



MINISTERIO
DE JUSTICIA

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Anteproyecto de

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL Y LA LEY 23/2014, DE 20 DE NOVIEMBRE, DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE RESOLUCIONES PENALES EN LA UNIÓN EUROPEA, Y POR LA QUE SE REGULAN LOS EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

16 de diciembre de 2022

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Justicia.	Fecha	16 de diciembre de 2022
Título de la norma	Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, y por la que se regulan los equipos conjuntos de investigación.		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>La norma regula cuatro cuestiones diferenciadas en su articulado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La aplicación del principio de reciprocidad en la cooperación jurídica internacional. • La extensión de la medida de investigación del agente encubierto y de los registros remotos a los delitos de homicidio y sus formas agravadas. • La constitución y funcionamiento de los equipos conjuntos de investigación entre las autoridades competentes de España y las de otro u otros Estados. • La aplicación de determinados instrumentos de reconocimiento mutuo por las Autoridades Judiciales. 		

<p>Objetivos que se persiguen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejor regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la determinación de reciprocidad en materia de cooperación jurídica internacional, por el Ministerio de Justicia. Se introduce también una modificación de la competencia de los juzgados de lo Penal necesaria para garantizar la coherencia con algunas de las modificaciones propuestas en la Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales. ➤ En relación a la regulación de del agente encubierto y de los registros remotos, y la extensión de los mismos al homicidio, sus objetivos son: <ul style="list-style-type: none"> a) Incremento de las posibilidades de resolución de las investigaciones de homicidios y sus formas agravadas. b) Incremento de la eficiencia de las investigaciones, es decir que se resuelvan en menos tiempo de lo actual. c) Reparación moral de los familiares de las víctimas. d) Finalidad de verdad material y eficiencia en la investigación, al facilitar una correcta calificación del hecho. e) Descubrimiento de delitos asociados al homicidio y sus formas agravadas, cuando existe ocultación del cuerpo. f) Aplicación a la investigación de homicidios y sus formas agravadas, dos medidas que ya han demostrado una extraordinaria eficiencia en la investigación de aquellos delitos para los cuales está autorizado su uso. g) Se mejorará el auxilio y cooperación judicial internacional a investigaciones de homicidios y
--	---

sus formas agravadas llevadas a cabo en otros Estados y cuya legislación sí que incluye la posibilidad de uso de estas medidas. Así, además, las mismas podrían ser solicitadas e incluidas dentro de los Equipos Conjuntos de Investigación en los se participara con tales fines.

- En relación a los equipos conjuntos de investigación: El equipo conjunto de investigación es el instrumento de cooperación internacional por el que, mediante un acuerdo entre las autoridades competentes de dos o más Estados o de la Fiscalía Europea, se constituye un grupo operativo para llevar a cabo una investigación penal específica, dentro de un plazo determinado, en el territorio de alguno o de todos ellos. El objetivo, por tanto, es la regulación sistemática de los mismos, afianzando la seguridad jurídica y garantías a la figura. Y así:

En primer lugar, actualizar íntegramente la regulación contenida en la ley 11/2003, de 21 de mayo reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la UE tras casi 20 años de aplicación, homogeneizando el sistema aplicable para todos los órganos judiciales (y regulando también, lógicamente, los equipos conjuntos de investigación policiales).

En segundo lugar, regular por primera vez en España la constitución y el funcionamiento de los equipos conjuntos de investigación con Terceros Estados.

En tercer lugar, incrementar el detalle en la regulación de las funciones de los integrantes del

	<p>equipo y los resultados de su actividad, a fin de ofrecer mayor seguridad jurídica.</p> <p>➤ Por último, la Ley modifica 19 preceptos de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, a fin de depurar algunos desajustes entre la regulación vigente y la interpretación por parte del TJUE de las Decisiones Marco que le dan sentido y para actualizar la normativa nacional a la publicación del reglamento (EU) 2018/ 1805 del parlamento europeo y del consejo - de 14 de noviembre de 2018 - sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso.</p>
<p>Principales alternativas consideradas</p>	<p>En relación a la reforma del artículo 277 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para prever la definición por el Ministerio de Justicia de si concurre reciprocidad con otro Estado en materia de cooperación internacional, la alternativa no reguladora mantendrá una laguna de rango orgánico, en relación a una materia de suma importancia, cuál es el criterio general subsidiario de la cooperación internacional, y de cuál es la Autoridad competente para su concreción.</p> <p style="text-align: center;">- 0 -</p> <p>En relación a la extensión de la regulación del agente encubierto y los registros remotos, al delito de homicidio, la ausencia de acción reguladora mantendría la situación actual, esto es, la imposible aplicación de tales figuras a la investigación de delitos muy graves, lo que supone una limitación a la misma con impacto en la ineficiencia del</p>

procedimiento y alejada de la realidad de países de nuestro entorno.

- o -

En el caso de la regulación sobre equipos conjuntos, la alternativa, no realizar ninguna actuación normativa, debe también descartarse. La regulación vigente, Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, alcanza los veinte años de antigüedad. Los equipos conjuntos de investigación son una herramienta cada vez más utilizada en la investigación de la delincuencia transnacional.

Nuevas realidades como la generalización de la presente herramienta, o la necesaria alineación con las normas de la UE sobre protección de datos personales (que se trabaja paralelamente en el COPEN con la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo), han de verse reflejadas en nuestra legislación.

Una nueva regulación se hace precisa de los equipos creados en el seno de la UE ante las dificultades prácticas que ocasiona la disparidad de criterios de la actual legislación en lo relativo a la autoridad de constitución y la falta de regulación de su parte operativa. Y, por otra parte, los equipos conjuntos son empleados tanto dentro como fuera de la UE y la ausencia de regulación en este último supuesto complica su puesta en práctica y el devenir de los mismos.

	<p style="text-align: center;">- 0 -</p> <p>Por último, la modificación de la regulación de determinados puntos de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, se hace necesario para garantizar la coherencia entre el derecho nacional y el contenido de las Decisiones Marco y Reglamentos en vigor sobre la materia.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	LEY ORGÁNICA (si bien la Disposición Final primera establece el carácter ordinario de los artículos tercero y cuarto de la norma).
Estructura de la norma	<p>El proyecto consta de una exposición de motivos y cuatro artículos (el último de los cuales constituye la nueva Ley de equipos conjuntos de investigación).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exposición de motivos. - Artículo Primero. Modificación de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. - Artículo Segundo. Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. - Artículo Tercero. Modificación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. - Artículo Cuarto. Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación, que se estructura en: <ul style="list-style-type: none"> • Capítulo Preliminar, Disposiciones Generales, 4 artículos. • Capítulo I, equipos conjuntos de investigación. Artículos del 5 al 21, dispuestos en tres secciones: <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Sección 1, equipos conjuntos de investigación en el marco de la UE.</i>

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Sección 2, equipos conjuntos de investigación con terceros estados.</i> ✓ <i>Sección 3, contenido del acuerdo de constitución, integrantes y régimen jurídico del equipo conjunto de investigación.</i> • Capítulo II, equipos conjuntos de investigación policiales, artículos 22 a 27. • Capítulo III, régimen de responsabilidad, artículos 28-29. • Disposición adicional (una). • Disposición transitoria (una). • Disposición derogatoria (una). • Disposiciones finales (tres).
Trámite de audiencia	De acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Gobierno, se realizó el oportuno trámite de consulta pública, que finalizó el día 13 de agosto de 2021 con una única aportación.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Se dicta al amparo de las competencias exclusivas que atribuye al Estado el artículo 149.1. 3ª, 5ª y 6ª de la Constitución en materia de Administración de Justicia, Legislación Penal y relaciones internacionales.
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	La concurrencia de reciprocidad a examinar por el Ministerio de Justicia se realiza a través de los funcionarios/as del mismo, especializados en cooperación jurídica internacional, sin que ello suponga coste adicional.

		<p>Lo mismo cabe decir de la regulación y extensión del agente encubierto y del registro remoto a delitos de homicidio, así como de la modificación de determinadas cuestiones técnicas en la ley 23/2014, de 20 de noviembre.</p> <p>No se prevé impacto presupuestario concreto en cuanto a los equipos conjuntos de investigación, que se forman con Jueces/as, Fiscales, Letrados/as de la Administración de Justicia, y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en activo, y su tarea entra en el marco de sus funciones habituales.</p> <p>La nueva regulación no supondrá gasto adicional alguno frente a la situación actual, si bien se incorporan medidas de racionalización del gasto actual, al exigir la acreditación – previa a la constitución del equipo conjunto de investigación – de haber acudido a fuentes europeas de financiación</p>
--	--	---

		cuando sea posible, al estar las mismas previstas en EUROJUST.
	Efectos sobre la economía en general.	No persigue efectos específicos, sin perjuicio de la relación aceptada entre la eficiencia y credibilidad del sistema judicial, el volumen de inversión, y un marco económico resiliente, próspero y sostenible.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	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
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras	<input type="checkbox"/> implica un gasto <input type="checkbox"/> implica un ingreso

	Administraciones Territoriales	
IMPACTO GÉNERO	La norma tiene un impacto de género.	Positivo <input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/>

Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, y por la que se aprueba la Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, procede realizar una memoria abreviada si de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables o estos no son significativos, en ninguno de los posibles ámbitos de aplicación de la misma.

Esa falta de impacto apreciable concurre en el presente caso. La norma no supone modificación presupuestaria ni persigue impacto económico. No se produce creación o supresión de plazas.

Según el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados:

- Oportunidad de la norma;
- Identificación del título competencial prevalente;
- Listado de las normas que quedan derogadas;
- Impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes;
- Descripción de la tramitación y consultas realizadas.
- Descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma.

2. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

A) Motivación.

La oportunidad de la propuesta se incardina:

En relación a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la necesidad de proporcionar una mejora en la regulación del principio subsidiario (en defecto de otra normativa aplicable) que debe presidir la cooperación jurídica internacional en materia penal.

En relación a la regulación de la figura del agente encubierto y del registro remoto y de su aplicación al delito de homicidio, estamos ante una reforma que deberá incorporarse, sin duda, al Anteproyecto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; pero como el Anteproyecto está a la espera del informe del Consejo General del Poder Judicial (a quien se remitió el 21 de febrero de 2021) y en el mismo se prevé una *vacatio legis* de seis años, es necesario acometer ya su regulación para su pronta utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los órganos judiciales, adelantando al tiempo la regulación que del agente encubierto se hace en el Anteproyecto, de forma minuciosa y que no ha tenido críticas ni objeciones en los informes hasta ahora recibidos.

Por ello, se considera adecuado que las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre agente encubierto y los registros remotos para su uso en la investigación de los delitos de homicidio y sus formas agravadas, se adelanten en los términos en los que se establece en el Anteproyecto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se introduzcan en el presente Proyecto de Ley Orgánica.

En relación a la nueva Ley de reguladora de los equipos conjuntos de investigación.

- a. En el mandato del artículo 18 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado en el sentido de “*promover la cooperación jurídica internacional, singularmente en el ámbito judicial*”.
- b. En la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo sobre equipos conjuntos de investigación.
- c. En el Segundo Protocolo Adicional al Convenio europeo de asistencia judicial en materia penal, ya en vigor para España, y el Convenio Iberoamericano de equipos conjuntos de investigación desarrollado en el marco de COMJIB (Conferencia de Ministros de Justicia de los

Países Iberoamericanos) y que España aún no ha ratificado, pese a ser conveniente a sus intereses, y para lo cual se hace preciso una mejor regulación nacional de la materia.

Por último, en lo que hace a la reforma de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, la oportunidad viene determinada por la necesaria perfección de la adecuación entre el contenido de las Decisiones Marco que dan origen a la citada ley y su texto articulado – especialmente por lo que hace a la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI) – así como con el contenido del Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. De la misma forma, se ajusta la regulación sobre el reconocimiento de sanciones pecuniarias a la denominada doctrina *Balaz* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

B) Objetivos.

La norma persigue cuatro objetivos; a) la inclusión expresa en LOPJ del principio de reciprocidad como principio subsidiario en materia de cooperación jurídica internacional penal, b) la regulación en LeCRIM de la figura del agente encubierto y del registro remoto y de su aplicación al delito de homicidio, c) la regulación completa de los equipos conjuntos de investigación penal y d) la completa adecuación de la normativa nacional y europea en materia de instrumentos de reconocimiento mutuo.

A continuación, se analizan estos objetivos por separado:

a) ***La inclusión en LOPJ del principio de reciprocidad*** como principio subsidiario en materia de cooperación jurídica internacional penal, mediante la reforma del artículo 277 y 278.1.5. Se persigue complementar la normativa orgánica con la incorporación expresa de este – que en cualquier caso informa el ordenamiento jurídico como principio del derecho internacional público – para su aplicación en ausencia de tratados bilaterales o plurilaterales o normativa

nacional (o europea) de aplicación. En esos casos, el otorgamiento o no de asistencia judicial internacional vendrá fundado en la existencia de reciprocidad, y su denegación, de igual modo, solo puede fundarse en la inexistencia de reciprocidad, que será apreciada por el Ministerio de Justicia.

Este principio fue elaborado por la doctrina del siglo XVII, a través del llamado *comitas gentium*, para dar respuesta a las limitaciones que el reconocimiento del principio de territorialidad imponía al incipiente e intenso tráfico internacional. Implica que los Estados van a asumir derechos y deberes sobre la base de un trato recíproco. No se trata sólo de un reconocimiento formal, sino que exige que sea seguido de un comportamiento y que en base a ese comportamiento se reconozcan los derechos de otro Estado por reciprocidad. Cuando no existe la obligación convencional de seguir un determinado comportamiento de un Estado hacia otro Estado, este principio adquiere una mayor importancia, si cabe, en materia de cooperación internacional.

b) **Regulación en LeCrim de la figura del agente encubierto y del registro remoto** y de su aplicación al delito de homicidio. La extensión de la medida de investigación del agente encubierto y de los registros remotos a los delitos de homicidio y sus formas agravadas, resulta necesaria por los siguientes motivos:

1. Incremento de las posibilidades de resolución de las investigaciones de homicidios y sus formas agravadas (incluyendo en estos las desapariciones de alto riesgo con rasgos de criminalidad que terminan con la consumación de los delitos señalados) consideradas como las de mayor y extrema complejidad cuando conllevan una mínima planificación por parte de sus autores.

2. Incremento de forma directa la eficiencia de las investigaciones, es decir que se resuelvan en menos tiempo de lo actual.

3. Reparación moral de los familiares de las víctimas.

4. Finalidad de verdad material y eficiencia en la investigación, al facilitar una correcta calificación del hecho.

5. Descubrimiento de delitos asociados al homicidio y sus formas agravadas, cuando existe ocultación del cadáver. Debemos recordar que, en la práctica totalidad de estos casos, los delitos asociados son de violencia sexual cometidos contra mujeres y/o menores, y previos a cometerse el homicidio. La averiguación del paradero de la víctima revelará nuevos indicios que puedan encontrarse en el lugar de ocultación, lo que, unido a la práctica de nuevas diligencias, así como a la autopsia posterior, permitirá determinar la existencia de esos posibles delitos asociados de máxima gravedad. Hay que destacar, que el artículo 140 del Código Penal, recoge este caso como uno de los que les resulta aplicable la prisión permanente revisable: *“El asesinato será castigado con la pena de prisión permanente revisable cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias [...] , 2ª Que el hecho fuera subsiguiente a un delito contra la libertad sexual que el autor hubiera cometido contra la víctima”*.

6. Aplicación a la investigación de homicidios y sus formas agravadas, dos medidas que ya han demostrado una extraordinaria eficiencia en la investigación de aquellos delitos para los cuales está autorizado su uso, y que se constituyen ya, como herramientas totalmente imprescindibles para el presente y futuro de la lucha contra la criminalidad.

7. Se mejorará el auxilio y cooperación judicial internacional a investigaciones de homicidios y sus formas agravadas llevadas a cabo en otros Estados y cuya legislación sí que incluye la posibilidad de uso de estas medidas. Así, y además, las mismas podrían ser solicitadas e incluidas dentro de los Equipos Conjuntos de Investigación en los se participara con tales fines. España es uno de los países que tiene un mayor número de huidos de la Justicia Internacional asentados, donde algunos de ellos lo están por los delitos aquí referidos. Las solicitudes recibidas en el pasado solicitando algunas de estas medidas tuvieron que ser denegadas por no estar recogidas en nuestra legislación.

c) Como se ha señalado en el resumen de la presente Memoria, la Ley introduce modificaciones en la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, a fin de depurar algunos desajustes entre la regulación vigente y la interpretación por parte del TJUE de las Decisiones Marco que le dan sentido, para actualizar la

normativa nacional a la publicación del reglamento (EU) 2018/ 1805 del parlamento europeo y del consejo - de 14 de noviembre de 2018 - sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso y para modificar la regulación del reconocimiento de resoluciones sobre sanciones pecuniarias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

d) Por último, se aborda la regulación completa de **los equipos conjuntos de investigación penal**.

La norma aquí se alinea con los objetivos que se han citado anteriormente en esta MAIN, con el objeto de afianzar la seguridad jurídica y las garantías de los equipos conjuntos de investigación penal.

Y así:

En primer lugar, actualizar la regulación contenida en la ley 11/2003, de 21 de mayo reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la UE.

Se ha detectado que la normativa vigente – desde 2003 – se encuentra desactualizada, siendo necesario su puesta al día tanto por razones operativas como para facilitar la adhesión de España al Convenio iberoamericano de Equipos Conjuntos de Investigación.

Por añadidura, determinados detalles de la norma generan disfunciones en su aplicación práctica – fundamentalmente por lo que hace a la constitución diferenciada en los casos en los que interviene la Audiencia Nacional frente al resto de supuestos.

En segundo lugar, regular por primera vez en España la constitución y el funcionamiento de los equipos conjuntos de investigación con Terceros Estados. La regulación vigente se refiere únicamente a la regulación de los equipos conjuntos de investigación con Estados miembros de la UE, dejando fuera la constitución y funcionamiento de equipos con terceros países, lo que en la práctica dificulta la posibilidad de recurrir a esta técnica para la persecución de la delincuencia transnacional e impacta en el trabajo de la Autoridad Central.

En tercer lugar, adaptar el ordenamiento español a la normativa europea sobre protección de datos de carácter personal.

C) Análisis de alternativas.

- En relación a la reforma del artículo 277 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para prever la definición por el Ministerio de Justicia de si concurre reciprocidad con otro Estado en materia de cooperación internacional, cuando no existe la obligación convencional, este principio adquiere una gran importancia. Si bien es cierto que la regulación de la UE de un lado, y de los tratados bilaterales y plurilaterales de otro lado, cierran cada vez más la posibilidad de Estados con los que no haya ninguna clase de regulación, lo cierto es que siguen existiendo y se hace preciso llenar esos espacios con el único criterio subsidiario posible (y, preferiblemente, de forma expresa, pese a su carácter de principio general del derecho). Como se ha dicho, la alternativa no reguladora mantendría una laguna de rango orgánico, en relación a una materia de suma importancia, cuál es el criterio general subsidiario de la cooperación internacional, y de cuál es la Autoridad competente para su concreción.
- En relación a la extensión de la regulación del agente encubierto y los registros remotos, al delito de homicidio, la ausencia de acción reguladora mantendría la situación actual, esto es, la imposible aplicación de tales figuras a la investigación de delitos muy graves, lo que supone una limitación a la misma con impacto en la ineficiencia del procedimiento y alejada de la realidad de países de nuestro entorno. Y su posible aplicación se demoraría hasta la publicación y entrada en vigor del Anteproyecto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuya tramitación se halla a la espera del informe del Consejo General del Poder Judicial y que además prevé una *vacatio legis* de seis años,
- Por lo que hace a las modificaciones de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, tratándose de ajustes puntuales no existe opción alternativa a la modificación de la citada Ley, sin que sea por supuesto necesario abordar un nuevo texto legal completo.
- Por último, y en relación a la figura de los equipos conjuntos de investigación, la regulación vigente se halla en la Ley 11/2003, de 21 de

mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea.

Como se ha dicho, se encuentra superada, por razones operativas, técnicas, y en el sentido de regular únicamente los equipos en el seno de la UE y, dada su fecha muy anterior a la creación de la Fiscalía Europea, por no tener en cuenta esta figura.

La alternativa no regulatoria no cabe, ni resulta conveniente mantener el tenor literal de la norma actual.

Se ha considerado la simple modificación de la regulación vigente; sin embargo, se requeriría una modificación amplia. Y las Directrices de técnica normativa aconsejan una utilización restrictiva de las disposiciones modificativas y la preferencia por la aprobación de una nueva disposición.

En conclusión, se opta por una nueva regulación completa y armónica.

D) Adecuación a los principios de buena regulación.

La norma proyectada se adecúa a los principios de buena regulación indicados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se ajusta al principio de necesidad y eficacia, dado que persigue los objetivos que se han indicado, que son de interés general. No siendo posible otro instrumento para ello.

Cumple el principio de proporcionalidad, dado que sus artículos contienen una regulación imprescindible sin contener medidas restrictivas de derechos, ni imponer otras obligaciones que las estrictamente necesarias.

Garantiza el principio de seguridad jurídica, pues es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible e integrado.

Se salvaguarda el principio de transparencia, mediante su necesaria publicación, petición de los informes preceptivos, y mediante los requerimientos estadísticos que impone.

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa no da lugar a cargas innecesarias o ni a incrementos de gasto.

3. CONTENIDO

La propuesta consta de una exposición de motivos y cuatro artículos (el último de los cuales constituye la nueva Ley de equipos conjuntos de investigación).

- Exposición de motivos.
- Artículo Primero. Modificación de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Artículo Segundo. Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Artículo Tercero. Modificación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.
- Artículo Cuarto. Ley reguladora de los equipos conjuntos de investigación, Que se estructura en:
 - Capítulo Preliminar, Disposiciones Generales, 4 artículos.
 - Capítulo I, equipos conjuntos de investigación. Artículos del 5 al 21, dispuestos en tres secciones:
 - ✓ *Sección 1, equipos conjuntos de investigación en el marco de la UE.*
 - ✓ *Sección 2, equipos conjuntos de investigación con terceros estados.*
 - ✓ *Sección 3, contenido del acuerdo de constitución, integrantes y régimen jurídico del equipo conjunto de investigación.*
 - Capítulo II, equipos conjuntos de investigación policiales, artículos 22 a 27.
 - Capítulo III, régimen de responsabilidad, artículos 28-29.
- Disposición adicional (una). Define la información estadística que debe notificarse al Ministerio de Justicia en el caso de constitución de un equipo conjunto de investigación.
- Disposición transitoria (una). Regula el régimen transitorio aplicable a los equipos conjuntos de investigación constituidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (consistente en la aplicación de la Ley 11/2003.

- Disposición derogatoria (una), de la Ley 11/2003, de 21 de mayo
- Disposiciones finales (tres). La disposición final primera contiene la previsión de rango de Ley Ordinaria de los capítulos 3 y 4 del Proyecto. La disposición final segunda remite al título competencial. La disposición final tercera determina la entrada en vigor en el plazo de 20 días.

4. ANÁLISIS JURÍDICO

A) Fundamentación y rango de la norma.

- En relación a la incorporación expresa del **principio de reciprocidad** a la cooperación jurídica internacional penal requiere rango de Ley Orgánica, puesto que reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial. Lo mismo ha de decirse de la modificación de la competencia de los Juzgados de lo Penal.
- La regulación del **agente encubierto** y del registro remoto, al afectar a derechos fundamentales y de las libertades públicas (motivo por el que los artículos 282 bis y 588 bis fueron introducidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal por sendas Leyes Orgánicas 5/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves y Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica) Como se ha dicho, tiene fundamento en el incremento de las posibilidades de resolución de las investigaciones de homicidios y sus formas agravadas.

Para entender la complejidad de la investigación de estos delitos, conviene recordar la diferencia que existe entre una investigación de actividades (valga como ejemplo los delitos contra la salud pública-tráfico de drogas) y una de hechos (como puede ser un homicidio o asesinato). Básicamente, y para que sea fácilmente comprensible, la primera de ellas permite al investigador saber que el hecho se seguirá cometiendo, lo que conlleva cierta perspectiva de

futuro, así como capacidad de maniobra para los investigadores. Sin embargo, la investigación de hechos se sustenta en actos delictivos cometidos en el pasado y que posiblemente (salvo en asesinos en serie) no se vuelvan a cometer. Es más que obvio, en base a lo expuesto, que resulta mucho más complejo recabar pruebas e indicios de hechos pasados (como son los homicidios y sus formas agravadas) que de hechos que tienen una continuidad en el tiempo.

Esta complejidad aumenta exponencialmente cuando existe ocultación del cadáver de la víctima por parte de su autor, pues se suele desconocer de inicio tanto el escenario principal del hecho (lugar donde se aborda a la víctima) como el escenario secundario (lugar de ocultación del cadáver). También debemos resaltar que este tipo de hechos, en multitud de ocasiones, son llevados a cabo de forma individual, es decir, por una sola persona, con ausencia total de testigos, donde tan solo el autor conoce las circunstancias del mismo. La imposibilidad de utilizar las dos medidas referidas en la investigación de homicidios y sus formas agravadas, limitan gravemente las posibilidades de éxito en la resolución de las investigaciones de una tipología delictiva que atenta de forma directa contra el bien jurídico más protegido como es el de la vida. Por toda la dificultad descrita, los investigadores deben disponer de medias extraordinarias como las propuestas.

Supondrá mayor celeridad en la resolución de estos asuntos graves, lo que conllevará:

- a. Evitar que el agresor pueda, en el tiempo que dura la investigación, llevar a cabo hechos de la misma naturaleza contra nuevas víctimas.
- b. Una mayor y más pronta reparación moral a la familia de las víctimas.
- c. Reducir los tiempos de instrucción judicial, con el correspondiente beneficio para la economía procesal.

Como ya antes se ha hecho hincapié, fortalecerá la reparación moral de los familiares de las víctimas. La detención de los autores del hecho y su posterior juicio, les permitirá cerrar el proceso de duelo que mantienen, y que

se podría tornar permanente en caso contrario. Esta reparación es todavía infinitamente mayor cuando se llega a la localización del cuerpo de la víctima que ha sido previamente ocultado por el autor, tarea ésta que se torna sin duda como la más difícil dentro de una investigación. La experiencia acumulada por parte de los investigadores, permite concluir, sin ningún género de dudas, que para los familiares de las víctimas (los cuales son también víctimas del delito), y siempre dentro del extremo dolor que mantienen, no existe mayor alivio que la localización del cadáver para posteriormente poder darle descanso en un lugar conocido para ellos.

Finalmente, la averiguación del paradero del cadáver de la víctima, permitirá con las prácticas de nuevas diligencias y la autopsia posterior, investigar sobre la forma en la que se consumó el hecho, lo que determinará una calificación final correcta como homicidio o asesinato y en su caso, delitos conexos, permitiendo que en su día se pueda realizar una adecuada calificación jurídica de los hechos. Son muchos los casos conocidos en nuestro país en los que debido a que nunca se pudo llegar a averiguar el lugar de ocultación del cuerpo no se pudo establecer de forma inequívoca la forma y razón por la que murió la víctima, lo que conlleva que no se pueda determinar si ha existido alguno de los elementos necesarios para calificarlo como asesinato (que conlleva penas mayores) y no solo como homicidio.

- Por lo que hace a la reforma de la **Ley 23/2014**, las modificaciones introducidas atañen a una regulación y distinción más precisa entre las causas imperativas y potestativas de denegación al reconocimiento y ejecución de determinados instrumentos de reconocimiento mutuo, la introducción de ajustes en los títulos que regulan el reconocimiento y ejecución de resoluciones de embargo y decomiso tras la aprobación del Reglamento (UE) 2018/1805, del parlamento europeo y del consejo de 14 de noviembre de 2018, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso (a fin de evitar contradicciones entre la normativa nacional y el Reglamento, directamente aplicable), así como mínimos ajustes en otros títulos, como el del reconocimiento mutuo de las resoluciones que imponen sanciones pecuniarias.

- La figura de **los equipos conjuntos de investigación** encuentra su origen en la Decisión marco del Consejo (UE) de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación. La misma determinó que Las autoridades competentes de dos o más Estados miembros pueden crear de común acuerdo un equipo conjunto de investigación en uno o más de los Estados miembros que hayan creado el equipo. Y en particular, en los casos siguientes:
 - a) Cuando la investigación de infracciones penales en un Estado miembro requiera investigaciones difíciles que afecten también a otros Estados miembros.
 - b) Cuando varios Estados miembros realicen investigaciones sobre infracciones penales que requieran una actuación coordinada de los Estados miembros afectados.

En España, la Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, tenía como finalidad incorporar a nuestro ordenamiento jurídico los mecanismos necesarios para crear equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea.

Durante los días 4 y 5 de abril de 2013, en la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), celebrada en Chile, se aprobó el Convenio Iberoamericano de Equipos Conjuntos de Investigación, que fue firmado por Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Portugal y República Dominicana. Además, en materia de lucha contra la delincuencia organizada transnacional, se aprobaron ciertas Recomendaciones. Aunque España aún no ha ratificado este Convenio, sin embargo, la figura del equipo conjunto de investigación se abre paso también en la cooperación jurídica internacional con los países de Iberoamérica.

Con la Ley que se proyecta, se llevará a cabo una nueva regulación integral de los equipos conjuntos de investigación, haciendo desaparecer en el caso de equipos conjuntos de investigación con Estados miembros de la UE la intervención del Ministerio de Justicia como autoridad competente para valorar y adoptar, en su caso, los acuerdos de constitución de equipos

conjuntos de investigación que vayan a actuar en España o para la adhesión a otro ya constituido.

Se tratará por primera vez en España la constitución y el funcionamiento de los equipos conjuntos de investigación con Terceros Estados, siempre que exista una base legal habilitante para ello.

Además, se regularán aspectos relativos a la parte operativa del equipo tales como el régimen de solicitud de diligencias de investigación y la adopción de medidas cautelares, las facultades de los integrantes o la financiación.

Finalmente, se incluirán las adaptaciones oportunas para tener en cuenta los principios y normas establecidos en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

B) Congruencia con otras normas del ordenamiento jurídico.

La norma es congruente con la Constitución, su artículo 97 y 149.1.5.

Lo es con la vigente Ley Orgánica 1/1995, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre de 1882).

La norma es congruente con el mandato establecido en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que determina que la decisión es un acto jurídico de la Unión Europea, obligatoria en todos sus elementos. Lo es con la Decisión marco del Consejo (UE) de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación. La propuesta es además congruente con las demás normas del ordenamiento jurídico interno, y en particular con la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, que se ajusta en el mismo texto legal.

C) Derogación normativa.

La disposición normativa deroga la Ley 11/2003, de 21 de mayo reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la

Unión Europea, así como cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Ley Orgánica.

d) Entrada en vigor.

Se propone a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, conforme a la regla general establecida por el artículo 2 del Código Civil.

5. ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

La Ley Orgánica se dictará al amparo de la competencia exclusiva del Estado relativa a relaciones internacionales, Administración de Justicia y Legislación Penal (Artículo 149.1. 3ª, 5ª y 6ª de la Constitución).

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS

A) Impacto presupuestario.

El examen de la inexistencia de reciprocidad en materia de cooperación jurídica internacional penal se hará – tal y como se realiza actualmente – a través de los funcionarios/as del Ministerio de Justicia, sin que ello suponga por tanto coste adicional.

La regulación y extensión del agente encubierto y del registro remoto a delitos de homicidio supondrá actividad policial y judicial en el marco presupuestario ordinario de tales servicios.

Tampoco generará ningún gasto la aprobación de las modificaciones en la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, por cuanto suponen matizaciones para la mejor eficacia de dichos instrumentos.

Los equipos conjuntos de investigación están formados por Jueces, Fiscales, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones operativas, sin que la entrada en vigor de la nueva Ley suponga un incremento del gasto. No obstante, se incorpora una novedosa medida de racionalización del gasto al exigirse que por parte de la autoridad competente

para la constitución del equipo conjunto de investigación se acredite haber solicitado financiación europea a Eurojust cuando esto sea posible.

En consecuencia, la norma no genera ningún compromiso ni obligación económica adicional a la situación preexistente. Asimismo, es preciso indicar que la norma proyectada no implicará la necesidad de incrementar las dotaciones, ni las retribuciones u otros costes de personal.

B) Impacto por razón de género.

Es neutro, por cuanto se mejoran medidas e instrumentos de cooperación jurídica internacional penal y de investigación criminal que benefician a todo tipo de procedimientos judiciales.

C) Impacto en la familia.

Según lo establecido en la disposición adicional decima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, debe analizarse el impacto de la norma proyectada en familia.

No se aprecia que de los contenidos de la norma pueda deducirse incidencia alguna a este respecto, por lo cual su *impacto en familia debe calificarse como nulo.*

D) Impacto en la infancia y en la adolescencia.

A efecto de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, cabe indicar que la norma carece de impacto sobre la infancia y la adolescencia, al tratarse de una norma cuyo objeto carece *de incidencia específica en este ámbito.*

E) Impacto por razón de cambio climático.

Según lo establecido por el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, deberá valorarse la norma en términos de mitigación y adaptación al cambio climático: a estos supuestos, se estima que el impacto de esta Ley es nulo.

F) Otros impactos.

Es neutro en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

7. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Se señalan a continuación los siguientes hitos de tramitación.

1. Trámite de consulta pública: conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, mediante publicación en el portal web del Ministerio de Justicia por plazo de quince días hábiles.
2. Audiencia e información pública: Conforme a lo dispuesto en el mismo artículo, se realizará audiencia e información pública conforme a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
3. Informe del Consejo Fiscal (artículo 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).
4. Informe del Consejo General del Poder Judicial (artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).
5. Aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública: (artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
6. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, conforme al artículo 47 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.
7. Informes de las SGT del Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).
8. Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

9. Dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

8. EVALUACIÓN EX POST

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

ANEXO I

CALENDARIO DE TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY ORGÁNICA 1/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL Y LA LEY 23/2014, DE 20 DE NOVIEMBRE, DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE RESOLUCIONES PENALES EN LA UNIÓN EUROPEA, Y POR LA QUE SE APRUEBA LA LEY REGULADORA DE LOS EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

	Trámite	Estado (fecha prevista de cumplimiento)
1	Consulta pública	Realizado (13/08/2021)
2	Audiencia e información públicas	Pendiente
3	Informe del Consejo Fiscal	Pendiente
4	Informe del Consejo General del Poder Judicial	Pendiente
5	Informe de la Agencia Española de Protección de Datos	Pendiente
6	Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática)	Pendiente
7	Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública.	Pendiente
8	Informe de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior	Pendiente
9	Dictamen del Consejo de Estado	Pendiente
10	Elevación a Consejo de Ministros	

ANEXO II

TABLA RESUMEN DE OBSERVACIONES FORMULADAS AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY ORGÁNICA 1/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL Y LA LEY 23/2014, DE 20 DE NOVIEMBRE, DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE RESOLUCIONES PENALES EN LA UNIÓN EUROPEA, Y POR LA QUE SE APRUEBA LA LEY REGULADORA DE LOS EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

OBSERVACIONES AL TEXTO ARTICULADO

<i>ARTÍCULO</i>	<i>INTERESADO</i>	<i>OBSERVACIONES</i>	<i>VALORACIÓN</i>