

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Circular 5/2015, de 13 de noviembre, sobre los plazos máximos de la fase de instrucción.

Referencia: FIS-C-2015-00005

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Los plazos de instrucción 2.1 Esquema general 2.2 El cómputo de los plazos: los problemas en la fijación del *dies a quo*. 2.3 Régimen de las causas declaradas complejas 2.4 Disposiciones comunes a las causas hayan sido o no declaradas complejas 2.4.1 Fijación de plazo máximo 2.4.2 Interrupción del cómputo de plazos 3. La petición de diligencias complementarias y la conclusión de la instrucción. 4. Los efectos del transcurso de los plazos máximos de la instrucción. 5. Régimen de las causas cuya complejidad concurre ab initio 6. Régimen aplicable a las causas incoadas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma. 7. Cláusula de vigencia. 8. Conclusiones.

1. Introducción

La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal operada por Ley 41/2015, de 5 de octubre contiene una serie de medidas encaminadas a la agilización de la justicia penal con el fin de evitar dilaciones indebidas, entre las que se incluyen la modificación de las reglas de la conexidad y su aplicación para determinar la competencia de los tribunales, la reforma del régimen de remisión a los juzgados y al Ministerio Fiscal de los atestados relativos a delitos sin autor conocido y la regulación de un procedimiento monitorio penal.

Además, se diseña un modelo de control de la duración de la instrucción que refuerza el protagonismo del Ministerio Fiscal en esta fase procesal, exigiendo del mismo un papel proactivo tanto en la supervisión de la actividad instructora como en su impulso.

Debe, no obstante recordarse que la novedad de tal papel es relativa. En la Instrucción 2/2008, de 11 de marzo, *sobre las funciones del Fiscal en la fase de Instrucción*, ya se declaraba que “una vez incoado en un Juzgado de Instrucción un procedimiento penal, cualquiera que éste sea, los Sres. Fiscales tienen la obligación de hacer un seguimiento del mismo, de promover las diligencias y medidas cautelares procedentes, de interponer los correspondientes recursos contra las resoluciones que estime contrarias a Derecho y de instar su rápida conclusión, se le dé traslado o no de la causa. Podría decirse que una vez iniciado, nada de lo relativo al proceso penal en curso le puede ser ajeno al Fiscal. El hecho de que no se le dé traslado de las actuaciones no puede esgrimirse como excusa para justificar la inactividad del Fiscal, una vez remitido el correspondiente parte de incoación, o una vez conozca por cualquier medio la existencia del procedimiento”.

Estas previsiones alcanzan ahora especial relevancia, pudiendo interpretarse la reforma comentada como un paso más hacia el modelo acusatorio en el que es el Fiscal el responsable de la investigación. Sin llegar a asumirse con plenitud tal modelo, se asignan al Ministerio Público nuevas atribuciones, que habrán de ejercerse con eficacia, coherencia y respeto a las garantías procesales.

La nueva regulación impone controles y límites temporales a la instrucción, con el objetivo de circunscribirla exclusivamente a la práctica de las diligencias necesarias para la preparación del juicio, dejando para el plenario el desarrollo de la auténtica actividad probatoria.

El modelo que se introduce fija un plazo general de 6 meses que se eleva a 18 cuando la instrucción sea declarada compleja. El sistema de prórrogas es aplicable exclusivamente a las instrucciones complejas, de forma que pueden prorrogarse por un plazo de hasta 18 meses. Además, en ambos tipos de causas (ordinarias y complejas) es posible fijar un nuevo plazo máximo para la finalización de la instrucción, cuya duración no se especifica.

Pese a que el propio Preámbulo de la reforma considera que la medida de fijación de plazos máximos para la instrucción es de sencilla implantación, su puesta en marcha va a suponer un importante esfuerzo para las Fiscalías, esfuerzo que habrá de revestir especial intensidad en relación a las causas ya incoadas antes de la entrada en vigor de la Ley.

La norma contenida en el art. 324 LECrim debe ser interpretada sistemáticamente, partiendo de su ubicación en el Título IV “De la instrucción”, del Libro II “del sumario”. En el sistema de la LECrim se atribuye al Juez la competencia para la instrucción de las causas. Este principio general no se ve alterado por la reforma, y así permanecen incólumes las disposiciones conforme a las que el Juez formará “los sumarios” (art. 306 en relación con los arts. 299 y 303), “practicará las diligencias” (art. 311) y “mandará practicar las diligencias” (art. 312). El art. 777 LECrim dispone que “el Juez ordenará a la Policía Judicial o practicará por sí las diligencias necesarias encaminadas a determinar la naturaleza y circunstancias del hecho, las personas que en él hayan participado y el órgano competente para el enjuiciamiento”.

El art. 214 LECrim señala que “los secretarios tendrán obligación de poner, sin la menor demora y bajo su responsabilidad, en conocimiento del juez o tribunal el vencimiento de los términos judiciales, consignándolo así por medio de diligencia”.

El reformado art. 324 LECrim no modifica estas previsiones, por lo que cuando en este precepto se afirma que “las diligencias de instrucción se practicarán en el plazo máximo de 6 meses”, ha de entenderse que el Juzgado participa con plenitud en el deber de cumplir el plazo, asumiendo la correspondiente cuota de la responsabilidad en el adecuado cumplimiento de la norma.

El nuevo precepto plantea zonas de penumbra en cuanto a su interpretación. En todo caso no debe olvidarse que una de las principales finalidades de esta norma es garantizar el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. El propio concepto de dilaciones indebidas durante la fase de instrucción quedará en cierta medida afectado por la interpretación y aplicación que se dé a este precepto.

Al inspirarse claramente en el art. 127 de la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013, pieza de un modelo procesal en el que el Fiscal asume la fase de investigación, puede decirse que, insertado en el modelo de la LECrim, en el que es el Juez el director de la instrucción, se configura como una cuña de distinta madera. Esta constatación tiene un indudable valor hermenéutico, aconsejando una exégesis flexibilizadora y correctora para medir su alcance, garantizar la eficacia de la acción penal e impedir que el proceso penal pueda frustrarse indebidamente.

La finalidad de la presente Circular es la de proporcionar pautas para aquellos aspectos de la regulación procesal que pueden generar dudas. Habiendo sido aprobada la reforma, debe procederse a darle cumplimiento de la forma más eficaz posible.

2. Los plazos de instrucción

2.1 Esquema general

En el esquema diseñado por el art. 324 LECrim se establece un plazo general de 6 meses que no puede ser prorrogado y un plazo especial de 18 meses para los casos en que la instrucción sea declarada compleja, plazo especial que puede ser prorrogado por un nuevo plazo de hasta 18 meses. Así, después de fijar el plazo general continúa el art. 324.1 señalando que *no obstante, antes de la expiración de ese plazo, el instructor, a instancia del Ministerio Fiscal y*

previa audiencia de las partes, podrá declarar la instrucción compleja a los efectos previstos en el apartado siguiente cuando, por circunstancias sobrevenidas a la investigación, ésta no pudiera razonablemente completarse en el plazo estipulado o concurran de forma sobrevenida alguna de las circunstancias previstas en el apartado siguiente de este artículo.

Además, tanto en las causas sujetas al plazo general como en aquellas en que la instrucción ha sido declarada compleja, es posible la fijación de un nuevo plazo máximo infranqueable y no predeterminado por la Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto del art. 324 LECrim.

El ámbito de aplicación de las prescripciones del art. 324 LECrim debe ser circunscrito al de las diligencias previas y al del sumario ordinario. Conforme al principio *inclusio unius, exclusio alterius* el precepto se refiere expresamente al auto de incoación de diligencias previas y sumario, omitiendo toda referencia a los restantes procedimientos: procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, nuevo proceso de aceptación por decreto, procedimiento para el enjuiciamiento de delitos leves y procedimiento ante el Tribunal del Jurado.

Los motivos parecen claros. En el caso de las diligencias urgentes la instrucción tendrá como límite la duración del propio servicio de guardia, de manera que si la misma no pudiera concluirse y hubiera que practicar diligencias, resultaría obligado transformar el procedimiento en unas diligencias previas a las que sí les sería de aplicación el art. 324.

En el nuevo proceso de aceptación por decreto, la instrucción se paraliza y se abre un proceso tendente a obtener una aprobación judicial del decreto del Ministerio Fiscal y la aceptación por el encausado. Si se acepta por el encausado habrá concluido la causa mediante sentencia condenatoria en la que se transforma el decreto. Si se rechaza, proseguirá la causa por el cauce que corresponda (art. 803 bis j), es decir, se volverá a la fase de instrucción -previas o sumario en su caso- si ello es necesario, iniciándose entonces el cómputo del resto de plazo.

En el procedimiento para el enjuiciamiento de delitos leves -antiguo juicio de faltas-, no existiendo una verdadera instrucción, ningún sentido tiene limitarla en el tiempo.

En el caso del procedimiento ante el Tribunal del Jurado, su peculiaridad y el hecho de que el Ministerio Fiscal asuma un papel instructor más definido, justifican que el Legislador lo haya dejado al margen de los controles que establece el art. 324, al tratarse de un procedimiento en el que la duración de la fase de investigación ya se encuentra limitada por su propia regulación.

Tampoco será aplicable el art. 324 LECrim a las diligencias de investigación del Fiscal incoadas conforme a los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim, al contar con previsiones específicas sobre plazos, prórrogas y sistema de autorización de las mismas.

Igualmente, y pese a la cláusula de supletoriedad contenida en la disposición final primera de la LO 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, ha de partirse de la inaplicabilidad del art. 324 LECrim a la fase de instrucción en el proceso penal de menores. En relación con las diligencias preliminares del Fiscal, en tanto las mismas comparten naturaleza con las diligencias de investigación incoadas conforme a los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim, quedan sometidas a sus previsiones específicas sobre plazos, prórrogas y sistema de autorización de las mismas como por lo demás ya puso de manifiesto la Circular 1/2007, de 23 de noviembre, *sobre criterios interpretativos tras la Reforma de la Legislación Penal de Menores de 2006*. Tampoco será aplicable el art. 324 LECrim a los expedientes de menores, estructuralmente incompatibles con la distribución de funciones que el mismo dibuja.

2.2 El cómputo de los plazos: los problemas en la fijación del *dies a quo*

El nuevo art. 324 LECrim fija la fecha de incoación del sumario o de las diligencias previas como *dies a quo* para el cómputo de los plazos. Según el art. 324.1 *las diligencias de instrucción se practicarán durante el plazo máximo de seis meses desde la fecha del auto de incoación del sumario o de las diligencias previas.*

La determinación del *dies a quo* plantea problemas en los supuestos de inhibiciones y acumulaciones en los que pueden concurrir varios autos de incoación de distinta fecha.

La cuestión resulta particularmente importante, dado que en muchos casos la determinación del órgano instructor competente puede dilatarse durante varios meses.

La consideración de la finalidad pretendida por la norma y la diversa causa y naturaleza de los institutos procesales de la inhibición y la acumulación obliga a adoptar soluciones distintas para cada supuesto.

Debe partirse de que el establecimiento de un plazo máximo de duración de la instrucción además de ser una medida de agilización de la justicia también supone una garantía para el sujeto pasivo del proceso, al que proporciona un horizonte temporal determinado durante el cual puede ser sometido a una investigación.

En este sentido, en el caso de las inhibiciones por cuestiones de competencia, la fecha a tener en cuenta será la del primer auto de incoación que se dicte, ya que, en ningún caso, el tiempo que la Administración de Justicia emplee en determinar el órgano competente puede ir en detrimento de las garantías procesales del investigado.

Como medida precautoria, cuando los Sres. Fiscales informen las cuestiones de competencia interesarán simultáneamente la declaración de complejidad, teniendo en cuenta que la tramitación de estos incidentes suelen consumir prolongados lapsos temporales. Deberán igualmente los Sres. Fiscales mantener que el planteamiento, tramitación y resolución de una cuestión de competencia no puede paralizar la instrucción de la causa. En efecto, conforme art. 25, párrafo tercero LECrim "el Juez de Instrucción que acuerde la inhibición en favor de otro de la misma clase seguirá practicando todas las diligencias necesarias para comprobar el delito, averiguar e identificar a los posibles culpables y proteger a los ofendidos o perjudicados por el mismo".

Cuando se trata de acumulaciones el criterio ha de ser necesariamente distinto, ya que las mismas van a versar sobre hechos delictivos diferentes, que en principio podrían haberse instruido en causas separadas. Como establece el art. 17 LECrim, cada delito debe dar lugar a la formación de una causa pero si concurre alguno de los supuestos de conexidad, la investigación se efectuará en un solo procedimiento. En este caso, si existen varios autos de incoación de diligencias, el que marcará el inicio del cómputo de los plazos del art. 324 será precisamente el auto de incoación de las últimas diligencias iniciadas, y ello por razones de estricta lógica: por un lado, si tales diligencias no se hubieran acumulado, estarían sometidas a los plazos generales del art. 324 LECrim en toda su amplitud; por el otro, de quedar vinculadas a un plazo marcado por unas diligencias más antiguas podría llegarse al absurdo de que una vez acumuladas, no se disponga de plazo alguno para la instrucción, por haber quedado éste ya agotado.

También plantea problemas la fijación del *dies a quo* en aquellos casos en los que inicialmente se incoan unas diligencias previas que luego son transformadas en sumario o a la inversa. En este caso la literalidad del artículo, que contiene la conjunción disyuntiva, obliga a computar el plazo desde el primer auto de incoación, sea de diligencias previas o de sumario, sin que la transformación genere un nuevo plazo.

El supuesto común en la práctica de incoación inicial de diligencias previas para su posterior transformación en jurado debe resolverse de manera análoga al caso de los sumarios. El *dies a quo* para el cómputo de los plazos del art. 324 será el del auto de incoación de diligencias previas, si bien, una vez que se produzca la transformación en jurado, ya no jugará el régimen de limitación de plazos y prórrogas sino que se aplicará la regulación contenida en la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*.

En el caso de que la conversión fuera a la inversa, esto es, que el procedimiento ante el Tribunal del Jurado se transformase en diligencias previas, el auto de incoación de las mismas marcará el inicio del cómputo de los plazos del art. 324 LECrim.

2.3 Régimen de las causas declaradas complejas

La declaración de complejidad debe ser solicitada por el Ministerio Fiscal en cualquier momento antes de la expiración del plazo general de los 6 meses, siendo precisa la previa

audiencia de las partes. Esto no impide de suyo que el propio instructor dé traslado al Ministerio Fiscal para que se pronuncie sobre si procede declarar compleja la instrucción.

Pese a que el art. 324 en su apartado primero se refiere reiteradamente al carácter sobrevenido de las circunstancias que permiten declarar compleja la instrucción, una exégesis teleológica de la norma necesariamente debe llevar a la conclusión de que si dichas circunstancias son apreciadas desde el inicio de la tramitación del procedimiento, podrá declararse la complejidad desde el momento de su incoación.

La lista de circunstancias que permiten la declaración de complejidad es abierta y no queda constreñida por el listado incorporado al apartado segundo. La dicción literal del apartado primero permite que la instrucción sea declarada compleja en dos supuestos: *cuando por circunstancias sobrevenidas a la investigación, ésta no pudiera razonablemente completarse en el plazo estipulado*; o *cuando concurren de forma sobrevenida alguna de las circunstancias previstas en las letras a) a g) del apartado segundo*. Consiguientemente, el primero de los supuestos que permite la declaración de complejidad de la instrucción sólo exige que por circunstancias sobrevenidas a la investigación, ésta no pudiera razonablemente completarse en el plazo estipulado, sin que se especifique en qué deben consistir esas circunstancias sobrevenidas que, por tanto, podrán ser de cualquier índole.

Las causas declaradas de instrucción compleja y por ello sometidas al plazo de 18 meses pueden ser prorrogadas por otro plazo de hasta 18 meses, también a instancia del Fiscal y previa audiencia de las partes. Para que tal prórroga pueda acordarse, la Ley exige que la petición del Fiscal se realice, al menos, tres días antes de la expiración del plazo. No es, sin embargo, necesario que la prórroga se acuerde dentro de dicho plazo, por lo que surtirán plenos efectos la prórroga solicitada por el Fiscal tres días antes de la expiración aunque sea acordada por el instructor una vez agotado el plazo. En estos supuestos, las diligencias practicadas en el ínterin quedarán convalidadas una vez se acuerde la prórroga. Ello no obstante, procurarán los Sres. Fiscales interesar la prórroga con antelación suficiente para que el Juez pueda resolver antes del vencimiento del plazo.

La declaración de complejidad conlleva que el plazo de instrucción será de 18 meses computados desde la incoación de la causa. En ningún caso podrá interpretarse como una adición de 18 meses al período de instrucción ya consumido.

El auto que acuerde la prórroga es susceptible de recurso. Si el procedimiento es el de sumario ordinario, cabrá reforma y queja (arts. 217 y 218 LECrim). Si el auto se dicta en el seno del procedimiento abreviado, cabrá reforma y apelación (art. 766.1 LECrim). Estos mismos recursos serán aplicables tanto al auto que declare la complejidad como al que la deniegue.

El auto que acuerde la denegación de la prórroga no será susceptible de recurso alguno, pero tal petición podrá reproducirse en el momento procesal oportuno. En el caso del sumario la nueva petición podrá articularse a través de los recursos previstos contra el auto de procesamiento y en el caso del procedimiento abreviado, por medio de los recursos contra el auto de incoación del procedimiento abreviado, sin perjuicio de la ulterior utilización de otras vías procesales, como la petición de revocación del auto de conclusión del sumario en fase intermedia o en las cuestiones previas al juicio en el caso del procedimiento abreviado mediante la alegación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

2.4 Disposiciones comunes a las causas hayan sido o no declaradas complejas

2.4.1 Fijación de plazo máximo

El apartado cuarto del art. 324 LECrim dispone que *excepcionalmente, antes del transcurso de los plazos establecidos en los apartados anteriores o, en su caso, de la prórroga que hubiera sido acordada, si así lo solicita el Ministerio Fiscal o alguna de las partes personadas, por concurrir razones que lo justifiquen, el instructor, previa audiencia de las demás partes, podrá fijar un nuevo plazo máximo para la finalización de la instrucción*.

La fijación de este plazo máximo infranqueable es posible tanto si la causa ha sido declarada de instrucción compleja como si no lo ha sido. La solicitud puede proceder del Fiscal o de las partes y exige también la previa audiencia de las demás partes personadas.

El nuevo plazo máximo ha de ser fijado antes del transcurso de los plazos o de la prórroga, en su caso, y su duración no aparece ni predeterminada ni limitada, si bien han de concurrir razones que lo justifiquen, lo que implica que en todo caso debe ser motivada, al tratarse de una facultad excepcional del instructor. A tales efectos, los Sres. Fiscales, conforme a las previsiones de la Instrucción 1/2005, de 27 de enero, deberán motivar su solicitud de fijación de plazo máximo, tanto en cuanto a su procedencia como en cuanto a su extensión.

No se establece ninguna especialidad en cuanto al régimen de recursos de la resolución que acuerde o deniegue la fijación de plazo máximo. El objeto de decisión exige la forma de auto, por lo que el régimen de recursos será el general para este tipo de resoluciones, esto es, reforma y queja en el sumario y reforma y apelación en el procedimiento abreviado.

Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones la solicitud de plazo máximo podría resultar procesalmente más conveniente que solicitar la prórroga del art. 324.2 al haber expirado el plazo de 18 meses en las instrucciones complejas, no solamente porque quedaría incólume la posibilidad de solicitar diligencias complementarias si expira el plazo máximo acordado sino porque el auto denegando dicho plazo sería susceptible de recurso, a diferencia del auto que deniega la prórroga del art. 324.2 LECrim.

Conforme a lo dispuesto en el apartado 5º si el Ministerio Fiscal o las partes no utilizan la facultad de instar la fijación del plazo máximo pierden la posibilidad de solicitar diligencias complementarias. Parte el Legislador de la idea de que el Fiscal ha debido evaluar con anterioridad si procedía continuar la instrucción, por lo que para cumplir con la finalidad de agilizar los procesos preservando el buen fin de la investigación, los Sres. Fiscales, en el momento de valorar si procede instar la declaración de complejidad, la prórroga o la fijación del plazo máximo, efectuarán un estudio de la causa y le darán el correspondiente impulso, solicitando aquellas diligencias de instrucción que consideren necesarias y que no hayan sido practicadas por el instructor.

En efecto, el nuevo sistema exige que los Sres. Fiscales examinen el procedimiento en todo caso antes del agotamiento de los plazos. Debe recordarse que el Ministerio Fiscal debe tener en todo momento un acceso inmediato a las actuaciones, ya que conforme al apartado primero del art. 4 EOMF, para el ejercicio de sus funciones pueden los Fiscales *interesar la notificación de cualquier resolución judicial y la información sobre el estado de los procedimientos, pudiendo pedir que se le dé vista de éstos cualquiera que sea su estado, o que se le remita copia de cualquier actuación, para velar por el exacto cumplimiento de las leyes, plazos y términos, promoviendo, en su caso, las correcciones oportunas.*

2.4.2 Interrupción del cómputo de plazos

El apartado tercero del art. 324 LECrim prevé la interrupción del cómputo de los plazos durante el tiempo en que las actuaciones estén declaradas secretas reanudándose el cómputo por el plazo que reste cuando se alce el secreto.

Como ya se establecía en la Circular 1/2013, de 11 de enero, *sobre pautas en relación con la diligencia de intervención de las comunicaciones telefónicas*, “para que la diligencia de intervención telefónica sea eficaz ha de estar acompañada necesariamente del secreto de las actuaciones, como único medio de soslayar el derecho de todo imputado desde el principio, a intervenir y ejercer el derecho de defensa como concede el art. 118 LECrim”. Tras la reforma de la LECrim operada por la LO 13/2015, cuando el Juez de Instrucción acuerda determinadas diligencias de investigación tecnológica, el secreto se establece por ministerio de la Ley, sin necesidad de declaración expresa.

Estas diligencias cuya práctica implica *ope legis* el secreto, son las de detención y apertura de la correspondencia escrita y telegráfica (art. 579.5), la interceptación de las comunicaciones telefónicas y telemáticas, la captación y grabación de comunicaciones orales mediante la utilización de dispositivos electrónicos, la utilización de dispositivos técnicos de seguimiento, localización y captación de la imagen, el registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información y los registros remotos sobre equipos informáticos (art. 588 bis d).

Pues bien, en tanto no se consolide jurisprudencialmente otra interpretación, habrán de partir los Sres. Fiscales de que el secreto *ex lege* derivado de la adopción y ejecución de tales

medidas de investigación, también generará el efecto de suspender el cómputo de los plazos del art. 324, al compartir la misma naturaleza y concurrir idéntico fundamento.

Este apartado tercero prevé igualmente la interrupción del cómputo de los plazos en el caso en que se acuerde el sobreseimiento provisional de la causa, reanudándose por el plazo que reste cuando la causa sea reabierta.

Debe entenderse que en el caso de que se acuerde el sobreseimiento provisional la suspensión del plazo a que se refiere el apartado tercero se producirá, según la literalidad del precepto, desde el momento en que se dicte y sin esperar a su firmeza, por lo que el tiempo de tramitación del recurso de reforma o de apelación no computará a los efectos del art. 324 LECrim, lo cual es lógico si se repara en que ninguna actividad instructora se efectuará mientras penda el recurso.

Nada se establece respecto del sobreseimiento libre, silencio justificado, dado que, una vez firme el auto, no será posible la reapertura del procedimiento.

El art. 123 LECrim, en su redacción dada tras la reforma operada por LO 5/2015, en su apartado cuarto prevé la suspensión de los plazos procesales mientras se llevan a cabo labores de traducción de actuaciones. Habrá de entenderse que tal previsión opera igualmente respecto de los plazos previstos en el art. 324 LECrim.

Igualmente habrá de partirse de que las actuaciones procesales del investigado, contrarias a la buena fe o temerarias por estar dirigidas a suscitar incidentes con la finalidad de agotar el plazo instructorio habrán de considerarse incursas en la prohibición del art. 11.2 LOPJ. En tales supuestos deberá entenderse que no corre el plazo, debiendo los Sres. Fiscales interesar, mediante dictamen motivado, el dictado por el Juez de la correspondiente resolución en la que se acuerde su suspensión.

El planteamiento de cuestiones prejudiciales devolutivas (arts. 4 y 5 LECrim) en tanto determina la suspensión del procedimiento hasta la resolución, generará también el efecto de la suspensión del cómputo de los plazos de instrucción.

Es preciso tener en cuenta que la práctica de mantener las diligencias en trámite en aquellos supuestos en que no se está realizando actuación alguna por estar a la espera de atestados ampliatorios que identifiquen a los autores, en los casos en que los mismos deban ser remitidos a la autoridad judicial conforme al nuevo art. 284.2 LECrim, o por encontrarse los responsables en paradero desconocido puede tener ahora consecuencias importantes por la consunción de los plazos de instrucción, por lo que resulta conveniente en tales supuestos solicitar el sobreseimiento provisional de las actuaciones hasta tanto se reciba el atestado ampliatorio o se localice a los investigados.

En general habrá de entenderse suspenso el cómputo de los plazos del art. 324 en todos aquellos supuestos en los que, conforme a las prescripciones de la LECrim, se produzca una genuina paralización del procedimiento, análoga a las anteriormente expuestas.

3. La petición de diligencias complementarias y la conclusión de la instrucción

Como se ha adelantado *supra*, el apartado quinto del art. 324 impide al Fiscal hacer uso de la facultad de pedir diligencias complementarias (arts. 627 y 780 LECrim) una vez agotado el plazo ordinario, el plazo de 18 meses o su prórroga, sin haber hecho uso de la facultad de solicitar la fijación de plazo máximo.

Mientras no hayan transcurrido estos plazos el Fiscal conserva todas las posibilidades procesales, de manera que si el Juez da por finalizada la instrucción de forma prematura sin haber tenido el Fiscal la oportunidad de valorar si procedía instar la fijación del plazo máximo habrá de entenderse incólume la posibilidad de pedir diligencias complementarias, ya que lo que el apartado quinto del art. 324 LECrim excluye es la petición de estas diligencias cuando se han dejado transcurrir los plazos sin hacer uso de la facultad de solicitar la fijación de plazo máximo, no cuando todavía no se ha agotado el plazo.

De la misma forma, en estos supuestos de conclusión prematura de la instrucción cabrá en el procedimiento abreviado recurrir el auto de transformación previsto en el art. 779.1.4ª LECrim a

fin de que se deje sin efecto, con el objeto de interesar la declaración de complejidad, prórroga o plazo máximo y en el caso del sumario estas mismas circunstancias podrán ser valoradas para pedir la revocación del auto de conclusión en la fase intermedia.

Debe entenderse que cuando se acuerden diligencias complementarias, éstas no tendrán la consideración de diligencias de instrucción a los efectos de los límites temporales del art. 324 y, por tanto, una vez solicitadas por el Fiscal y acordadas por el Juez tendrán plena validez y surtirán todos sus efectos, pues por su propia naturaleza son diligencias que se solicitan y acuerdan una vez concluida la instrucción. Además, en tanto el art. 324 LECrim nada establece al respecto, queda indemne la previsión del art. 780.2 que obliga al instructor a practicar estas diligencias cuando quien las solicita es el Fiscal, previsión cuya constitucionalidad ha sido avalada por el ATC nº 32/2009, de 27 de enero.

No obstante, y dado el control de la instrucción y de sus plazos que el nuevo art. 324 LECrim impone al Fiscal y el reforzamiento de su papel en el impulso del procedimiento, el recurso a la petición de diligencias complementarias tendrá carácter excepcional y deberá circunscribirse exclusivamente a aquellas diligencias que el Fiscal no pudo solicitar en el momento en que instó la fijación del plazo máximo. Debe recordarse que conforme a las Circulares 1/1989 y 1/2003 la finalidad de las diligencias complementarias es la de suplir la ausencia de datos necesarios para fijar los elementos integrantes del tipo penal y no la de colmar la insuficiencia de prueba cuando ésta pueda ser completada en el juicio oral o en éste puedan confirmarse datos de los que sólo se han dado noticia o informe por la policía en su atestado o en la denuncia presentada, siempre que haya motivos para esperar que tales datos serán confirmados en el juicio.

Por último, aun en los supuestos en los que el Fiscal haya perdido la posibilidad de solicitar diligencias complementarias al no haber hecho uso de la facultad que le confiere el apartado cuarto del art. 324, seguirá disponiendo de otros mecanismos procesales ajenos a la instrucción y a las diligencias complementarias. De esta forma, si, por ejemplo, no constasen en la causa los antecedentes penales del imputado o fuese necesario aportar alguna certificación de un Registro público, siempre podría aportarlos con el escrito de acusación, pidiendo por otrosí su admisión como prueba documental. Lo mismo ocurriría con las testificales que podría solicitar como prueba en el escrito de acusación aunque no conste la declaración en fase de instrucción o incluso como cuestión previa según lo previsto en el art. 786.2 LECrim, al no ser éstas diligencias de instrucción y no quedar afectadas por los plazos del art. 324 LECrim.

Conforme a lo dispuesto en el apartado sexto del art. 324 LECrim una vez transcurridos los plazos, sus prórrogas, o el plazo máximo fijado y en todo caso cuando considere que la instrucción ha cumplido su finalidad el Juez debe concluirla, dictando el auto de conclusión del sumario cuando se trate de este procedimiento o alguna de las resoluciones a las que se refiere el art. 779, si se trata del procedimiento abreviado. Todo ello deberá hacerlo el Juez una vez transcurridos los plazos citados, sin que el Legislador haya establecido ninguna otra limitación más que el hecho de que si lo acuerda a solicitud del Fiscal, deberá hacerlo en el plazo de quince días.

Debe partirse de que si existen diligencias acordadas dentro de plazo y pendientes de recepción por el órgano jurisdiccional, no procederá el dictado de la resolución prevista en el apartado sexto del art. 324 hasta tanto no se incorporen a los autos.

4. Los efectos del transcurso de los plazos máximos de la instrucción

El art. 324 LECrim no se pronuncia expresamente sobre las consecuencias de la realización de diligencias de instrucción fuera de los plazos que establece.

El apartado séptimo dispone que *las diligencias de investigación acordadas antes del transcurso de los plazos legales serán válidas, sin perjuicio de su recepción tras la expiración de los mismos*. Pese a su oscura redacción, una interpretación lógica lleva a mantener necesariamente que si se han acordado diligencias de investigación dentro de plazo, cabrá incorporar sus resultados a la causa aún ya agotado el mismo. Esta previsión habrá de

entenderse referida a cualquier diligencia de instrucción, incluyéndose, por tanto, las testificales acordadas dentro de plazo que se lleven a cabo una vez expirado el mismo.

Las diligencias que sean acordadas fuera de plazo no deben asimilarse en su tratamiento a la prueba ilícita, en tanto no han sido obtenidas violentando derechos y libertades fundamentales (vid. SSTS nº 53/2011, de 10 de febrero y 999/2004, de 19 de septiembre). Por consiguiente, tales diligencias mantendrán su valor como instrumento de investigación y fuente de otras pruebas de ellas derivadas.

En todo caso, hay que tener en cuenta que los límites temporales del art. 324 se aplican exclusivamente a las diligencias de instrucción, no afectando, por tanto, a las diligencias complementarias -salvo en lo que se ha indicado *supra*-, a las pruebas que puedan solicitarse en el escrito de acusación ni a las que puedan plantearse como cuestión previa al inicio del juicio ni, por supuesto, a la posibilidad de solicitar la sumaria instrucción suplementaria, según lo dispuesto en el art. 746.6º LECrim.

La limitación de los plazos de instrucción está en conexión con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, que a su vez se basa en tres parámetros jurisprudencialmente consagrados que han de ser valorados para determinar si se ha respetado o no: la inacción del órgano judicial, la complejidad de la causa y el comportamiento del procesado (SSTS nº 474/2014, de 11 de junio y 969/2013, de 18 de diciembre) El agotamiento de los plazos habrá de llevar a la improcedencia de acordar nuevas diligencias de instrucción. El incumplimiento de los plazos podrá generar una infracción del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Por último, conforme al apartado octavo del art. 324 *en ningún caso el mero transcurso de los plazos máximos fijados en este artículo dará lugar al archivo de las actuaciones si no concurren las circunstancias previstas en los artículos 637 o 641.*

Por tanto, sólo procederá acordar un sobreseimiento libre o un sobreseimiento provisional, si atendiendo a las diligencias practicadas no ha quedado acreditada la comisión del hecho delictivo o no han podido ser identificados sus responsables o si concurren cualquiera de los restantes supuestos de los arts. 637 y 641.

No obstante, el hecho de que transcurridos los plazos no puedan practicarse más diligencias de instrucción tendrá, sin duda, incidencia en la decisión que ha de ser adoptada al evacuar los traslados de los arts. 780 y 627 LECrim. A tales efectos, los Sres. Fiscales deberán valorar si con las diligencias de instrucción practicadas, y las pruebas que puedan solicitarse en el escrito de acusación o como cuestión previa en el acto de juicio existe material suficiente para sostener, fundadamente, la acusación.

La decisión de formular acusación requerirá de un principio de probabilidad sobre la existencia de los hechos y la concurrencia de los elementos que le otorgan el carácter delictivo, conforme al resultado de las diligencias de investigación practicadas.

5. Régimen de las causas cuya complejidad concurre *ab initio*

Mientras que la calificación de la causa por circunstancias sobrevenidas o la petición de plazo máximo claramente exige instancia de parte, la calificación inicial del procedimiento por causas concomitantes a su incoación no exige, al menos de modo expreso, tal requisito.

En efecto, la Ley no arroja luz en cuanto a si en los supuestos en los que la complejidad no es sobrevenida, sino que concurre *ab initio*, puede el Juez declararla de oficio. La dicción literal del art. 324.2 LECrim no prohíbe tal declaración. El Preámbulo de la Ley 41/2015 sugiere que tal potestad permanece dentro de las atribuciones judiciales, al declarar que “se distinguen los asuntos sencillos de los complejos, correspondiendo su calificación inicial al órgano instructor”.

El nuevo art. 324 LECrim, como se expuso *supra*, se inspira en el art. 127 de la Propuesta de Código Procesal Penal de 2013, que precisamente partía de que la complejidad podía ser declarada por el órgano investigador, a diferencia de la prórroga, que exigía una petición al Tribunal de Garantías.

Pues bien, en este contexto, debe considerarse admisible, en tanto no se consolide otra interpretación jurisprudencial, que el Juez de Instrucción declare compleja la causa de oficio,

cuando la complejidad concorra ya desde el momento de la incoación. Por consiguiente, los Sres. Fiscales no recurrirán las resoluciones de complejidad que se declaren de oficio en base a tal circunstancia.

6. Régimen aplicable a las causas incoadas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma

La disposición transitoria única tercera de la Ley 41/2015, de 5 de octubre dispone que “el artículo 324 se aplicará a los procedimientos que se hallen en tramitación a la entrada en vigor de esta ley. A tales efectos, se considerará el día de entrada en vigor como día inicial para el cómputo de los plazos máximos de instrucción que se fijan en la presente ley”.

Consiguientemente, las causas incoadas con anterioridad al 6 de diciembre dispondrán todas ellas de un plazo de tramitación con fecha de vencimiento, en principio, 6 de junio de 2016.

Será preciso, pues, analizar la situación de todas las causas en tramitación, para antes de dicha fecha, evaluar si es suficiente tal lapso temporal para finalizar la instrucción o, si por el contrario, es preciso promover la declaración de complejidad o la fijación de plazo máximo, presentando en este caso el correspondiente dictamen.

En esta labor, que en Juzgados con acumulación de causas pendientes puede ser complicada, deberán aplicarse criterios de racionalidad y métodos planificados.

En las causas incoadas antes del 6 de diciembre, y de acuerdo con los criterios expuestos en el epígrafe 5, deberá entenderse admisible la calificación de complejidad por el propio Juez, hayan concurrido las circunstancias fundamentadoras simultáneamente a la incoación o hayan sobrevenido éstas con posterioridad a tal momento pero con anterioridad al 6 de diciembre. En ambos casos la calificación sería, en palabras del Preámbulo, “calificación inicial”. En este mismo sentido, la disposición transitoria única considera “el día de entrada en vigor como día inicial para el cómputo de los plazos máximos de instrucción”, lo que aboca necesariamente a efectuar en estos casos una calificación inicial.

Debe tenerse presente el carácter abierto y flexible de los propios presupuestos de hecho tanto para la declaración de complejidad (*por circunstancias sobrevenidas a la investigación, ésta no pudiera razonablemente completarse en el plazo estipulado*) como para la fijación de plazo máximo (*por concurrir razones que lo justifiquen*).

Este carácter abierto y flexible permitirá, a efectos de interesar las ampliaciones de plazo, cuando exista un número de peticiones en el Juzgado de tal entidad que impida el análisis pormenorizado, alegar tal circunstancia transitoria y extraordinaria como fundamento de la petición. En estos supuestos no será exigible que el dictamen sobre ampliación de plazo incorpore la solicitud de las diligencias que deban ser practicadas.

7. Cláusula de vigencia

La preocupación de la Fiscalía General del Estado por la inspección, vigilancia e impulso de los procedimientos ha hecho que desde épocas muy tempranas se dictasen Circulares e Instrucciones sobre esta materia que la actual Circular complementa.

Se mantienen en vigor con las especialidades que se introducen en esta Circular las Circulares 4/1978 y 6/1978, dedicadas a la inspección, vigilancia e impulso de los procedimientos a través de la presencia activa del Fiscal; la Circular 4/1979, *sobre intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales, en evitación de paralizaciones y retrasos*; la Instrucción 3/1993, *sobre el Ministerio Fiscal y la defensa de los derechos de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva y a un proceso público sin dilaciones indebidas, su deber de velar por el secreto del sumario. La denuncia anónima: su virtualidad como noticia criminis*; y la Instrucción 2/2008, *sobre las funciones del Fiscal en la fase de Instrucción*, que incide en la obligación de seguimiento de los procedimientos e impulso procesal.

8. Conclusiones

1ª El nuevo art. 324 LECrim diseña un modelo de plazos de la instrucción que exige el establecimiento por parte de la Fiscalía de unos mecanismos de control de los procedimientos más minuciosos que los existentes en la actualidad.

Se fija un plazo general de duración de la instrucción de 6 meses que se eleva a 18 cuando la instrucción sea declarada compleja. El sistema de prórrogas de hasta 18 meses adicionales es aplicable exclusivamente a las instrucciones complejas.

Tanto en las causas ordinarias como en las complejas es posible fijar un nuevo plazo máximo para la finalización de la instrucción cuya extensión temporal no está limitada por la nueva disposición legal.

El nuevo sistema hace necesario que los Sres. Fiscales estudien la causa en todo caso antes del agotamiento de los plazos, a fin de valorar si procede instar la declaración de complejidad, la prórroga o la fijación del plazo máximo, solicitando aquellas diligencias de instrucción que consideren necesarias y que no hayan sido practicadas por el instructor.

2ª Los plazos del nuevo art. 324 LECrim son aplicables exclusivamente a los procedimientos tramitados como sumario ordinario o como diligencias previas.

3ª En el caso de las inhibiciones, el *dies a quo* para computar los plazos lo fijará la fecha del primer auto de incoación que se dicte.

En el caso de las acumulaciones, si existen varios autos de incoación de diligencias el que marcará el inicio del cómputo de los plazos del art. 324 será el auto de incoación de las últimas diligencias iniciadas.

4ª La fijación del *dies a quo* en aquellos casos en los que inicialmente se incoan unas diligencias previas que luego son transformadas en sumario o a la inversa se efectuará teniendo en cuenta el primer auto de incoación que se dicte. La transformación no supone la concesión de un nuevo plazo.

El *dies a quo* para el cómputo de los plazos del art. 324 será el del auto de incoación de diligencias previas, si bien, si posteriormente se produce la transformación en procedimiento de jurado, ya no jugará el régimen de limitación de plazos y prórrogas sino que se aplicará la regulación contenida en la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*. En el caso de que la conversión fuera a la inversa, esto es, que el procedimiento ante el Tribunal del Jurado se transformase en diligencias previas, el auto de incoación de las mismas marcará el inicio del cómputo de los plazos del art. 324 LECrim.

5ª La declaración de complejidad debe ser solicitada por el Ministerio Fiscal en cualquier momento antes de la expiración del plazo general de los 6 meses. El propio Instructor puede dar traslado al Ministerio Fiscal para que se pronuncie sobre si procede declarar compleja la instrucción. Tampoco existe obstáculo alguno para que si las circunstancias que justifican la declaración de complejidad de la instrucción, la prórroga o la fijación de plazo máximo son apreciadas *ab initio*, pueda declararse la complejidad, acordarse la prórroga o fijarse el plazo máximo desde el momento en que consten las mismas, sin necesidad de agotar los plazos legales.

Debe considerarse admisible, en tanto no se consolide otra interpretación jurisprudencial, que el Juez de Instrucción declare compleja la causa de oficio, cuando la complejidad concurra ya desde el momento de la incoación. Por consiguiente, los Sres. Fiscales no recurrirán las resoluciones de complejidad que se adopten de oficio en base a tal circunstancia.

6ª La lista de circunstancias que permiten la declaración de complejidad es abierta y no se limita a las enumeradas en el apartado 2º del art. 324 LECrim, ya que el apartado 1º prevé la declaración de complejidad cuando por circunstancias sobrevenidas a la investigación, ésta no pudiera razonablemente completarse en el plazo estipulado, sin que se especifique en qué deben consistir esas circunstancias sobrevenidas que, por tanto, podrán ser de cualquier índole.

7ª La petición de prórroga del Fiscal debe realizarse al menos 3 días antes de la expiración del plazo y surtirá plenos efectos aunque sea acordada por el instructor una vez que haya expirado el plazo. Las diligencias practicadas en el ínterin quedarán convalidadas una vez se acuerde la prórroga.

8ª La denegación de la prórroga no es susceptible de recurso alguno pero podrá reproducirse en el momento procesal oportuno. De esta forma en el caso del sumario podrá articularse a través de los recursos previstos contra el auto de procesamiento y en el caso del procedimiento abreviado, a través de los recursos contra el auto de incoación del procedimiento abreviado.

9ª El sobreseimiento provisional suspenderá el cómputo de los plazos desde el momento en que se dicte y sin esperar a su firmeza, por lo que el tiempo de tramitación del recurso de apelación no computará a los efectos del art. 324 LECrim.

10ª El plazo máximo del apartado 4º del art. 324 LECrim ha de ser fijado antes del transcurso de los plazos legales o de la prórroga, en su caso, y su duración deberá ser motivada, al tratarse de una facultad excepcional del instructor. A tales efectos los Sres. Fiscales conforme a las previsiones de la Instrucción 1/2005, de 27 de enero, deberán motivar su solicitud de fijación de plazo máximo.

En muchas ocasiones la solicitud de plazo máximo podría resultar procesalmente más conveniente que la de la prórroga del art. 324.2 al haber expirado el plazo de 18 meses en las instrucciones complejas, no solamente porque quedaría incólume la posibilidad de solicitar diligencias complementarias si expira el plazo máximo acordado sino porque el auto denegando dicho plazo sería susceptible de recurso, a diferencia del auto que deniega la prórroga del art. 324.2 LECrim.

11ª Los límites temporales del art. 324 se aplican exclusivamente a las diligencias de instrucción, no afectando, por tanto a las diligencias complementarias, a las pruebas que puedan solicitarse en el escrito de acusación, a las que puedan plantearse como cuestión previa al inicio del juicio, ni a la posibilidad de solicitar la sumaria instrucción suplementaria, según lo dispuesto en el art. 746.6º LECrim.

12ª El mero transcurso de los plazos no es fundamento para acordar un sobreseimiento libre o un sobreseimiento provisional, sin perjuicio de que pueda acordarse si concurren cualquiera de los supuestos de los arts. 637 y 641. A estos efectos los Sres. Fiscales a la hora de evacuar los traslados de los arts. 780 y 627 LECrim deberán valorar si con las diligencias de instrucción practicadas, y las pruebas que puedan solicitarse en el escrito de acusación o en el trámite de las cuestiones previas existe material suficiente para sostener la acusación.

13ª Las causas incoadas con anterioridad al 6 de diciembre dispondrán todas ellas de un plazo de tramitación con fecha de vencimiento, en principio, 6 de junio de 2016.

Será preciso analizar la situación de todas las causas en tramitación, para antes de dicha fecha, evaluar si es suficiente tal lapso temporal para finalizar la instrucción o, si por el contrario, es preciso promover la declaración de complejidad o la fijación de plazo máximo, presentando en este caso el correspondiente dictamen.

14ª En las causas incoadas antes del 6 de diciembre deberá entenderse admisible la calificación de complejidad por el propio Juez, hayan concurrido las circunstancias fundamentadoras simultáneamente a la incoación o hayan sobrevenido éstas con posterioridad a tal momento pero con anterioridad al 6 de diciembre.

15ª Debe tenerse presente el carácter abierto y flexible de los propios presupuestos de hecho tanto para la declaración de complejidad como para la fijación de plazo máximo. Este carácter abierto y flexible permitirá, en el período transitorio, a efectos de interesar las ampliaciones de plazo, cuando exista un número de peticiones en el Juzgado de tal entidad que impida el análisis pormenorizado, alegar tal circunstancia transitoria y extraordinaria como fundamento de la petición. En estos supuestos no será exigible que el dictamen sobre ampliación de plazo incorpore la solicitud de las diligencias que deban ser practicadas.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de adoptar un criterio uniforme en la interpretación del nuevo art. 324 LECrim, los Sres. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Circular.

Madrid, 13 de noviembre de 2015.- La Fiscal General del Estado, Consuelo Madrigal Martínez-Pereda.