposición de sanción. Procedimiento y recursos.

Artículo quinto decies. Sanción a abogados y procuradores.

Artículo quinto undecies. Procedimiento de imposición de sanción respecto de abogados y procuradores.

Artículo quinto duodecies. Régimen de recursos respecto de las sanciones impuestas a abogados y procuradores.

Siete. Modificación artículo octavo. Autonomía Fiscal General del Estado. Relaciones y régimen de comunicación Gobierno y Ministerio Fiscal.

Ocho. Modificación artículo noveno. Memoria anual e información sobre el funcionamiento general de la Administración de Justicia del Fiscal General al Gobierno. Prohibición de información respecto de concretos procedimientos.

Nueve. Modificación artículo diez. Regula la colaboración del Fiscal General del Estado con las Cortes Generales. Limitaciones respecto de la información y de comparecencia.

Diez. Modificación artículo once. Comunicación por escrito órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal. Memoria de actividad y colaboración en su caso para la efectividad de las funciones.

Once. Modificación artículo doce. Órganos del Ministerio Fiscal.

Doce. Modificación artículo trece. Regula la Fiscalía General del Estado, dirección y composición. Inspección Fiscal, Secretaría Técnica, Unidad de apoyo, funciones y Fiscales de Sala.

Trece. Modificación artículo catorce. Definición, composición, funcionamiento y competencias del Consejo Fiscal.

Catorce. Modificación artículo diecinueve. Competencia Fiscalía de la Audiencia Nacional. Fiscalías Especiales: Fiscalía Antidroga y Fiscalía contra la Corrupción y Criminalidad Organizada. Competencia y funcionamiento.

Quince. Modificación artículo veinte. Regulación de: Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, Fiscal contra los delitos de odio y discriminación y Fiscal en materia de derechos humanos y memoria democrática. Funciones.

Regulación de Unidad de Protección de Datos, Unidad de Cooperación Internacional.

Dieciséis. Introducción nuevo artículo veintiuno bis. Fiscalía Europea, remisión de informes al Ministerio Fiscal y comunicaciones.

Diecisiete. Introduce un nuevo artículo veintiuno ter. Régimen de

	<p>discrepancias entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española.</p> <p>Dieciocho. Modificación del artículo veintidós. Unidad y dependencia del Ministerio Fiscal.</p> <p>Diecinueve. Introducción nuevo artículo veintidós bis. Atribución de la competencia de investigación de los delitos a la Fiscalía de la circunscripción del Tribunal de Instancia competente. Régimen de asignación y designación.</p> <p>Veinte. Modificación artículo veinticuatro. Juntas de Fiscalías especiales. Juntas de Fiscales.</p> <p>Veintiuno. Modificación del artículo veinticinco. Relativo a las instrucciones del Fiscal General del Estado.</p> <p>Veintidós. Modificación del artículo veintisiete. Control de órdenes e instrucciones.</p> <p>Veintitrés. Se modifica el artículo veintiocho, relativo a las causas de abstención y recusación.</p> <p>Veinticuatro. Introducción nuevo artículo veintiocho bis. Regulación del procedimiento de abstención.</p> <p>Veinticinco. Introducción nuevo artículo veintiocho ter. Efectos solicitud de abstención y trámite.</p> <p>Veintiséis. Introducción nuevo artículo veintiocho quater. Supuestos de abstención, asignación de asuntos.</p> <p>Veintisiete. Introducción nuevo artículo veintiocho quinquies. Recusación del Fiscal.</p> <p>Veintiocho. Introducción nuevo artículo veintiocho sexies. Tramitación. Admisión e inadmisión.</p> <p>Veintinueve. Introducción nuevo artículo veintiocho septies. Regulación incidente de recusación.</p> <p>Treinta. Se introduce un nuevo artículo veintiocho octies. Competencia respecto de recusación contra Fiscales superiores y Fiscales del Tribunal Supremo.</p>
	<p>Treinta y uno. Modificación del artículo veintinueve. Del Fiscal General del Estado.</p> <p>Treinta y dos. Modificación del artículo treinta y uno. Duración del mandato, cese y régimen del Fiscal General del Estado.</p> <p>Treinta y tres. Modificación del artículo treinta y cinco. Categorías y destino.</p>

	<p>Plantilla orgánica</p> <p>Treinta y cuatro. Modificación del artículo treinta y seis. Provisión de determinados destinos. Plantilla orgánica.</p> <p>Treinta y cinco. Modificación del artículo treinta y ocho. Nombramiento de Fiscales de diferentes categorías por el Fiscal General del Estado. Declaración de situación administrativa.</p> <p>Treinta y seis. Modificación del artículo cuarenta. Traslado forzoso.</p> <p>Treinta y siete. Modificación del artículo cuarenta y uno. Provisión de destinos.</p> <p>Treinta y ocho. Introducción nuevo artículo cuarenta y uno bis. Remoción de determinados cargos. Regulación.</p> <p>Treinta y nueve. Modifica el artículo cincuenta y cuatro, relativo a las asociaciones de fiscales.</p> <p>Cuarenta. Introduce un nuevo artículo cincuenta y cuatro bis, respecto de la financiación de las asociaciones profesionales.</p> <p>Cuarenta y uno. Modifica el artículo cincuenta y siete. De las incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.</p> <p>Cuarenta y dos. Modificación del artículo cincuenta y ocho. Continúa regulando el régimen de incompatibilidades.</p> <p>Cuarenta y tres. Introducción nuevo artículo cincuenta y nueve bis. Competencia Fiscal General del Estado respecto de la apreciación de incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.</p> <p>Cuarenta y cuatro. Modificación artículo sesenta y siete. Competencia para la imposición de sanciones.</p> <p>Disposición transitoria única. Regula la duración del mandato de la persona titular de la Fiscalía General del Estado a la entrada en vigor de esta ley.</p> <p>Disposición Derogatoria. Clausula genérica de derogación normas que se opongan o contradigan esta ley.</p> <p>Disposición final primera. Título competencial.</p> <p>Disposición final segunda. Proyecto de reforma del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal.</p> <p>Disposición final tercera. Proyecto de reforma del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal.</p> <p>Disposición final quinta. Entrada en vigor.</p>
--	---

<p>Tramitación</p>	<p>Urgente, en virtud de Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 2025</p>
<p>Trámite de consulta, audiencia e información pública.</p> <p>Informes preceptivos</p>	<p>Se ha prescindido del trámite de consulta pública previa al haberse acordado la tramitación urgente del proyecto normativo (art. 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).</p> <p>El proyecto normativo se someterá al trámite de información pública mediante su publicación en el portal web del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Asimismo, se dará audiencia directa a las comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.</p> <p>Se recabará el informe preceptivo de la Oficina Presupuestaria en el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.f) del Real Decreto 2855/1979, de 21 de diciembre.</p> <p>Se recabará el informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.</p> <p>Se recabará el informe preceptivo del Consejo Fiscal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.</p> <p>Se recabarán los siguientes informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios a los efectos del <u>artículo 26.5, párrafo primero</u>, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Hacienda. - Ministerio del Interior. <p>Se recabará el Informe preceptivo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa en el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</p> <p>Se recabará el informe preceptivo del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, en virtud del artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.</p> <p>Se recabará el Informe preceptivo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes a los efectos previstos en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre; el cual se emite por medio del presente acto.</p>

ANÁLISIS DE IMPACTOS

ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Se dicta de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1. 6ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Impacto presupuestario	<input checked="" type="checkbox"/> Carece de impacto presupuestario

	Impacto económico	<input checked="" type="checkbox"/> Positivo
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta</p>
<p>IMPACTO DE GÉNERO</p>	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo</p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo</p>

MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL.

Efectuada con arreglo a la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Según estipula el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la memoria del análisis de impacto normativo deberá incluir, al menos, los siguientes apartados:

- oportunidad de la propuesta de norma.
- contenido y análisis jurídico
- adecuación de la propuesta de la norma al orden de distribución de competencias precisando el título competencial
- impacto económico y presupuestario, detección y medición de las cargas administrativas, impacto por razón de género, infancia y adolescencia y en la familia, impacto por razón de cambio climático, impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes;
- descripción de la tramitación y consultas realizadas.
- Evaluación ex post.

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

A) MOTIVACIÓN.

Causas de la presente iniciativa:

El artículo 124 de la Constitución Española atribuye al Ministerio Fiscal la misión de 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. En aras de alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de tal relevante misión del Ministerio Público se hace necesario abordar una serie de modificaciones sustanciales en el vigente Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre, norma que, si bien ha supuesto una sólida base para la regulación del Ministerio Fiscal requiere de una modificación en su articulado en evidente

adaptación y en línea con la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, atendiendo a las profundas transformaciones que requieren nuestras instituciones procesales penales.

Nuestra justicia penal demanda, en el momento presente, un proceso ágil y exento de dilaciones indebidas, pero que al mismo tiempo permita dar una respuesta efectiva a modalidades delictivas cada vez más sofisticadas y complejas debiendo dotarse al proceso penal español de los medios necesarios para acometer la función social que está llamado a cumplir a fin de proporcionar a la sociedad española una justicia penal moderna, celer y garantista. Objetivos que se han de lograr sumando a las funciones ordinarias del fiscal la de director del procedimiento de investigación oficial. Se precisa, por tanto, de una reforma amplia en todo lo referente a la organización de la Fiscalía para la asunción de las referidas funciones investigadoras. Debe recordarse, en este punto, que la necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de modernizar y mejorar nuestro sistema de administración de justicia sin que tal reforma es igualmente coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea. La aprobación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, constituye el impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español. En el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal. Ese modelo es el que ha asumido el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea en las materias propias de su competencia, lo que obliga a adecuar definitivamente nuestro sistema procesal penal para mantener la debida coherencia normativa.

A la Fiscalía Europea, como órgano con personalidad jurídica propia, se le atribuyen, según señala el considerando 11 del mencionado Reglamento, las funciones de “investigar, procesar y llevar a juicio a los autores de los delitos contra los intereses financieros de la Unión”. Aunque el considerando 15 de la citada norma aclara que “[e]l presente Reglamento no afecta a los sistemas nacionales de los Estados miembros en lo que respecta al modo en el que se organizan las investigaciones penales”, tal afirmación solo resulta válida, en verdad, en relación con las distintas variantes de modelo acusatorio que coinciden en la necesidad de disociar las tareas heterogéneas de dirigir la investigación del delito y de garantizar los derechos fundamentales de las personas investigadas. Donde ambas funciones siguen estando atribuidas a una misma autoridad pública, como es el particular caso de España, la implantación de la Fiscalía Europea

requiere, inevitablemente, la articulación de un nuevo sistema procesal, de un modelo alternativo al de instrucción judicial que permita que el órgano de la Unión Europea competente (la Fiscalía) asuma las funciones de investigación y promoción de la acción penal, al tiempo que una autoridad judicial nacional, configurada con el estatus de auténtico tercero imparcial, se encarga de velar por la salvaguardia de los derechos fundamentales. Ese es el modelo generalmente aceptado en los países de nuestro entorno y el que, con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión y del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, puede considerarse ya parte del acervo jurídico característico de la Unión Europea.

De modo que la atribución al Ministerio Fiscal de esta función directiva presenta una clara dimensión garantista además de indudables ventajas por la flexibilidad de su organización y la vigencia del principio de unidad de actuación. Responde la reforma al objetivo de dotar al Ministerio Fiscal de una mayor autonomía en el desempeño de tales funciones, en cumplimiento riguroso del principio de imparcialidad que debe presidir su actuación de conformidad a lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Española.

B) OBJETIVOS

Esta reforma pretende cumplir con los siguientes objetivos:

1.- Adaptar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que atribuye al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal en el procedimiento penal. El ambicioso sistema de garantías procesales que fue establecido en 1978 solo puede hacerse efectivo si el juez ocupa la posición preeminente que le corresponde en el orden constitucional, esto es, como órgano ajeno al interés deducido en el proceso. El juez ha de quedar apartado de cualquier función activa en la pugna que entre el Estado y el ciudadano tiene lugar en todas las fases del procedimiento criminal. Ha de fortalecerse, en definitiva, un control jurisdiccional que se ha visto debilitado por la acumulación en el mismo órgano de potestades que son ajenas a la función de juzgar. En cumplimiento de tal objetivo debe por tanto atribuirse la realización de los actos investigadores al Ministerio Fiscal.

2.- Armonizar **el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal** con el paradigma contemporáneo y modelo procesal penal que hoy rige, con muy escasas excepciones, entre los países de nuestro entorno y que ha seguido la regulación de la Fiscalía Europea.

La necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de mejorar nuestro sistema de administración de justicia. Avanzar en la construcción de este nuevo paradigma es también imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por España y para alcanzar la buscada armonización de nuestro ordenamiento jurídico con el Derecho Europeo. La aprobación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, supuso el impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español que ha de verse reflejado en la articulación de un nuevo texto normativo de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

3.- Reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal. Del mismo modo, el nuevo papel del Ministerio Fiscal en la investigación penal requiere una profunda revisión del **Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal**, al que se remite el artículo 124 de la Constitución Española, que adapte su organización a los nuevos cometidos que le atribuye la presente ley. La opción legislativa de atribuir la investigación al Ministerio Fiscal tiene una indudable vertiente garantista, pero también viene aconsejada por la idoneidad de esta institución para combinar -en una organización flexible y racional, basada en criterios de especialidad- la sujeción imparcial a la legalidad vigente con la mayor unidad de actuación. Asimismo, la regulación de equipos de fiscales pretende llevar a un cambio de paradigma que lleve a que las decisiones que se adopten en su seno sean producto de una reflexión y responsabilidad colegiadas. Esta circunstancia permitirá restringir, en la posterior regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, 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.

La presente ley ha de ser, por ello, el punto de partida de una nueva organización del Ministerio Fiscal que refuerce su autonomía y que potencie el dinamismo de esta institución aprovechando las dos características que, junto a la excelencia en la formación jurídica, la hacen idónea para asumir la responsabilidad de dirigir la investigación oficial de los delitos: la autonomía y la colegialidad. La creación dentro de las distintas fiscalías, en adecuada correspondencia a su tamaño, de equipos de fiscales (con un fiscal coordinador) eventualmente integradas en secciones diferenciadas (con un fiscal decano) puede contribuir, asimismo, a la efectiva implantación, dentro del Ministerio Fiscal, de una auténtica carrera profesional.

C) ALTERNATIVAS

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, se ha valorado y descartado, la denominada “alternativa cero”, esto es, la inactividad normativa, bajo la premisa (que recoge la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN) de que la opción “no hacer nada” es en todo caso una alternativa que debe considerarse, pues permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.

La “alternativa cero”, por tanto, ha sido descartada al considerar necesario adaptar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a las funciones atribuidas a la carrera fiscal tras la reforma del sistema procesal penal con la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La opción adoptada ha sido una norma con rango de ley ordinaria de la misma naturaleza que la norma objeto de modificación.

D) ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

En la elaboración de esta norma se han observado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Los principios de necesidad y eficacia, puesto que la norma supondrá una notable contribución a la eficacia y calidad de la justicia española y al cumplimiento de la legalidad vigente.

En primer lugar, se trata de una norma necesaria, ya que constituye el instrumento idóneo y el único posible para alcanzar el objetivo perseguido con el nuevo modelo procesal penal que atribuye la investigación penal al Ministerio Fiscal y refuerza la autonomía organizativa de la institución y de quien ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal en aras de garantizar la imparcialidad y sujeción a la Ley en armonía con los sistemas procesales de nuestro entorno cultural y geográfico más cercano.

En segundo lugar, es el instrumento apropiado para reforzar la autonomía organizativa de la institución para dar una respuesta ágil, eficaz y con las máximas garantías jurídicas a las nuevas funciones y responsabilidades atribuidas por la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal. La necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene

impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de mejorar nuestro sistema de administración de justicia. Avanzar en la construcción de este nuevo paradigma es también imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por España y para alcanzar la buscada armonización de nuestro ordenamiento jurídico con el Derecho Europeo. La aprobación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, supuso el impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español que ha de verse reflejado en la articulación de un nuevo texto normativo de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

El principio de proporcionalidad, pues no restringe derechos ni impone obligaciones a la ciudadanía y contiene la regulación imprescindible para atender las necesidades que se pretenden cubrir. La atribución al Ministerio Fiscal de esta función directiva en la investigación penal presenta una clara dimensión garantista además de indudables ventajas por la flexibilidad de su organización y la vigencia del principio de unidad de actuación.

Por lo demás, la norma es coherente con los principios de eficiencia, no imponiendo más cargas administrativas que las estrictamente necesarias y con el principio de transparencia, habiéndose sometido a los correspondientes trámites de audiencia e información pública.

E) INCLUSIÓN EN EL PLAN ANUAL NORMATIVO PARA 2025

El presente Anteproyecto de Ley no está incluido en el Plan Normativo de la Administración General del Estado para el año 2025. Sin embargo, atendiendo a que responde a la necesidad de adaptar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a la nueva Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, incluida en dicho Plan, resulta preciso su regulación normativa.

II. ESTRUCTURA, CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

A) ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El texto se estructura en una exposición de motivos, un artículo único, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El **artículo único** procede a la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se

regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal con un total de cuarenta apartados que proceden tanto a modificar preceptos del vigente Estatuto como a introducir reformas específicas relacionadas con carácter general con la atribución al Ministerio Fiscal de la nueva función investigadora.

Se exponen, a continuación, cada uno de los referidos apartados del artículo único y su correspondiente incidencia normativa:

Uno. Modificación del artículo tercero, que regula las diferentes competencias del Ministerio Fiscal en orden al cumplimiento de las misiones establecidas en el artículo 1 del Estatuto Orgánico.

Dos. Modificación del artículo cuarto que procede a la asignación de facultades al Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus funciones.

Tres. Introduce un nuevo artículo cuarto bis, en atribución específica al Ministerio Fiscal de la dirección del procedimiento de investigación.

Cuatro. Modificación del artículo quinto en regulación de la realización de diligencias extraprocesales y preparatorias por el Ministerio Fiscal.

Quinto. Introduce un nuevo Capítulo II bis en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica “De la Dirección de la Policía Judicial”. Este capítulo introduce seis nuevos artículos con la siguiente estructura:

- Artículo quinto bis que regula la dependencia funcional y directa de la Policía Judicial al Ministerio Fiscal.
- Artículo quinto ter respecto de las Instrucciones generales y directrices para el mejor funcionamiento de la justicia. Competencia y procedimiento.
- Artículo quinto quater en referencia a las Instrucciones particulares en la investigación de los delitos. Competencia y procedimiento.
- Artículo quinto quinquies respecto de la delegación del Ministerio Fiscal a las unidades de Policía Judicial de concretas diligencias de investigación.
- Artículo quinto sexies en relación a la reserva y secreto de la investigación.
- Artículo quinto septies. Contempla dicho precepto la sumisión en la elaboración de los atestados a las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento Criminal e instrucciones generales

impartidas por Fiscalía General del Estado o Fiscales Jefe.

Seis. En el apartado seis se introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I de la Ley 50/1981 con el siguiente contenido: “De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal.” Este capítulo introduce cinco nuevos artículos con la siguiente estructura:

- Artículo quinto octies que regula la atribución al Ministerio Fiscal de la dirección de los actos y competencia de control de los mismos.
- Artículo quinto nonies respecto de la imposición de sanción. Procedimiento y recursos.
- Artículo quinto decies en relación a la sanción a abogados y procuradores.
- Artículo quinto undecies que contempla el tipo de sanción que pueden imponerse a abogados y procuradores.
- Artículo quinto duodecies regula el régimen de recursos respecto de las sanciones impuestas.

Siete. Modificación del artículo octavo que contempla la autonomía del Fiscal General del Estado y las relaciones y régimen de comunicación entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal.

Ocho. Modificación del artículo noveno en relación a la memoria anual e información sobre el funcionamiento general de la Administración de Justicia del Fiscal General al Gobierno. Recoge as su vez la prohibición de información respecto de concretos procedimientos.

Nueve. Modificación del artículo diez que regula la colaboración del Fiscal General del Estado con las Cortes Generales así como limitaciones respecto de la información y de comparecencia tanto del Fiscal General del Estado y demás miembros del Ministerio Fiscal.

Diez. Modificación del artículo once. Se ocupa de la comunicación por escrito de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal, así como de la presentación de la memoria de actividad y la colaboración de los miembros del Ministerio Fiscal con las Comunidades Autónomas en materia de justicia para la efectividad en el cumplimiento de las funciones.

Once. Modificación del artículo doce en previsión de los órganos del Ministerio Fiscal e introduce como novedad la Junta de Fiscales de Sala y la Junta de Fiscales de Sala en Pleno.

Doce. Modificación del artículo trece que regula la Fiscalía General del Estado, dirección y composición. Refuerza la autonomía organizativa de la carrera fiscal al atribuir al Fiscal General del

Estado la facultad de resolver mediante Decreto motivado los ascensos y nombramientos para los diferentes cargos propuestos. Continúa con la regulación de la Inspección Fiscal, Secretaría Técnica, Unidad de apoyo, funciones y Fiscales de Sala.

Trece. Modificación del artículo catorce relativo a la definición, composición, funcionamiento y competencias del Consejo Fiscal. En su definición incorpora su carácter de órgano de asesoramiento y consulta del Fiscal General del Estado detallando las materias específicas que le corresponden como tal.

Catorce. Modificación del artículo diecinueve que regula la competencia Fiscalía de la Audiencia Nacional, de las Fiscalías Especiales: Fiscalía Antidroga y Fiscalía contra la Corrupción y Criminalidad Organizada, su competencia y funcionamiento, adaptando la terminología a las nuevas funciones de investigación atribuidas al Ministerio Fiscal.

Quince. Modificación del artículo veinte. Contiene la regulación de: Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, Fiscal contra los delitos de odio y discriminación y Fiscal en materia de derechos humanos y memoria democrática. Funciones. Regulación de Unidad de Protección de Datos, Unidad de Cooperación Internacional. Procede de igual manera a la adaptación terminológica a la nueva función de investigación, así como concordancia normativa respecto de los artículos referenciados de la Ley Orgánica del Poder Judicial tras la reforma operada por la Ley 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Dieciséis. Introducción de un nuevo artículo veintiuno bis que regula, con relación a la Fiscalía Europea las comunicaciones y remisión de informes al Ministerio Fiscal.

Diecisiete. Introduce un nuevo artículo veintiuno ter respecto del régimen de discrepancias entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española.

Dieciocho. Modificación del artículo veintidós relativo al principio de unidad y dependencia del Ministerio Fiscal.

Diecinueve. Introducción de un nuevo artículo veintidós bis. Se dedica dicho precepto a la regulación de la atribución de la competencia de investigación de los delitos a la Fiscalía de la

circunscripción del Tribunal de Instancia competente, en adaptación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Veinte. Modificación del artículo veinticuatro que regula la celebración periódica de juntas de las Fiscalías, suprimiendo respecto de las Juntas de Sección que integran la Fiscalía del Tribunal Supremo el trámite de audiencia del Consejo Fiscal en el supuesto de discrepancia entre el fiscal jefe y la mayoría de los integrantes de la Junta.

Veintiuno. Modificación del artículo veinticinco, que en relación al control de órdenes e instrucciones de los miembros introduce como novedad el régimen de resolución de discrepancia en caso de órdenes o instrucciones emitidas por el Fiscal General del Estado, indicando que se resolverá oyendo previamente a la Junta de Fiscales de Sala, prevaleciendo el criterio de ésta de venir avalado por las tres quintas partes de sus integrantes.

Veintidós. Modificación del artículo veintisiete, continua con la regulación de las órdenes e instrucciones del Fiscal General.

Veintitrés. Modificación del artículo veintiocho que detalla con precisión las causas de abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal.

Veinticuatro. Introducción de un nuevo artículo veintiocho bis en regulación del procedimiento de abstención.

Veinticinco. Introducción de un nuevo artículo veintiocho ter respecto de los efectos de la solicitud de abstención y tramitación.

Veintiséis. Introducción de un nuevo artículo veintiocho quater que regula en detalle los supuestos de abstención y asignación de asuntos en tal caso.

Veintisiete. Introducción de un nuevo artículo veintiocho quinquies dedicado a la regulación de la recusación del Fiscal durante la fase de investigación.

Veintiocho. Introducción de un nuevo artículo veintiocho sexies, que continúa abordando la tramitación, admisión e inadmisión del procedimiento de recusación.

Veintinueve. Introducción de un nuevo artículo veintiocho septies respecto de la regulación incidente de recusación.

Treinta. Introducción de un nuevo artículo veintiocho octies que contempla de forma específica la competencia en los supuestos de recusación contra Fiscales superiores y Fiscales del Tribunal Supremo.

Treinta y uno. Modificación del artículo veintinueve. Se ocupa este precepto de la figura del Fiscal General del Estado. Como novedad recoge que el nombramiento como Fiscal General del Estado de un miembro de la carrera fiscal implicar el inmediato ascenso a la primera categoría, si no la ostentara, siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos de antigüedad para ser Fiscal de Sala.

Treinta y dos. Modificación del artículo treinta y uno, que regula la duración del mandato, cese y régimen del Fiscal General del Estado. Se amplía la duración del mandato del Fiscal General del Estado a un periodo de cinco años y se suprime por tanto el cese de dicho nombramiento anudado al cese del Gobierno que lo designa, reforzando de tal manera la autonomía respecto del poder ejecutivo.

Treinta y tres. Modificación del artículo treinta y cinco. En relación a la regulación de la plantilla orgánica regula las categorías y destino se recoge expresamente que los fiscales de Sala y los fiscales pertenecientes a la segunda categoría puedan acceder al cargo de Fiscal Superior de Comunidad Autónoma.

Treinta y cuatro. Modificación del artículo treinta y seis. Sigue regulando la provisión de determinados destinos y plantilla orgánica, suprime en particular la referencia a Fiscalías de las comunidades autónomas en relación al cargo de Teniente Fiscal.

Treinta y cinco. Modificación del artículo treinta y ocho. Regula como novedad el nombramiento por Decreto de Fiscales de diferentes categorías por el Fiscal General del Estado.

Treinta y seis. Modificación del artículo cuarenta. Regula las causas del traslado forzoso indicando como novedad la suficiencia de informe previo del Consejo Fiscal con independencia de su carácter favorable.

Treinta y siete. Modificación del artículo cuarenta y uno. Contempla el régimen de provisión de

destinos respecto de determinados puestos de la carrera fiscal.

Treinta y ocho. Introducción nuevo artículo cuarenta y uno bis. Se ocupa de la regulación relativa a la remoción de fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal.

Treinta y nueve. Modificación del artículo cincuenta y cuatro relativos a las asociaciones de fiscales.

Cuarenta. Introduce un nuevo artículo cincuenta y cuatro bis, respecto de la financiaciones de las asociaciones profesionales.

Cuarenta y uno. Modifica el artículo cincuenta y siete relativo a las incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Cuarenta y dos. Modificación del artículo cincuenta y ocho. Continúa regulando el régimen de incompatibilidades.

Cuarenta y tres. Introducción nuevo artículo cincuenta y nueve bis. Competencia Fiscal General del Estado respecto de la apreciación de incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Cuarenta y cuatro. Modificación artículo sesenta y siete. Competencia para la imposición de sanciones.

Cierran la norma las siguientes disposiciones: una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

La disposición transitoria establece que, quien desempeñe las funciones de Fiscal General del Estado a la entrada en vigor de la presente Ley, continuará en el ejercicio de su cargo por el tiempo que restare de la duración de su mandato desde su nombramiento hasta completar el plazo de cinco años señalado en la presente Ley o, en su caso, hasta el momento en el que concurra alguno de los supuestos previstos por los apartados a), b), c) y d) del artículo treinta y uno, apartado uno del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Respecto de la **disposición derogatoria** recoge una cláusula genérica de derogación de normas con rango de ley o inferiores que resulten contrarias a lo dispuesto en la norma.

En relación con las disposiciones finales, la primera contempla el título competencial, las tres siguientes versan sobre la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario, y la última disposición relativa a la entrada en vigor del Anteproyecto de ley:

Disposición final primera. Recoge el título competencia. La presente Ley ordinaria se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1. regla 6ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia legislación procesal.

Disposición final segunda. Proyecto de reforma del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal.

Disposición final tercera. Proyecto de reforma del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal.

Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

Tal y como ya se ha enunciado el nuevo papel del Ministerio Fiscal en la investigación penal requiere una profunda revisión del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, al que se remite el artículo 124 de la Constitución Española, que adapte su organización a los nuevos cometidos que le atribuye la presente ley. La opción legislativa de atribuir la investigación al Ministerio Fiscal tiene una indudable vertiente garantista, pero también viene aconsejada por la idoneidad de esta institución para combinar -en una organización flexible y racional, basada en criterios de especialidad- la sujeción imparcial a la legalidad vigente con la mayor unidad de actuación. Asimismo, la regulación de equipos de fiscales pretende llevar a un cambio de paradigma que lleve a que las decisiones que se adopten en su seno sean producto de una reflexión y responsabilidad colegiadas. Circunstancia que permite restringir, en la presente regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, 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.

Se contempla, en definitiva, una nueva organización del Ministerio Fiscal que refuerza su autonomía y potencie el dinamismo de esta institución aprovechando las dos características que, junto a la excelencia en la formación jurídica, la hacen idónea para asumir la responsabilidad de dirigir la investigación oficial de los delitos: la autonomía y la colegialidad. La creación dentro de las distintas fiscalías, en adecuada correspondencia a su tamaño, de equipos de fiscales (con un fiscal coordinador) eventualmente integradas en secciones diferenciadas (con

un fiscal decano) puede contribuir, asimismo, a la efectiva implantación, dentro del Ministerio Fiscal, de una auténtica carrera profesional.

De forma relevante en cumplimiento de tal garantía de autonomía destacan las siguientes novedades. La extensión de la duración del mandato del Fiscal General del Estado a un periodo de cinco años. Se suprime por tanto el cese de dicho nombramiento anudado al cese del Gobierno que lo designó, y si bien puede ser cesado por incumplimiento grave o reiterado de sus funciones apreciado por el Consejo de Ministros, tal y como venía previsto actualmente, se requiere como novedad el informe favorable de tres quintos de la Junta de Fiscales de Sala. No podrá ser convocado el Fiscal General del Estado a informar al Consejo de Ministros, introduciéndose como novedad la prohibición taxativa de que el Fiscal General informe al Gobierno de procedimientos concretos sin que se permita al Gobierno, tampoco, la promoción de actuación alguna en referencia a un procedimiento concreto.

Se establece un régimen de comunicaciones por escrito entre el Gobierno y el Fiscalía General del Estado por conducto del Ministro de Justicia, si bien el presidente podrá dirigirse directamente. De la comunicación, el FGE dará traslado a la Junta de Fiscales de Sala a efectos de viabilidad o procedencia de las actuaciones interesadas y expondrá su resolución de forma razonada al gobierno. Todas las comunicaciones serán publicadas y registradas.

El Fiscal General del Estado podrá ser llamado a comparecer en las Cortes Generales, pero no para informar sobre procedimientos concretos. Del mismo modo, ningún Fiscal podrá ser llamado a comparecer para informar sobre procedimientos concretos. En consonancia con lo anterior, las Comunidades Autónomas podrán interesar por escrito y en el marco de sus competencias, la actuación del Ministerio Fiscal en defensa del interés público, pero nunca ninguna actuación en un procedimiento concreto.

De igual modo destacan novedades a fin de garantizar el principio de autonomía organizativa. En tal sentido se atribuye el Fiscal General del Estado la competencia de nombramiento, ascenso y sanciones, que hasta la fecha tenía atribuidas el Ministro de Justicia. Se amplían en la carrera fiscal los puestos de libre designación que hasta ahora se proveían por concurso ordinario mediante escalafón (plazas de teniente fiscal de todas las fiscalías, así como plazas de plantilla de las fiscalías de las Comunidades Autónomas).

Se adecúan las importantes funciones del Consejo Fiscal a su naturaleza de órgano consultivo del Fiscal General del Estado en cuanto representativo de los miembros de la carrera fiscal.

Se establece la dependencia funcional de la Policía judicial del Ministerio Fiscal y la forma en la que deben impartirse las instrucciones. Se regulan las sanciones y los recursos que se pueden imponer en los procedimientos que dirija el Fiscal.

Y en relación a las discrepancias frente a las órdenes dadas por el Fiscal General del Estado se regula de forma novedosa que se resolverán oída la Junta de Fiscales de Sala cuyo criterio prevalecerá sobre el del Fiscal General del Estado si está avalado por las 3/5 partes de la misma.

Destaca de igual modo, en relación con la Fiscalía Europea que se establece la obligación de que la Fiscalía Europea informe al Fiscal General del Estado, a la mayor brevedad, de toda decisión de ejercer o no su competencia iniciando una investigación, en cualquier momento del procedimiento. Se regula también el régimen de discrepancias.

Se completa la regulación legal de las asociaciones profesionales y su régimen de financiación.

En definitiva, las modificaciones implementadas se dirigen, principalmente, a adaptar la organización y funcionamiento interno del Ministerio Fiscal a las nuevas e importantes responsabilidades que le serán encomendadas. Además, para lograr este objetivo se ha prestado especial atención a las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años.

B. ANÁLISIS JURÍDICO

B.1. Fundamento jurídico y rango normativo.

El anteproyecto de ley tiene su fundamento jurídico en los artículos 87 y 88 de la Constitución Española. Así, el apartado 1 del artículo 87 establece que “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”, mientras que el artículo 88 determina que “Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.

Por su parte, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

Común de las Administraciones Públicas, titulado “Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley”, dispone en su párrafo primero que “El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales”.

El Anteproyecto se incardina en el ámbito de las normas procesales, dictadas en virtud del artículo 149.1. 6ª de la Constitución en materia de legislación penal, penitenciaria y procesal. En particular está estrechamente relacionado con la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que contiene el cuerpo normativo sustantivo para cuya aplicación esta ley se establece, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y el resto del ordenamiento procesal, muy particularmente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

El rango formal de la norma es, conforme se ha indicado, el de ley ordinaria por ser este el rango de la norma modificada.

B.2. Engarce con el Derecho Internacional y de la Unión Europea.

El Ministerio Fiscal constituye una de las piezas clave para el funcionamiento de la Administración de Justicia y, con ella, del propio Estado de derecho. De ahí que resulte fundamental adaptarlo al derecho comparado y armonizarlo con los estándares internacionales.

En esa misma línea se implementan mecanismos que garanticen que el desempeño de las nuevas tareas que se atribuyen a las y los fiscales se ajuste a los valores y principios constitucionales propios del Estado social y democrático de derecho proclamado por la Constitución española, y, en concreto, se adecúe a las sólidas bases jurídicas y axiológicas sobre las que se erige el nuevo modelo procesal penal.

Debe recordarse, en este punto, que la necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de modernizar y mejorar nuestro sistema de administración de justicia sin que tal reforma es igualmente coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea. La aprobación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, constituye el impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español.

En el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal. Ese modelo es el que ha asumido el

Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea en las materias propias de su competencia, lo que obliga a adecuar definitivamente nuestro sistema procesal penal para mantener la debida coherencia normativa.

Asimismo, para lograr este objetivo se ha prestado especial atención a las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años. Organismo que, en lo que se refiere al Ministerio Fiscal, ha hecho especial hincapié en la conveniencia de reconsiderar el método de selección y el mandato del Fiscal General del Estado, el establecimiento por ley de requisitos y procedimientos claros para incrementar la transparencia de las comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno y, en definitiva, la necesidad de dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal. Este objetivo constituye, sin duda, el eje nuclear de la presente reforma legislativa, pues la atribución de un nuevo rol a la Fiscalía, en cuanto directora de la investigación de los hechos delictivos, exige minimizar cualquier atisbo o apariencia de dependencia respecto del Ejecutivo y de los demás poderes del Estado.

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

B.3. Engarce con otras normas del ordenamiento jurídico interno

Dada la trascendencia de la reforma procesal operada, la entrada en vigor de esta ley exigirá asimismo la adaptación de otras normas tanto con rango de ley como de desarrollo reglamentario.

En concreto, el anteproyecto de ley en sus disposiciones primera y segunda dirige al Gobierno un mandato de obligado cumplimiento sujeto al plazo de un año a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial del Estado consistente en la aprobación de los reales decretos relativos al Reglamento del Ministerio Fiscal y sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal, a fin de adecuarlos a lo establecido en la presente ley.

Una relación provisional de las **normas que deberán revisarse y modificarse** podría ser la siguiente, incluidas algunas disposiciones relevantes de rango reglamentario:

1. Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *Habeas Corpus*.
2. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
3. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.
4. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
5. Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.
6. Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la Responsabilidad Penal de los Menores.
7. Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea.
8. Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN.
9. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
10. Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.
11. Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.
12. Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se prueba el Reglamento del Ministerio Fiscal.
13. Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal.

C. Entrada en vigor y vigencia.

La disposición final cuarta del anteproyecto regula la entrada en vigor de la presente Ley, que tendrá lugar el 1 de enero de 2028.

D. Derogación normativa.

La disposición derogatoria única deroga todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

E. Tramitación

En cuanto al desarrollo de la tramitación, se observan los siguientes trámites:

1. **Trámite de audiencia e información pública (sí audiencia, asociaciones profesionales...)**
2. **Informes preceptivos**
 - **Informe Consejo Fiscal**
 - **Informe CGPJ**
 - **Informe SGT 26.5.4. MPJ**
 - **Informe OCCN**
 - **Informe oficina presupuestaria**
 - **Informe Hacienda 26.5.1**
 - **Informe Interior 26.5.1**
 - **Informe 26.5.5 competencial MPTMD**
 - **Audiencia directa CCAA**

C. 1. Trámite de consulta pública.

De acuerdo con el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no es precisa la celebración del trámite de consulta pública previa, al haberse acordado la tramitación administrativa urgente del Anteproyecto por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 2025.

C. 2. Trámite de audiencia e información pública.

De acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el anteproyecto de ley orgánica se ha sometido al trámite de audiencia e información pública del..., a través de la web del entonces Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

C. 3. Informe del Consejo General del Poder Judicial.

De conformidad con el artículo 561.1. 6ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, con fecha ... se solicita el preceptivo informe al Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de ley orgánica.

En fecha ... se emite el informe del CGPJ.

C.4. Informe del Consejo Fiscal.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con fecha ... se solicita el preceptivo informe al Consejo Fiscal sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica.

En fecha ... se emite el informe del Consejo Fiscal.

C.5. Otros informes preceptivos.

C.6. Otros informes recabados a fin de garantizar el acierto y legalidad del texto.

C.7. Dictamen del Consejo de Estado.

Se aportarán en Anexos adjuntos los correspondientes cuadros de observaciones de los informes remitidos.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS

A) CONSIDERACIONES GENERALES.

Como se ha dicho, este anteproyecto tiene un impacto significativo. La reforma permite modernizar el sistema procesal penal español y armonizarlo con los estándares internacionales. Para ello, se establece una nueva distribución de funciones entre el Ministerio Fiscal, que asume la dirección de la investigación, y los órganos judiciales, y se concentra en las tareas de enjuiciamiento. De esta forma, se consigue una distribución de tareas más racional, eficiente y garantista, que permite un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, al tiempo que se refuerzan las bases del modelo acusatorio.

La necesidad de acometer esta reforma se justifica por la demanda histórica de actualizar un modelo procesal que tiene 138 años de antigüedad. Ante el constante aumento de la litigiosidad penal, la respuesta tradicional consistía en la creación de nuevos órganos judiciales con el consiguiente impacto presupuestario. Sin que atendiendo a los datos de pendencia tal respuesta se articulase como una medida suficiente para garantizar la respuesta del sistema de justicia ante el previsible crecimiento de la litigiosidad, mostrándose más bien, insuficiente en cuanto a la reducción de los tiempos de respuesta e ineficiente desde una perspectiva económica, al incrementarse el gasto sin una mejor reordenación de los medios.

B) ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. TÍTULO COMPETENCIAL.

El Anteproyecto se dicta en ejercicio de las competencias legislativas del Estado en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales del artículo 149.1. 1ª regla 5ª y 6ª en materia de Administración de Justicia y de legislación penal, penitenciaria y procesal.

C) IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

c.1) Impacto económico general.

El artículo 26.3.d) de la ley 50/1997 y el artículo 2.1.d).1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, establecen la necesidad de realizar un análisis de impacto económico dentro de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Asimismo, dicha evaluación de impacto económico general contendrá, de conformidad con el artículo 14.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, *“(…)una valoración del impacto de unidad de mercado conforme al cumplimiento de los principios recogidos en esta ley, en particular al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5. Esta valoración deberá realizarse sobre las diferentes previsiones regulatorias incluidas en los proyectos normativos que contengan requisitos o limitaciones al acceso o ejercicio de una actividad económica.”*

En razón a ello, la reforma que opera el anteproyecto incide en hacer más efectiva la tramitación de la investigación atribuyendo la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal y dejando al juez o magistrado su tarea primordial de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Esta centralización de la investigación en la figura del fiscal en el nuevo texto permite a través de diversas medidas disminuir sustancialmente la litigiosidad actual que se concentra en la primera fase del orden penal.

Por otro lado, la nueva división de tareas también traerá consigo nuevas formas de organización y distribución del trabajo, que posibilitarán un empleo más eficiente del tiempo según las necesidades del servicio.

Expuesto lo antecedente, precisar que este Anteproyecto de Ley no genera obligaciones económicas, y el impacto presupuestario es nulo como se expone más adelante, toda vez que el impacto económico respecto de la organización tras la atribución de las nuevas funciones de investigación penal al Ministerio Fiscal han sido valoradas y abordadas en la MAIN del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

c.2) Efectos sobre la competencia.

El Anteproyecto de Ley no tiene efectos económicos sobre la competencia, al no afectar a:

- ✓ La limitación del número o la variedad de los operadores en el mercado.
- ✓ La capacidad de los operadores para competir
- ✓ La reducción de los incentivos de los operadores para competir.

c.3) Cargas administrativas.

A efectos de la Memoria, se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se entienden incluidas tanto aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios o solicitudes de claves de servicio), como determinadas actividades obligatorias (obligación de comunicar datos o de conservar documentos).

En el caso de las empresas, las cargas administrativas son los costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y constituyen un subconjunto de los costes administrativos de las empresas, ya que éstos engloban también, además de las cargas, las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

Por tanto, dado que el proyecto se limita a introducir diversos mecanismos de agilización del

proceso penal, regulación de las medidas de investigación tecnológica y reforzamiento del régimen de garantías procesales conforme al Derecho de la Unión Europea se concluye que, desde el punto de vista del ciudadano o la empresa, este proyecto no afecta a las cargas administrativas.

c.4) Impacto presupuestario.

- **Impacto presupuestario:**

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, el Anteproyecto de Ley no tiene impacto directo ni en los presupuestos Generales del Estado ni en los presupuestos de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Administración de Justicia. También se analiza el impacto sobre los costes de personal, considerando que no tiene impacto directo.

- **Valoración de los Impactos**

En función de lo anterior, cabe concluir que el Anteproyecto de Ley propuesto tendrá un impacto positivo, ya que de su aplicación se espera una mejora que afectará a:

- **Ciudadanos**

Respecto al impacto de la reforma procesal en las cargas de los ciudadanos, la situación mejora ostensiblemente debido a dos factores.

- **Ciudadanía**

Finalmente, y con relación al impacto sobre la ciudadanía, la reforma se orienta a hacer plenamente compatible y desarrollar las potenciales capacidades de otros instrumentos organizativos como la nueva oficina judicial. Desde esta perspectiva la reforma refuerza las funcionalidades de la nueva oficina judicial y de los esfuerzos tecnológicos desarrollados en el sistema de justicia. Así, la reforma opta por un sistema de gestión documental simplificado gracias a los instrumentos que proporciona la nueva oficina judicial. Ésta, a través del servicio común, puede servir simultáneamente de soporte orgánico de la labor del fiscal y del juez que actúan en el procedimiento. De esta manera se consiguen importantes mejoras en eficiencia y se evitan duplicidades en el desarrollo organizativo.

De este modo se producirá un aprovechamiento óptimo de los recursos, con la necesaria adaptación de la oficina fiscal a las nuevas exigencias del proceso.

D) IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

El análisis del impacto por razón de género que supone este proyecto normativo se lleva a cabo en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de

marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como en el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Dado el carácter de la regulación, puede afirmarse que:

- No existe discriminación positiva, ya que no existen desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, ni el proyecto propuesto promueve ningún tipo de discriminación ni directa ni indirecta.
- No existe discriminación directa, en tanto que tratamiento desfavorable por razón de sexo, lo que no se contempla en modo alguno en el presente anteproyecto.
- No existe discriminación indirecta, entendiéndose por tal situación la que se produce cuando una norma, una política o una práctica, aparentemente neutral, tiene un impacto desproporcionadamente adverso sobre las personas de un sexo u otro, circunstancia que tampoco se da en el presente anteproyecto.
- No se producirán consecuencias negativas que favorezcan situaciones de discriminación por razón de sexo.

Como conclusión, el impacto de género del proyecto de ley es nulo, por cuanto no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades, no se prevé modificación alguna de esta situación.

E) IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

La norma proyectada cumple el principio de igualdad de trato y de oportunidades, de conformidad con la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Además, no despliega ningún otro tipo de discriminación ni directa ni indirecta.

F) IMPACTO MEDIOAMBIENTAL Y POR RAZÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El análisis de impacto en materia medioambiental y por razón del cambio climático se realiza según lo establecido por el artículo 26.3 in fine de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, por el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

No se deduce impacto alguno a este respecto, que debe en consecuencia calificarse como nulo.

G) OTROS IMPACTOS

No se consideran.

H) EVALUACIÓN EX POST

Considerando su naturaleza, la presente norma no está necesitada de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación.