

MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL

POR EL

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMO. SR. DON JOSÉ MANUEL MAZA MARTÍN



MADRID, 2017

MEMORIA

Consta de dos volúmenes con el siguiente contenido:

VOLUMEN I: Actividad del Ministerio Fiscal

VOLUMEN II (se publica en DVD): Estudio estadístico. Circulares,
Consultas e Instrucciones de la Fiscalía General del
Estado

MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL

POR EL

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMO. SR. DON JOSÉ MANUEL MAZA MARTÍN

VOLUMEN I



MADRID, 2017



Edita: Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia

NIPO: 056-15-002-7

ISSN: 1889-7118

Depósito legal: M-24819-2017

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

ÍNDICE

VOLUMEN I

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	XI
CAPÍTULO I	
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO	1
1. <i>Actividades de la Fiscal General del Estado en el año 2016 ..</i>	1
2. <i>Consejo Fiscal</i>	7
3. <i>Junta de Fiscales de Sala</i>	12
4. <i>Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas .</i>	13
5. <i>Inspección Fiscal</i>	19
5.1 Régimen interior de la Inspección Fiscal	20
5.2 Situación y evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal	24
5.3 Actividad inspectora	30
5.4 Actividad gubernativa de la Inspección Fiscal	32
5.5 Actividad disciplinaria	33
5.6 Referencia a la gestión del complemento de pro- ductividad	36
5.7 Referencia a la actividad del Fiscal Jefe Inspector como Fiscal responsable del adecuado uso del Fi- chero de Titularidades Financieras	36
5.8 Nota informativa de las Prestaciones de la Mutua- lidad General Judicial a los miembros de la Carre- ra Fiscal	43
6. <i>Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado</i>	50
6.1 Fiscalías y aplicaciones de gestión procesal en 2016 ..	50
6.2 Referencia a otras aplicaciones	54
6.3 La gestión de las sustituciones en la Carrera Fiscal ..	57
6.4 Indicadores sociológicos de la Carrera Fiscal	61

	<u>Páginas</u>
6.5 Defensora del Pueblo y comunicación ciudadana ..	70
6.6 Convenios con Administraciones e Instituciones y Prácticum de Universidades	73
7. <i>Secretaría Técnica</i>	74
7.1 Circulares, consultas e instrucciones	74
7.2 Formación inicial	87
7.3 Formación continuada	94
7.4 Preparación de informes de anteproyectos de ley para el Consejo Fiscal	105
7.5 Participación en comisiones y grupos de trabajo en representación de la Fiscalía General del Estado ..	106
 CAPÍTULO II	
ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL	107
1. <i>Fiscalía del Tribunal Supremo</i>	107
1.1 Sección de lo Civil	107
1.2 Sección de lo Penal	109
1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo	131
1.4 Sección de lo Social	155
1.5 Fiscalía Togada de lo Militar	157
2. <i>Fiscalía ante el Tribunal Constitucional</i>	163
3. <i>Fiscalía del Tribunal de Cuentas</i>	232
4. <i>Fiscalía de la Audiencia Nacional</i>	281
5. <i>Fiscalía Especial Antidroga</i>	376
6. <i>Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada</i>	411
 CAPÍTULO III	
FISCALES COORDINADORES Y DELEGADOS PARA MATE- RIAS ESPECÍFICAS	451
1. <i>Violencia sobre la Mujer y Violencia de Género</i>	451
2. <i>Siniestralidad Laboral</i>	480
3. <i>Medio Ambiente y Urbanismo</i>	505
4. <i>Extranjería</i>	525
5. <i>Seguridad Vial</i>	550
6. <i>Menores</i>	584
7. <i>Unidad de Cooperación Internacional</i>	611
8. <i>Criminalidad Informática</i>	642
9. <i>Protección y tutela de las Víctimas en el Proceso Penal</i>	671

	<u>Páginas</u>
10. <i>Vigilancia Penitenciaria</i>	688
11. <i>Delitos Económicos</i>	711
12. <i>Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación</i>	724
 CAPÍTULO IV	
ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL	745
1. <i>Área Penal</i>	746
1.1 Evolución cuantitativa de los procedimientos penales ...	747
1.2 Evolución cualitativa de la criminalidad	788
2. <i>Área Civil</i>	837
2.1 Cuestiones generales	837
2.2 Ámbitos de especial interés	838
2.3 Registro Civil	844
2.4 Protección de los derechos de las personas con discapacidad	845
2.5 Protección y defensa de los derechos de las perso- nas mayores	848
3. <i>Área Contencioso-Administrativa</i>	849
4. <i>Área Social</i>	860
 CAPÍTULO V	
ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO	863
<i>El Fiscal investigador y las diligencias de investigación</i>	863
 CAPÍTULO VI	
PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS	889
1. <i>Derecho penal sustantivo</i>	889
2. <i>Derecho procesal</i>	892
3. <i>Derecho procesal penal</i>	894
4. <i>Proceso penal de menores</i>	903
5. <i>Contencioso-Administrativo</i>	909

INTRODUCCIÓN

MAJESTAD,

Por primera vez desde que tuve el alto honor de ser nombrado Fiscal General del Estado comparezco en este solemne acto de apertura del año judicial para presentar la Memoria de la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal a lo largo del año 2016.

Cumplo así con una obligación legal y una tradición centenaria que, mediante la exposición de los indicadores procesales más significativos que, de acuerdo con nuestra estadística, refleja la evolución de la delincuencia durante dicho ejercicio contribuye a hacer más transparente la actuación de una Institución esencial en nuestra arquitectura constitucional.

Comparezco además para dar cuenta del trabajo serio, riguroso y comprometido de quienes integran el Ministerio Fiscal, cuyo empeño en la trascendental tarea de hacer efectivos los valores esenciales sobre los que se asienta nuestro sistema jurídico y en asegurar a todos el ejercicio de sus derechos y libertades he podido constatar cada día. Constituyendo también este acto el escenario adecuado para plantear aquellas propuestas de reforma legislativa que estimamos más adecuadas para conseguir esa Justicia eficaz que demandan los ciudadanos españoles.

Sirvan mis primeras palabras para rendir mi más sincero reconocimiento a quien me ha precedido en el cargo, la Excm. Sra. Doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda, que desarrolló una tarea sólida y coherente durante su mandato que yo quiero continuar y renovar con el objetivo de profundizar en el fortalecimiento de un Ministerio Público con cuyos principios e ideales me he sentido siempre identificado y de manera especial hoy, cuando asumo con orgullo su más alta representación.

En los últimos años hemos asistido a un buen número de reformas legislativas animadas sin duda por la pretensión de ofrecer a la sociedad una Justicia que sea capaz de dar una respuesta más rápida y efectiva a los problemas de la gente. Algunas de ellas, como la desjudicialización de las faltas o la implantación de un sistema más ambicioso de enjuiciamiento inmediato de los delitos menos graves habían sido ya demandadas con reiteración por mis predecesores.

Pero continúa pendiente una reforma en profundidad que culmine el tránsito histórico hacia el proceso penal del siglo XXI y supere el modelo parcialmente inquisitivo todavía presente en nuestra vigente, venerable y también vetusta Ley de Enjuiciamiento Criminal, atribuyendo al Fiscal un papel más destacado en la dirección de una investigación penal que se ha sobredimensionado hasta el punto de convertirse, con alarmante frecuencia, en una anticipación del juicio oral, cuando antes al contrario debería reconducirse a un espacio de acopio del material imprescindible para tomar criterio sobre la formulación de acusación.

Como ya anticipé en mi primera y preceptiva comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, en el trámite de mi nombramiento y he tenido oportunidad de defender en cuantas ocasiones se me han brindado después para ello, resulta ya imprescindible acabar con esa paradójica dualidad del juez instructor que decide sobre el desarrollo de la fase procesal de investigación y analiza al mismo tiempo cuándo esta ha sido exitosa. Hay que poner fin a la incongruente realidad en la que los jueces investigan para los fiscales y estos supervisan la legalidad de la actuación de los instructores. Debe instruir quien ha de valorar si la prueba recopilada le es suficiente para formular acusación. Debe supervisar la legalidad de la instrucción un órgano, como el Juez de garantías, ajeno al interés mismo del éxito de la investigación procesal.

A él y no a quien dirige y protagoniza la investigación debe corresponder gestionar la aplicación de medidas cautelares de tan importantes efectos como la prisión preventiva.

Este es el modelo de la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno y, hoy por hoy, el único admisible si, como ya apuntaba Alonso Martínez en el siglo XIX, *el legislador se echa en manos de la lógica*.

Esta opción legislativa, presente en sendos proyectos de reforma nonatos creados en dos diferentes etapas políticas requiere de la reordenación de las tareas de jueces y fiscales y tendrá sin duda importantes efectos beneficiosos sobre el proceso, y sobre todo, en su celeridad y agilización, al tiempo que redundará en una mejora de las garantías de todas las partes: supondrá una clara definición de roles, donde a la Fiscalía le corresponde la dirección de la instrucción, mientras que los Jueces de garantías controlan la legalidad y el respeto a las garantías procesales en la actuación del Fiscal; reducirá los tiempos de instrucción, toda vez que la reforma permitirá abordar lo que el Consejero de Estado y exministro de Justicia Landelino Lavilla identificó como *la desnaturalización por desbordamiento de su carácter instrumental*.

Como consecuencia de lo anterior, el nuevo modelo procesal será una eficaz herramienta en la lucha contra la corrupción, prioridad absoluta de la actual política criminal, preservando a nuestras instituciones, al sistema de libertades y, en suma, al Estado de Derecho mismo de la desafección que una Justicia penal de apariencia ineficaz, precisamente por su lentitud, puede generar en los ciudadanos.

Por supuesto, no desconozco las reticencias de quienes, desde la desconfianza hacia la Fiscalía, esgrimen la designación del Fiscal General del Estado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Justicia y la propia organización jerárquica de la Carrera Fiscal como argumentos contra esta reforma procesal.

Respecto de la primera cuestión, es lo cierto que, si miramos una vez más a nuestro entorno más cercano, observamos que en Francia el Procurador General es nombrado por el Ministro de Justicia; en Alemania, de hecho, el Ministerio Fiscal se incardina en el Ministerio de Justicia; y en Portugal es designado por el Presidente de la República a propuesta del Presidente del Gobierno.

A este respecto puede afirmarse que nuestra legislación aporta a la autonomía funcional del Ministerio Fiscal unos niveles de reforzamiento superiores a los de la mayoría de los países, tanto con la prohibición de cese sin motivación del Fiscal General del Estado por parte del Gobierno que le nombró, como mediante el establecimiento de mecanismos internos que permitan la discrepancia y el debate a todos los miembros de las Fiscalías respecto de órdenes recibidas que no se compartan.

A partir de ahí será a cada Fiscal, desde el primero hasta el último, a quien le incumba la responsabilidad de hacer valer esa autonomía que la Ley protege suficientemente.

En cuanto al reparo de la organización jerárquica de la Fiscalía, entiendo que, antes al contrario, el Ministerio Fiscal, a quien la Ley atribuye el deber de esclarecer la verdad bajo los principios constitucionales de legalidad e imparcialidad, se encuentra en una posición especialmente idónea para aplicar criterios coherentes y uniformes en la dirección de la investigación penal en todo el territorio nacional, en virtud precisamente de los también constitucionales principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. Tal necesidad de actuaciones coordinadas se muestra igualmente en el ámbito internacional, donde la potenciación de los instrumentos de cooperación jurídica con países en los que el Fiscal dirige la investigación penal aconsejan el cambio de modelo.

No pretendo decir con esto que no haya nada que cambiar. De hecho, es mi máxima prioridad abordar una reforma del Estatuto

Orgánico del Ministerio Fiscal focalizada, entre otros aspectos, en el incremento de su autonomía organizativa, y en la que se potencien aún más los mecanismos que garantizan la independencia de criterio de cada fiscal en los asuntos de los que conozca.

Ahora bien, esa profundización en la autonomía del Ministerio Fiscal no debe hacernos en modo alguno renunciar a nuestras señas de identidad que, frente a la soledad del Instructor, permiten ese trabajo en equipo de varios fiscales en un mismo procedimiento y garantizan la aplicación de un mismo criterio uniforme en todo el territorio nacional, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica.

I. Entrando ya en la evolución de la delincuencia durante el año 2016, examinada ahora necesariamente a grandes rasgos, debo comenzar advirtiendo de las características singulares que presenta este año a nivel estadístico pues se trata de la primera anualidad completa en la que han estado en vigor las muy relevantes reformas legales en el ámbito sustantivo y procesal penal (LO 1/2015, de 31 de marzo, de modificación del Código Penal y Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la LECrim para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales) que supusieron, entre otras novedades, la desaparición del Libro III de dicho Código *De las faltas*, la creación de los delitos leves, la supresión de la necesidad de remitir a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal un gran número de atestados policiales sin autor conocido y la introducción de plazos para la instrucción de las causas.

Es por ello que los datos del año 2016 deben ser analizados con cautela, en tanto que las citadas reformas cuentan todavía con un escaso recorrido, sin perjuicio de que debemos valorar aquellos aspectos que indican una tendencia en la aplicación de la nueva legislación.

Como clara consecuencia de la reforma procesal citada, la evolución de la delincuencia en 2016 refleja, en comparación con el año 2015, la significativa caída del 51 % en el número de incoaciones de diligencias previas y el descenso de las incoaciones de los delitos leves en relación con las faltas.

La reforma del artículo 324 LECrim, que introdujo un modelo de plazos máximos de instrucción en función de su complejidad, ha tenido un gran impacto en el trabajo de las Fiscalías, por cuanto la norma exige un control de los procedimientos penales más minucioso y, propiamente, ni las Fiscalías ni los órganos judiciales contaban al tiempo de su entrada en vigor con una información depurada ni con las herramientas informáticas adecuadas. Si bien la Fiscalía General del Estado había trasladado en el año 2015 a las distintas Administraciones

responsables la necesidad de adecuar las aplicaciones de gestión procesal a la nueva regulación del artículo 324, lo cierto es que estas adaptaciones se han ido realizando entre finales de 2015 y comienzos de 2016, lo que ha dificultado en extremo la labor de revisión. Por ello los datos que se ofrecen en relación con las declaraciones de complejidad del artículo 324 LECrim deben ser tenidos como estimativos e incompletos pues tres Fiscalías (Cádiz, Madrid y Málaga) no han podido aportar información.

He de destacar en este punto, con mayor autoridad si cabe que en cualquiera otra afirmación, puesto que ello se ha producido con anterioridad al ejercicio de mis actuales responsabilidades, el extraordinario y ejemplar esfuerzo llevado a cabo por los Sres Fiscales, asumiendo, incluso en supuestos de ausencia de otras ayudas o colaboraciones, la ardua tarea de control de los tiempos de duración de las causas en tramitación. Tarea en la que se continúa a la espera de una adecuada reforma legal al respecto.

Desde estas premisas, consta que en el año 2016 los Fiscales solicitaron que 52.739 diligencias previas se declararan complejas y en 30.339 diligencias previas se solicitó la declaración del plazo máximo de instrucción que prevé el artículo 324 de la LECrim.

Un dato relevante para determinar la eficacia del nuevo precepto son las diligencias previas pendientes, a partir de la comparación entre las que lo estaban a comienzos de un año natural y las que lo están al finalizar el ejercicio. Los datos del 2016 son similares a los del 2015, marcando una pendencia que sigue siendo muy elevada. Incluso, en términos comparativos, es superior, por cuanto, como sea indicado, el número de diligencias previas incoadas en 2016 descendió un 51 % en relación con el año 2015.

Otro elemento para valorar la eficacia de la reforma es el tiempo medio desde que se incoa un procedimiento hasta que se remite por el Juzgado a la Fiscalía para su calificación. Pese a que la reforma del artículo 324 LECrim surge con la finalidad de reducir los plazos de instrucción, un análisis comparativo de los tres últimos años revela que los tiempos medios de instrucción hasta calificación siguen siendo muy similares.

Queda pues pendiente de análisis la evolución de estas variables en el año 2017 que permitirá evaluar el impacto de la reforma una vez que se hayan estabilizado los flujos de trabajo,

Por lo que se refiere a los delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en procedimientos abreviados, no existen prácticamente variaciones en relación con los dos años precedentes. La mayor parte de las calificaciones, un 35 %, lo fueron por delitos contra

el patrimonio. Los delitos contra la seguridad vial dieron lugar al 10 % de las calificaciones, principalmente por conducción etílica. Los delitos contra la vida e integridad física supusieron el 12 % de las calificaciones y los delitos contra la Administración de Justicia el 8 %, en su gran mayoría delitos de quebrantamiento de condena y de medidas cautelares. Por último, los delitos de violencia familiar representaron el 7 % de las calificaciones y los delitos contra el orden público el 5 %.

Una especial mención merece el régimen de la conformidad, previsto en el artículo 801 de la LECrim para las diligencias urgentes y que sigue constituyendo un instrumento eficaz de agilización de la acción de la justicia y de simplificación del proceso. En el año 2016, del total de las diligencias urgentes incoadas, el 79 % finalizó en sentencia de conformidad de los Juzgados de Instrucción, porcentaje que se mantiene estable año tras año.

En términos absolutos, en el año 2016 se constata un ligero descenso de las sentencias dictadas tanto por los Juzgados de lo Penal, que ascendieron a 157.877, frente a las 159.238 del 2015, como por las Audiencias Provinciales que dictaron 8.634 sentencias, frente a las 8.767 pronunciadas en 2015.

Respecto de las sentencias absolutorias, en los juicios por delitos leves con asistencia del fiscal se constata un porcentaje de sentencias absolutorias del 38 % en relación con las condenatorias. En los Juzgados de lo Penal las sentencias absolutorias representan un 26 % del total y en el ámbito de las Audiencias Provinciales es el del 19 %. Un elevado número de estas absoluciones trae causa de la invocación por la presunta víctima del artículo 416 LECrim, es decir, la negativa a prestar testimonio de cargo ante el Tribunal cuando existen con el acusado los vínculos a los que dicho precepto se refieren, en los delitos relacionados con la violencia sobre la mujer, tal y como indican los Fiscales Provinciales en sus correspondientes Memorias.

Este elevado volumen de absoluciones en los juicios por delitos leves ya se constató en 2015, con un 39 % de sentencias absolutorias.

Ello viene motivado fundamentalmente por la falta de prueba ante la incomparecencia del denunciante o los acuerdos previos a los que llegan las partes, lo que indica, que la reforma no ha resuelto el mismo problema detectado con los derogados juicios de faltas, en los que las sentencias absolutorias rondaban el 50 % de las dictadas. Esto es, son un tipo de juicios que generan una carga de tramitación en juzgados y en la organización de las Fiscalías con un resultado poco efectivo, lo que deberá ser debidamente valorado.

En otro orden de cosas, la estadística de sentencias permite constatar la sintonía o disconformidad entre el criterio mantenido

por el Fiscal y la decisión del órgano de enjuiciamiento. Así, en el año 2016, el porcentaje de conformidad con la posición del Ministerio Fiscal en la totalidad de las sentencias, condenatorias y absolutorias, dictadas tanto por los Juzgados de lo Penal como por las Audiencias Provinciales fue del 68 %, porcentaje similar al de los dos años anteriores.

En el año 2016 se incoaron 15.324 diligencias de investigación en las distintas Fiscalías territoriales, Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalía Anticorrupción y Fiscalía Antidroga, 518 diligencias de investigación más que el año anterior, incremento porcentual del 3,65 % respecto al 2015 motivado fundamentalmente por el crecimiento de las diligencias de investigación incoadas en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, que ha sido del 15,63 %.

Finalmente, por lo que se refiere a la evolución cualitativa de la criminalidad, encontramos el dato más relevante en el fuerte incremento de las calificaciones por delitos de lesiones: el 30 % en las lesiones dolosas ordinarias y el 12 % en las imprudentes.

II. Paso a comentar la actividad de tres órganos centrales del Ministerio Público en los que se concentran los litigios penales de mayor relevancia social: La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y la Fiscalía Especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.

La corrupción constituye, sin duda, y como adelanto, uno de los más graves problemas que afectan a nuestra sociedad actual. Así lo indican reiterados informes y análisis de diferentes organismos e instituciones. Baste citar los llamados barómetros del CIS en los que la corrupción aparece cada mes como la segunda preocupación para los españoles, solo superado por el paro, para refrendarlo.

Si la corrupción es hoy uno de los focos prioritarios de atención del Ministerio Público no es solo porque, como otras formas de delincuencia económica organizada, su magnitud y complejidad hayan invadido la actual economía globalizada, limitando su eficacia y competitividad. Más allá de esta realidad, la inquietud ante el grave fenómeno de la corrupción nace de la certeza de que con ella disminuye la confianza de los ciudadanos en unas instituciones que esta delincuencia pervierte poniendo a su servicio, lo que termina afectando negativamente a la calidad de nuestra democracia.

La corrupción, desgraciadamente presente en cualquier época y régimen político, muestra hoy, sin embargo, unas características bien distintas y más preocupantes que la corrupción que podríamos

llamar tradicional o histórica. Entre ellas, los vínculos con otras formas de delincuencia, como los fraudes fiscales, los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, contra el mercado y los consumidores o el blanqueo de capitales. La propia complejidad de los montajes jurídico-económicos empleados por los delinquentes, la habitual utilización de los paraísos fiscales o territorios no cooperantes y el carácter masivo de los datos que los investigadores han de procesar son algunas de las notas presentes en la moderna corrupción, que reclaman la actuación de instituciones capaces de emplear avanzadas técnicas de investigación y de análisis financiero-criminal dirigidas a acreditar los delitos cometidos y sus responsables, identificar los beneficios ilícitos obtenidos y, finalmente, asegurar las fuentes de prueba para su eficaz presentación ante los tribunales.

En este contexto, la tarea de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, más de veinte años después de su creación, continúa siendo de enorme relevancia pues debe afrontar con la máxima eficacia, celeridad y transparencia y, por supuesto, con todo rigor jurídico y respeto por las garantías procesales, los procedimientos penales de mayor trascendencia, para transmitir a la sociedad española que el Ministerio Fiscal no tolera espacio alguno de impunidad, y con ello contribuir a regenerar esa confianza en las instituciones democráticas y en quienes las sirven que buena parte de los ciudadanos españoles pudiera haber perdido.

La actividad desplegada durante el año 2016 por la Fiscalía Anticorrupción muestra un significativo crecimiento, que se concreta en el aumento del número de procedimientos penales incoados, 51 más que en el año 2015. Asimismo, se ha producido un auge en la cifra de escritos de acusación, que han pasado de los 47 del año anterior a los 59 del presente año. Y, por último, el número de sentencias se ha elevado hasta 29, esto es, 7 más que a lo largo del año 2015, de las cuales 27 han sido condenatorias y solo 2 absolutorias.

Por lo que se refiere a los procedimientos judiciales, esta Fiscalía intervino durante 2016 en 524 procedimientos judiciales frente a los 371 del año 2015. Este notable incremento, muy superior al de años anteriores, se explica, no tanto en un aumento de los asuntos, sino en la desmembración de determinados procesos penales ya existentes en distintas piezas separadas, al objeto de simplificar y agilizar su tramitación.

Por su parte, la Fiscalía de la Audiencia Nacional sigue dedicando muchos de sus esfuerzos a acometer con la máxima energía el terroris-

mo yihadista, cuya amenaza internacional se constata desgraciadamente con terrible periodicidad.

Si en el año 2014 se duplicaron las investigaciones por terrorismo yihadista respecto al año anterior y en el 2015 las investigaciones iniciadas por este fenómeno terrorista aumentaron un 69 %, representando el 22 % de la cifra total de investigaciones incoadas en toda la Audiencia Nacional, en el año 2016 superan ya el 40 %.

Este llamativo incremento de las investigaciones es consecuencia de la intensificación de la actividad investigadora durante los últimos años ante la irrupción del llamado «Estado Islámico» cuya amenaza se percibe en la actualidad como la más grave y preocupante.

Las investigaciones, siempre complejas y de gran dificultad jurídica, por la propia naturaleza de las actividades investigadas y los medios empleados en su ejecución (internet, redes sociales) alcanzan este año a los novedosos tipos penales introducidos por la Ley Orgánica 2/2015 (adoctrinamiento y adiestramiento pasivos, autoadoctrinamiento y autoadiestramiento, traslado a territorio extranjero controlado por grupo terrorista) con la exigencia de articular una respuesta legal que sea capaz de combinar la eficacia preventiva en la actuación contra la amenaza terrorista con el respeto a las libertades y garantías constitucionales del Estado de Derecho.

La actuación contra las organizaciones criminales es otro de los pilares importantes dentro de las funciones que desarrolla la Fiscalía de la Audiencia Nacional, entre los que destaca el progresivo incremento de los delitos relacionados con los tráfico ilícitos de personas cometidos por grupos organizados, en sus diferentes modalidades: la trata de seres humanos (artículo 177 bis), redes de prostitución y corrupción (artículos 187 a 189), e inmigración ilegal (artículo 318 bis), con varias decenas de procedimientos incoados.

A su vez, frente a una cierta estabilidad en los años 2012 a 2014 (21.977, 21.299 y 22.500, respectivamente), los procedimientos judiciales en España por tráfico de drogas se redujeron en 2015 a 18.523, un 17,68 % respecto del año precedente y en 2016 han sufrido un nuevo descenso, del 9,35 %, hasta llegar a los 16.792. A diferencia de otros años, han aumentado los procesos en provincias como Alicante, Almería o La Coruña y disminuido en otras como Cádiz, Gerona, Huelva, Madrid, Málaga o Murcia.

III. Las Unidades Especializadas de la Fiscalía General del Estado, coordinadas desde ésta a través de los Fiscales de Sala Coordinadores y de los correspondientes delegados territoriales, han ido convirtiéndose con el paso del tiempo en un referente indiscutible frente a

una realidad criminológica que preocupa particularmente a la sociedad y que, por su singularidad, exige una especialización entre los miembros de la Carrera Fiscal.

Así, en el año 2016 llegaron a conocimiento del Ministerio Fiscal, en el conjunto del territorio nacional, un total de 8.035 procedimientos relacionados con la criminalidad informática, una cifra un 64,40 % menor que la obtenida en el año 2015, 22.575.

Este sorprendente descenso, que rompe con el progresivo incremento mostrado en los últimos años, merece una aclaración.

En ningún caso han de interpretarse tales datos como un cambio de tendencia en el fenómeno criminal vinculado a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) cuya penetración en la actividad política, económica, cultural y social sigue siendo muy elevada. En este sentido, la información, que aún de forma asistemática y parcial, se sigue recibiendo de los ciudadanos, de las empresas y colectivos afectados y de las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que bien puede ser utilizada como complemento de los datos que ofrecen nuestros registros estadísticos, dan cuenta del permanente crecimiento de tan multidireccionales conductas.

Téngase en cuenta, en primer lugar, que el reflejo estadístico de este fenómeno criminal transversal, que puede manifestarse en comportamientos encuadrables en una pluralidad de figuras delictivas, puede quedar, en ocasiones, oculto en los datos globales correspondientes al registro genérico de las diversas tipologías penales.

Más allá de esta circunstancia, el reflejo de estas conductas en la actividad de los Tribunales y del Ministerio Fiscal se ha visto afectado, de forma determinante, por la nueva redacción dada por ley 41/2015, de 5 de octubre, al artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a cuyo tenor los atestados incoados por los cuerpos policiales, en los que no conste autor conocido, no han de ser trasladados con carácter general a la autoridad judicial ni al Ministerio Fiscal.

Pues bien, la aplicación de este precepto ha dado lugar a una reducción drástica en el volumen de diligencias policiales que llegan a conocimiento de los juzgados de instrucción y de las fiscalías por hechos ilícitos relacionados con el uso de las TIC, circunstancia que puede generar una cierta distorsión en la correcta valoración del fenómeno criminal y en la adopción de las medidas necesarias para responder adecuadamente al mismo.

Los denominados delitos de odio, tanto las agresiones por motivos racistas, xenófobos, antigitanos, homófobos y otras formas de intolerancia y discriminación, como el discurso de odio en internet y las redes sociales, han experimentado un cierto incremento. El uso de

las TIC permiten no sólo la organización de grupos racistas y xenófobos, sino también la amplia e inmediata difusión de su ideología de odio y, en la mayoría de los casos, su impunidad o cuando menos la extraordinaria dificultad de investigación.

El discurso generador de odio y discriminación no tiene amparo ni cobertura en los derechos constitucionales de libertad de expresión y libertad ideológica o de conciencia de los artículos 16 y 20 CE pues lo que es objeto de castigo no es la expresión en sí de unas ideas, por execrables que sean, sino que esta expresión se haga de modo y en circunstancias que supongan una provocación al odio, la discriminación o la violencia, infringiendo los valores constitucionales de la dignidad humana y de la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social contenidas en los artículos 10 y 14 CE.

Resulta particularmente preocupante que el discurso de odio se está alentando desde partidos políticos con altas representaciones en diversos países, incluso en los que tienen una amplia tradición en la defensa de los derechos fundamentales y en el propio Parlamento Europeo.

En tal sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene mostrando su preocupación ante este fenómeno recordando que los discursos políticos que incitan al odio basado en prejuicios religiosos, étnicos o culturales representan un peligro para la paz social y la estabilidad política en los Estados democráticos por lo que resulta de crucial importancia que los políticos, en sus discursos públicos, eviten difundir palabras susceptibles de fomentar la intolerancia.

Sin perjuicio del estudio pormenorizado del delito de trata de seres humanos en cualquiera de sus modalidades (artículo 177 bis CP) que se refleja en anexo de esta Memoria, cabe destacar que durante el año 2016 se han incoado 230 procesos judiciales y 29 diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, se han formulado 46 escritos de calificación y se han dictado 29 sentencias.

La lucha contra la prostitución abusiva es de muy difícil persecución en España, principalmente por ser atípico el denominado proxenetismo consentido que constituye el escudo protector de tratantes de mujeres de extrema vulnerabilidad para ser explotadas sexualmente.

La mayoría de las mujeres –desde su primera declaración o retractándose en un momento posterior– apoya las versiones de los proxenetas bien por miedo a sufrir cualquier tipo de represalias en su persona o en sus familiares en los países de donde proceden, bien por temor a ser deportadas.

Por ello un buen número de los procedimientos incoados fenece apenas se recibe declaración a la víctima o tras breve tramitación, sin poderse acreditar las verdaderas condiciones en que ejerce su actividad.

La reforma operada en 2015 del actual artículo 187.1 párrafo segundo del Código Penal, la denominada explotación abusiva consentida, no se ha mostrado, por el momento, eficaz, siendo en este sentido revelador que durante todo el año 2016 no haya prosperado un solo procedimiento por este delito.

Parecida desproporción entre procedimientos incoados y escritos de acusación presentados se observa en los delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros (artículo 312.2 CP), los delitos de ocupación simultánea de trabajadores sin comunicar su alta en el régimen de la Seguridad Social (artículo 311.2.º CP) y los delitos de ocupación reiterada de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo (artículo 311 bis CP).

En los delitos del artículo 312.2 CP la desproporción obedece a dos factores bien conocidos: por una parte, un buen número de los atestados policiales remitidos a los Juzgados de Instrucción o relatan hechos sin transcendencia delictiva conforme con la rigurosa doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en esta materia o los procesos abiertos deben ser sobreseídos provisionalmente al no comparecer la víctima, normalmente extranjero en situación irregular sin arraigo ni vinculación con nuestro país, para apoyar la pretensión acusatoria. En los otros supuestos, en muchos casos no es posible acreditar el umbral numérico que exige el artículo 311.2 CP o la reiteración de la contratación que exige el artículo 311 bis CP.

La preservación del medio ambiente es sentida por la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles como una prioridad hasta el punto de que su protección penal, contenida en el apartado 3.º del artículo 45 CE, se encuentra hoy plenamente consolidada en España como una enérgica forma de respuesta ante los más graves desmanes en la edificación y la construcción, que producen importantes daños al interés general y ante los cuales la administración urbanística ha sido con frecuencia incapaz de reaccionar eficazmente.

En el año 2016 se han incoado un total de 2.499 Diligencias de Investigación, de las que 479 corresponden a delitos contra el Medio Ambiente, 893 contra la Ordenación del Territorio y Urbanismo, 83 por Patrimonio Histórico, 439 por delitos contra la Flora y la Fauna, 486 por Incendios Forestales y 119 por Malos Tratos a Animales Domésticos. Del total de diligencias incoadas 982 dieron lugar a la presentación de denuncia o querrela y 1.213 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

En materia de menores, el cambio de criterio en el registro de las diligencias preliminares, acordado en las Jornadas de Delegados de Menores, celebradas en Granada en octubre de 2012, con el propósito de que se registrasen como tales sólo las correspondientes a hechos con relevancia penal perpetrados por menores, adecuando el registro a la realidad criminológica, ha determinado el descenso desde las 102.885 diligencias incoadas en 2011 hasta las 74.525 registradas en el año 2016, con una disminución del 4,5 % respecto del ejercicio precedente. Obviamente tales descensos responden a una manera de registrar más racional, pero no implican una correlativa disminución de la delincuencia juvenil.

Ello no obstante, siguiendo otros parámetros más objetivos, como el número de expedientes incoados, los escritos de alegaciones o las sentencias, sí se venía apreciando una progresiva tendencia a la baja de estos delitos. Durante el año 2016, sin embargo, esa tendencia se ha frenado si atendemos a algunos de tales indicadores.

Como novedad relativamente esperanzadora, este año la violencia doméstica (fundamentalmente filio-parental) no sólo desciende de 4.898 causas en 2015 a 4.355 en 2016, sino que esta última cifra es la más baja en lo que va de década. Con todo, sigue siendo un número muy elevado de procedimientos, que absorben una buena parte del quehacer diario de las Secciones de Menores.

El preocupante fenómeno del acoso escolar presenta, a la luz de los informes remitidos por las distintas Fiscalías, unas líneas comunes muy bien definidas.

Se destaca, en primer lugar, un incremento generalizado de las denuncias interpuestas por hechos subsumibles dentro de este amplio concepto. Baste como ejemplo Madrid, donde de 141 asuntos de esa naturaleza denunciados en el año 2015 se ha pasado a los 230 del año 2016.

Tal incremento no se corresponde con un aumento objetivo y real de los comportamientos violentos entre iguales en los colegios, pues la mayor parte de los casos se trata de hechos de escasa entidad, que raramente terminan en acusación por delito contra la integridad moral, solventándose la mayoría por su cauce más adecuado que es el de las soluciones extrajudiciales.

La explicación del elevado aumento de denuncias cabe atribuirlo a la profusión de noticias en los medios de comunicación relacionadas con algunas de estas conductas.

En este punto debe advertirse del no siempre adecuado abordaje mediático de estos temas, que en ocasiones han divulgado informaciones que se correspondían con versiones interesadas de una parte y que

no fueron mínimamente contrastadas antes de emitirse o propiciaron algún programa televisivo –que motivó la intervención de la Fiscalía por protección de derechos fundamentales– que pretendía exponer la intimidad de menores víctimas de presuntos acosos, con un enfoque banal, propio de un *reality show*.

Un fenómeno realmente preocupante, sobre el que vienen alertando las Fiscalías de Menores, es el referido a la edad de los denunciados, que en un porcentaje muy elevado no supera los catorce años. Por citar solo los datos de la Fiscalía de Madrid, de 230 asuntos 90 fueron archivados por ser la edad del presunto autor inferior a catorce años, cifras que se corresponden con las estadísticas que focalizan el problema de la violencia escolar entre iguales sobre todo en la etapa preadolescente, lo que remite, como en tantas ocasiones, a la necesidad de un abordaje educativo y de prevención antes que jurisdiccional. Se trata de conductas que frecuentemente se producen fuera de las aulas, el llamado *ciberbullying*, favorecido por el inicio en las nuevas tecnologías a edades cada vez más tempranas, lo que motiva que en este ámbito menudeen también los archivos por no alcanzar los autores los catorce años.

En materia de seguridad vial es preciso seguir insistiendo, como en Memorias anteriores, en que la educación vial es ahora más que nunca y sin demérito de las demás, la mejor estrategia para disminuir las tragedias, casi todas evitables, que tienen lugar en las vías públicas.

El repunte de la siniestralidad en 2016 no ha supuesto un crecimiento sustancial de la actividad judicial y del Ministerio Fiscal en el ámbito de la delincuencia vial pues se mantiene prácticamente constante, con un muy ligero incremento del número de procedimientos penales incoados y un descenso, también muy leve, en las cifras de los escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal y en las sentencias de condena por los delitos viales de peligro.

Como en años anteriores podemos seguir afirmando que el cociente de resolución próximo al 100% entre asuntos ingresados y resueltos es expresivo de la efectividad y rapidez de la respuesta penal de la justicia de tráfico rodado, como lo es el que alrededor del 90% estimado de las condenas son dictadas de conformidad, con cumplimiento inmediato.

En materia de siniestralidad laboral, la cifra de 515 fallecidos habidos en el año 2015 ha sido rebajada a 476 en el año 2016 lo que no nos debe consolar en absoluto, máxime cuando el número de lesionados graves ha sido superior en casi tres veces en el año 2016 a los fallecidos el año anterior, cifra que se repite en el apartado de lesiones leves. Se ha confirmado con ello que el repunte de la economía ha

producido un mayor número de accidentes, lo que habría que intentar evitar mediante un sistema reforzado de medidas preventivas, sobre todo en el apartado de obras en construcción y en el sector servicios en el que se ha producido un especial incremento de la siniestralidad.

La violencia de género ha experimentado este año una significativa reducción con relación al año 2015, al pasar el total de mujeres asesinadas a manos de su pareja o ex pareja a 52, lo que supone no sólo una disminución con relación al año anterior, que se saldó con 62 víctimas, sino que se trata de la menor cifra computada en los últimos 10 años, junto con el año 2012, lo que constituye un dato positivo que conviene poner de relieve.

Se aprecia también un ligero aumento en el número de quienes habían denunciado previamente. Así, de las 52 fallecidas, 16 habían denunciado con anterioridad, lo que constituye otro dato que interesa resaltar en la lucha por vencer esta tradicional resistencia a denunciar.

En todo caso, falta mucho camino por recorrer pues, en muchas ocasiones, el círculo más íntimo de amigos, familiares o vecinos era consciente y conocedor de las discusiones, insultos o amenazas existentes entre las parejas, y en otras, la víctima había acudido con anterioridad a los profesionales a pedir ayuda, sin que en ninguno de los casos se hubiera formulado denuncia.

Igualmente preocupante resulta el notable incremento de la violencia de género digital, especialmente entre adolescentes y jóvenes, pues las redes sociales constituyen el principal medio de comunicación entre ellos y a la vez, facilitan el control, la vigilancia y la presión sobre la pareja,

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de que las administraciones competentes adopten las medidas precisas para garantizar en el ámbito de la educación la transmisión de valores de igualdad, respeto y no discriminación que permitan corregir una patología con unas raíces sociológicas e históricas tan profundas que no puede ser erradicada únicamente mediante el Derecho Penal.

La Fiscalía siente la máxima preocupación por los hijos menores huérfanos de madres asesinadas a manos de sus parejas, cuyo hogar se rompe y su vida queda marcada por tan trágica vivencia, pero también por hijos menores de mujeres maltratadas que, como se reconoce legalmente tras la reciente reforma de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, son también víctimas y deben ser objeto de atención, protección y asistencia.

Es por ello imprescindible reforzar las líneas de coordinación entre las secciones de Menores y Civil de las Fiscalías a fin de que en

el momento de adoptar medidas civiles se tenga conocimiento pleno de todas las circunstancias del proceso penal, evitando resoluciones judiciales contradictorias o difíciles de compatibilizar con las medidas penales adoptadas y que puedan ir en detrimento de la adecuada protección de la víctima.

Finalmente, en el ámbito internacional, debe constatarse la falta de un acuerdo unánime entre los Estados miembros de la Unión Europea en la construcción de la Fiscalía Europea. Tras más de tres años de negociaciones en el seno del Consejo sobre el Reglamento de la Fiscalía Europea, el 22 de diciembre de 2016 se elaboró el último texto de dicho Reglamento. Remitido el texto al Consejo se evidenció la falta de unanimidad, por lo que el 3 de abril de 2017 un total de 16 Estados miembros, incluido España, comunicaron al Consejo de la Unión Europea, al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea su intención de establecer la Fiscalía Europea a través del mecanismo de la cooperación reforzada.

La Orden Europea de Investigación (OEI) fue adoptada mediante la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014 *relativa a la orden europea de investigación en materia penal* y debería haber estado implementada en las legislaciones nacionales el 22 de mayo de 2017.

España, en buena medida debido a la existencia de un Gobierno en funciones durante casi todo el año 2016 no ha cumplido con este mandato. Téngase en cuenta que la importancia de la OEI es capital pues sustituye a las clásicas comisiones rogatorias y crea el largamente demandado marco único en el ámbito del reconocimiento mutuo en materia de obtención de pruebas, derogando a partir de la fecha de su entrada en vigor los Convenios Internacionales que actualmente regulan en la UE la asistencia judicial internacional.

La Fiscal de Sala de Cooperación Internacional ha dictado una Instrucción interna para que los fiscales adopten las medidas organizativas necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de la cooperación internacional en esta materia en tanto España no implemente tan trascendental Directiva.

En otro orden de cosas, la materia civil, como ponen de relieve las cifras estadísticas contenidas en la Memoria, está adquiriendo cada vez más relevancia.

Los procesos matrimoniales y relativos a la capacidad y a la filiación, en los que están en juego los intereses de menores de edad o personas con discapacidad, constituyen ejemplos de controversias jurisdiccionales impregnadas de un claro significado público que, como tal, trasciende al particular interés de los litigantes y exige la

dedicación de nuestra Institución a la que, en el ámbito de la Administración de Justicia, la Constitución encomienda velar por la defensa de los intereses públicos tutelados por la Ley.

El Derecho Civil está experimentando profundos cambios, en relación directa con la evolución intensa experimentada por la familia, debido al marco constitucional y a los compromisos internacionales asumidos, a cambios de valores y de comportamientos en nuestra sociedad, y en algunos casos, –así en el ámbito de las técnicas de reproducción asistida o en el de la investigación de la paternidad–, a consecuencia de los avances científicos.

En el contexto de esta evolución acelerada puede analizarse el impulso experimentado por el modelo de custodia compartida de los hijos en los supuestos de separación o divorcio de sus progenitores. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha promovido decididamente este modelo y varias Comunidades Autónomas lo han regulado. El Anteproyecto de *Ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental en caso de nulidad, separación y divorcio* de 2013 no llegó a término. En todo caso el modelo se abre paso cada vez con más fuerza.

La mayor complejidad de los problemas que las nuevas situaciones plantean tiene también reflejo en las observaciones y análisis que los Fiscales exponen en la Memoria.

El tratamiento de la discapacidad ha sufrido igualmente una profunda evolución. La Fiscalía está plenamente comprometida con la defensa de las personas con discapacidad y con la implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, que abandona el empleo de los términos de incapaz o incapacitación, y los sustituyen por la referencia a las personas cuya capacidad está modificada judicialmente. Esta modificación trasciende de lo meramente nominal para promover toda una nueva filosofía en el tratamiento de las personas discapacitadas, desde el radical reconocimiento de su dignidad y desde el objetivo irrenunciable de lograr su plena integración en la sociedad. El cambio de filosofía propiciado por el Convenio exigirá un esfuerzo de nuestro Legislador para adaptar el marco legal a sus determinaciones.

En todo caso, anticipándonos a esa necesaria adaptación del ordenamiento jurídico, desde el Ministerio Fiscal ya se parte de la incapacitación estructurada como sistema de protección frente a las limitaciones existenciales del individuo, desde el pleno respeto a los derechos fundamentales del sometido a dicho sistema de protección.

La reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre las garantías que debe revestir el internamiento en centros residenciales para

personas mayores (de la que es exponente la STC n.º 34/2016, de 29 de febrero) ha subrayado la incidencia de este tipo de intervenciones en el marco de los derechos fundamentales. El progresivo envejecimiento de la población y la frecuencia en la utilización de este tipo de servicios hace necesaria la esmerada atención de los Fiscales. El ingreso en los centros residenciales no constituye privación de libertad, pero un porcentaje de residentes, bien al ingreso o bien durante la permanencia en la institución, pueden presentar un deterioro severo en su capacidad de decisión, precisando de tutela en protección de sus derechos fundamentales, no sólo del derecho a la libertad, sino también de los no menos importantes derechos a la integridad física y de acceso a recursos asistenciales.

Para hacer frente a esta problemática se ha dictado recientemente la Circular 2 /2017, *sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores*.

En cumplimiento de esa función del Fiscal de *patronus libertatis* debe también destacarse la publicación de la Circular 2/2016 *sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos*. La Fiscalía, que ya asumió un rol protagonista en la protección de este colectivo especialmente vulnerable, parte de que esta medida extraordinaria debe ser adoptada sólo como último recurso para evitar la desprotección del menor y en cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas como tutores o guardadores, sin que en ningún caso pueda utilizarse como mecanismo de castigo o de defensa social. La especial vulnerabilidad de los menores que acogen estos Centros reclama una singular atención por parte del Fiscal en el ejercicio de las funciones de superior vigilancia que le encomiendan. En aplicación del principio de prohibición de exceso el Fiscal debe analizar la adecuación cualitativa (en relación a las necesidades del menor) y cuantitativa (intensidad y duración) de la medida, su necesidad por inexistencia de otro recurso menos restrictivo que pudiera ser aplicado con igual resultado y su proporcionalidad. Se considera imprescindible la permanente supervisión del Fiscal, tanto de las condiciones de los centros y los procedimientos aplicados, como de la situación de cada uno de los menores residentes.

El ámbito de la protección de los derechos de los consumidores es otra de las áreas que exige la atención del Fiscal.

La Fiscalía ha quedado jurídicamente vinculada a la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios, al reconocérsele legitimación para el ejercicio de la acción civil en defensa de sus intereses colectivos y difusos contra comportamientos contractuales abusivos de grandes corporaciones o empresas. Es un ejemplo más de la con-

fianza del Legislador en nuestra Institución, que deriva en una relevante ampliación competencial. Estas nuevas atribuciones contribuyen a proyectar la imagen en la conciencia social del Ministerio Público como protector de los desvalidos exigiendo las correspondientes asignaciones de medios.

Las últimas reformas legales eliminan los obstáculos de legitimación que limitaban la actuación del Ministerio Fiscal, permitiendo la acumulación a la acción de cesación de acciones accesorias como las de restitución de cantidades e indemnización de daños y perjuicios que permitirán una mejor tutela de supuestos de gran trascendencia social, como el de la comercialización de productos financieros complejos, la utilización de cláusulas abusivas o los problemas derivados del uso de condiciones generales de contratación que afectan en general a los intereses colectivos de consumidores y usuarios.

La Circular 2/2010, de 19 de noviembre, *acerca de la intervención del Ministerio Fiscal en el orden civil para la protección de los consumidores y usuarios*, ya dispuso la designación de un Fiscal en todas las Fiscalías territoriales encargado de la coordinación de las diligencias y los procedimientos judiciales de esta naturaleza. Fruto de este nuevo esquema organizativo, en los últimos años se han sucedido actuaciones pioneras del Ministerio Fiscal, en particular, en materia de protección de consumidores vulnerables.

Debe repararse en que el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil fue nuevamente reformado por la disposición adicional segunda de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, que incluyó un nuevo apartado 5 en el que se dispone que el Ministerio Fiscal estará legitimado para ejercitar cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios. El precepto no distingue entre la acción individual y la colectiva, permitiendo un amplio margen de actuación en este campo y generando una nueva y singular expansión funcional de la Fiscalía.

Este nuevo marco obliga a una redefinición del modelo organizativo y a la determinación inicial de aquellos aspectos que deben considerarse prioritarios. Es nuestra intención abordar con carácter preferente esta tarea, que ya estamos estudiando en profundidad.

La necesidad de reforzar las actuaciones de la Fiscalía en todos estos ámbitos civiles ha llevado al dictado de la Instrucción 4/2016 sobre las funciones del Fiscal delegado de la especialidad civil y de protección jurídica de las personas con discapacidad de las Comunidades Autónomas. Esta Instrucción parte de que es imprescindible el establecimiento de mecanismos de coordinación para preservar el principio de unidad de actuación en el área civil y, de forma particular, en la protección jurídica de las personas con discapacidad. Para ello, y

para potenciar la especialización y por ende, la eficacia y la calidad, se promueve el nombramiento de los Fiscales delegados de las Comunidades Autónomas.

Continuamos, en definitiva, promoviendo el fortalecimiento del Ministerio Fiscal como defensor de la legalidad, del interés público y de los derechos de los ciudadanos, manteniéndolo en la más estricta imparcialidad y exigiendo frente a todos el respeto a su autonomía, constitucionalmente consagrada.

CAPÍTULO I

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

1. ACTIVIDADES DE LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2016

El 5 de noviembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 419/2016, de 4 de noviembre, por el que se disponía el cese de doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda como Fiscal General del Estado. Hasta esa fecha, la Sra. Madrigal Martínez-Pereda desplegó una profusa actividad, cuya intensidad impide la enumeración pormenorizada de todos los actos, intervenciones públicas, reuniones o viajes, en que, más allá de la tarea ordinaria de despacho, se ha traducido el ejercicio de su función. Por ello, el presente apartado de la Memoria pretende tan sólo destacar aquellos hitos más significativos en los que quedan reflejados el contenido, la orientación y el sentido de la labor realizada en este período, cuyo objeto ha sido potenciar la presencia del Ministerio Fiscal en todos aquellos ámbitos institucionales en los que cobra relevancia, más allá del natural marco procesal, la defensa y el impulso de los valores que son propios de esta Institución.

Como en años anteriores, el punto central del ejercicio judicial anual se sitúa en el mes de septiembre, que tradicionalmente acoge el solemne acto de apertura de Tribunales, el cual este último año 2016 tuvo lugar el día 6 de dicho mes en el marco del Salón de Plenos del Tribunal Supremo. En dicho acto, ante S.M el Rey y en presencia de Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Ministro de Justicia entre otras personalidades, la Fiscal General del Estado presentó solemnemente y explicó, como dispone el artículo 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Memoria Anual del Ministerio Fiscal correspondiente al año 2015. En fecha inmediatamente anterior, el día 5 de septiembre, la Fiscal General del Estado había entregado personalmente la Memoria a S.M. el Rey en el Palacio de la Zarzuela. En fechas posteriores del mes de septiembre la Memoria sería entregada

al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, al Ministro de Justicia, al Presidente del Tribunal Constitucional y al Presidente del Consejo de Estado.

Otro hito anual de suma trascendencia en la actividad del Fiscal General del Estado lo constituye el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 9.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que prescribe el deber del Fiscal General del Estado de presentar a las Cortes Generales la Memoria anual. Este acto, además de constituir una fórmula de comunicación del Ministerio Público con las Cortes Generales, transmitiendo de forma directa la actividad desplegada por la Institución en el último periodo, es expresión de la dimensión constitucional del Ministerio Fiscal, dando cuenta cada año de su actividad ante las correspondientes Comisiones de Justicia de las Cortes Generales. La Fiscal General del Estado compareció ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados el día 25 de abril, donde expuso ante los Sres. Diputados el contenido de la Memoria anual que recoge la actividad del Ministerio Fiscal correspondiente al año 2015. Acto que, en palabras de la Fiscal General, tiene *un significado profundo como reflejo del vínculo entre el Ministerio Público, defensor de la ley, y el órgano depositario de la soberanía nacional y la potestad legislativa.*

Dentro del relato de actividad del Fiscal General del Estado en su proyección institucional, tanto en el ámbito de sus estrictos cometidos estatutarios como en el más amplio terreno de la interacción entre instituciones y órganos orientados a la finalidad común de satisfacer el interés general, hay que destacar que un capítulo importante de la actividad de la Fiscal General del Estado durante el año 2016 la ha ocupado la firma de convenios o acuerdos con diversas instituciones. El primero de ellos fue firmado el 20 de enero con el Ministerio de Justicia con la finalidad de crear una Comisión Mixta de Coordinación entre la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal de Castilla y León, con el objetivo de que sea un órgano de colaboración institucional en la gestión y provisión de los medios personales y materiales de las Fiscalías con sede en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El 15 de marzo, se firmaría otro convenio de colaboración entre las Fiscalías Superiores de Extremadura, Baleares, Murcia y Castilla La Mancha. El 31 de marzo fue suscrito un convenio de colaboración con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en materia de protección del Medio Ambiente. El 20 de mayo, la Fiscal General del Estado, el Ministro de Justicia y el Presidente del Consejo General del Poder Judicial firmaron sendos convenios de colaboración para la coordinación de actuaciones en la gestión de bienes que redunde en

una mayor eficacia de la actividad de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA). El 24 de este mismo mes fue firmado otro convenio de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial para la promoción de la mediación, con el objetivo de establecer las condiciones por las que se regirá la colaboración entre ambas instituciones para el impulso de la mediación, creando mecanismos de comunicación que permitan un intercambio fluido de información y faciliten un adecuado conocimiento de los recursos de los que dispone cada una de las instituciones. El 12 de julio fue firmado con el Consejo General del Poder Judicial y la Generalitat Valenciana un convenio de colaboración en materia de auxilio, colaboración y apoyo mutuo en los procedimientos de investigación penal relacionados con el régimen económico-financiero del sector público de la Generalitat Valenciana. El 26 de julio, la Fiscal General del Estado y el Presidente del Consejo General del Notariado, D. José Manuel García Collantes, suscribieron un acuerdo por el que ambas instituciones se comprometían a establecer un sistema de comunicación de los Notarios a las Fiscalías que permita determinar la existencia de menores y de personas en situaciones de incapacidad, con el fin de proteger su patrimonio frente a situaciones de abuso o perjuicio económico.

Cabe destacar también su participación en foros internacionales, como fue su intervención en la sesión plenaria de la XXIV Asamblea General Iberoamericana de Ministerios Públicos, celebrado en Lisboa entre los días 9 y 20 de octubre, contando con la presencia de una veintena de Procuradores y Fiscales Generales de Iberoamérica. Fueron aprobados los nuevos estatutos de la AIAMP, que pretenden acentuar el ámbito iberoamericano de la Asociación a la vez que duplicar la esfera de contactos, al permitir la presencia de observadores tanto de países amigos como de organizaciones internacionales. La ocasión fue aprovechada para cerrar acuerdos de cooperación con los Fiscales Generales de Brasil, Uruguay y Chile.

Sin perjuicio de una más amplia exposición en el capítulo correspondiente de la Unidad de Cooperación Internacional, en el ámbito de las relaciones internacionales Dña. Consuelo Madrigal ha atendido en la sede de la Fiscalía General del Estado la visita de numerosas delegaciones internacionales, debiendo destacarse las siguientes: el 9 de marzo, recibió la visita de una delegación de la Fiscalía militar de Túnez encabezada por el Coronel Mayor, Fiscal General Director de los Servicios Jurídicos de Defensa de este país, Ali Fatnassi; el 8 de julio, recibió una delegación de Bolivia, encabezada por el Fiscal General del Estado Plurinacional Bolivia, D. Ramiro José Guerrero Peñaranda, suscribiendo un Memorando de Entendimiento entre las

instituciones que ambos dirigen, con la finalidad de fortalecer y desarrollar la cooperación en la lucha contra la delincuencia transnacional y organizada; el 4 de octubre, recibió una delegación italiana encabezada por el Fiscal Jefe Nacional Antimafia y Antiterrorismo de Italia, D. Franco Roberti con el fin de analizar el estado actual de la cooperación bilateral de los Ministerios Públicos de ambos países; el 13 de octubre recibió a la Procuradora General de la Nación de Argentina, Dña. Alejandra Gils Carbó, suscribiendo un Memorándum entre las Instituciones que ambas representan con el propósito de potenciar las investigaciones criminales que se desarrollen en cada uno de sus países y fortalecer la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; por último, el 17 de octubre mantuvo un encuentro con D. Darío Delgado Cura, Fiscal General del Estado de la República de Cuba, firmando un Memorándum de Entendimiento, con el propósito de potenciar las investigaciones criminales y de establecer nuevas formas de colaboración e intercambio de experiencias entre los miembros de las Fiscalías de ambos países.

También hay que dejar constancia de la considerable implicación personal de la Fiscal General del Estado en las tareas de formación y aportación de criterios jurídicos desde la óptica institucional, en este ámbito es obligado reseñar su participación en diversos cursos y jornadas. Así, el 3 de febrero inauguró la jornada de Especialistas en Justicia Militar, en las que se analizó la reforma del nuevo Código Penal Militar; el 11 de marzo, inauguró la jornada de Fiscales especialistas en criminalidad informática; el 13 de abril clausuró el curso «Macroprocesos y delitos contra la corrupción» dirigido a jueces y organizado por el Consejo General del Poder Judicial, donde señaló algunas posibles mejoras en la lucha contra la corrupción y destacó que la frontera entre lo público y lo privado se encuentra desdibujada *«en una Administración que deja en manos de particulares la prestación de servicios públicos, un hecho que favorece la privatización de la corrupción»*; el 24 de mayo, asistió a las VII Jornadas Jurídicas de Ceuta, organizadas por la Ciudad Autónoma, el Consejo General del Poder Judicial y el Centro Asociado de la UNED de Ceuta, foro en el que participó con la ponencia «La proyección social del Ministerio Fiscal»; el 7 de junio, inauguró la III Jornada Habeas Data y Delitos Informáticos, organizadas por la Asociación Profesional Española de Privacidad (APEP), relativa a «La reforma de la protección de datos y el estado de la ciberdelincuencia en España», desarrollándose con la colaboración de Telefónica y la Fiscalía General del Estado; el 9 de junio, dictó una conferencia en el XXV Congreso sobre Derecho y Salud organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Ponti-

ficia Comillas, donde recalcó que la Circular de la FGE 1/2012 *sobre el régimen jurídico del menor y el tratamiento médico*, texto en el que intervino activamente la actual Fiscal General, ha servido de fuente de inspiración de la actual Ley sobre Infancia y Adolescencia de 2015; el 16 de junio, participó en la ciudad autónoma de Melilla en las Jornadas de Derecho «Enrique Ruiz Vadillo» de Melilla, organizadas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, donde desgranó las diferentes especialidades que los fiscales han ido asumiendo en estos años para atender las crecientes demandas de los ciudadanos; el 22 de junio, inauguró el curso «Derecho Penal y deporte», celebrado en la sede del Comité Olímpico Español (COE), presidiendo el acto junto con el Presidente del COE, Alejandro Blanco y donde ambos hicieron hincapié en la necesidad de que las instituciones relacionadas con el deporte aúnen esfuerzos para combatir y erradicar toda forma de violencia; el 22 de julio, intervino en la última jornada del curso de verano de la Universidad Complutense en la sede de El Escorial, «El poder Judicial, garantía del Estado de Derecho»; y, el 26 de septiembre clausuró el curso de formación para fiscales que se celebró en el Pazo de Mariñán, dedicado a los delitos contra la Constitución y el orden público.

Concluyendo con el relato de la acción institucional realizada por la Fiscal General del Estado durante el pasado ejercicio, se ha de reseñar su asistencia el 25 de enero a la entrega de premios de la Fundación Aequitas que esta institución otorga a los mejores trabajos en investigación jurídica sobre personas con discapacidad, mayores, inmigrantes, infancia, refugiados u otros grupos que carezcan de la debida protección. Asimismo, también es digno hacer mención al acto de presentación del Fondo de Becas Fiscal Soledad Cazorla, celebrado el 19 de febrero en el que la Fiscal General del Estado, resaltó que la creación de estas becas *dan cumplimiento a una certera intuición que tuvo Soledad y que su familia, identificada con ella, ha logrado poner en marcha. Soledad ha conseguido despertar en otros sueños que ella tuvo, como fue proteger a los hijos de mujeres asesinadas por sus parejas.*

Como acto institucional entrañable y solemne cabe destacar el que tuvo lugar el 19 de octubre en la sede de la Fiscalía General del Estado, con motivo de la jubilación de don Antonio Salinas Casado al cumplir los 70 años de edad, acto al que asistieron el Presidente del Tribunal Supremo, don Carlos Lesmes, el Ministro de Justicia, don Rafael Catalá, los ex Fiscales Generales don Cándido Conde-Pumpido y don Eduardo Torres-Dulce, y numerosos jueces y fiscales. La Fiscal Gene-

ral del Estado pronunció unas palabras de reconocimiento a los 43 años de carrera de don Antonio Salinas.

La publicación en el Boletín Oficial del Estado de 5 de noviembre de 2016 del cese de doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda, determinó que, hasta la toma de posesión de la Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín, la dirección del Ministerio Público fuera asumida por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Excmo. Sr. Don Luis Navajas Ramos.

El primer acontecimiento que ha de destacarse de la actividad del Excmo. Sr. Fiscal del Estado, D. José Manuel Maza Martín, fue el de la toma de posesión del cargo para el que fue nombrada mediante Real Decreto 545/2016, de 25 de noviembre. El día 29 de noviembre de 2016, tras haber acudido el día anterior al Palacio de la Zarzuela para celebrar el acto de juramento del cargo de Fiscal General del Estado ante S.M. el Rey, tomó posesión de su cargo como máximo representante del Ministerio Fiscal ante la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo.

Previamente, el Consejo General del Poder Judicial había dado su visto bueno a la propuesta que hizo el Consejo de Ministros el día 17 de noviembre para que fuera nombrado Fiscal General del Estado. Con este dictamen y cumpliendo lo preceptuado en el artículo 29.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para completar el trámite constitucional y estatutario de cara a su nombramiento como Fiscal General del Estado, compareció el 24 de noviembre ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

En el discurso ante Sus Señorías, don José Manuel Maza expuso que el Fiscal debe actuar con un exigente rigor técnico, sin frivolidad, atendiendo a su conciencia y con una sensibilidad especial hacia los problemas cotidianos de sus conciudadanos; ello abarca la defensa de los más desfavorecidos, la protección de las víctimas de conductas violentas, machistas, atender a menores y ancianos, a las víctimas del terrorismo y a todos en los que el delito ha dejado un rastro doloroso en sus vidas. Asimismo, recalcó que el Fiscal debe preservar las garantías y derechos de los ciudadanos investigados en un procedimiento penal, y así, *el Fiscal debe saber que hasta el más perverso de los delincuentes merece el respeto propio de cualquier ser humano, al menos en cuanto a sus derechos y garantías.*

Mostró su deseo de que el Ministerio Público en su conjunto, y el Fiscal General de manera destacada, ejerza con una verdadera autonomía, tal y como establece la ley, por lo que el Fiscal no debe ni puede recibir ni cumplir órdenes ajenas en el ejercicio de sus funciones. Este

carácter autónomo supone que a la vez se debe poseer un exigente sentido de la responsabilidad en sus propias actuaciones.

También destacó la capacidad profesional y el espíritu de servicio de los dos mil quinientos miembros que integran la Carrera Fiscal, junto con los funcionarios que cooperan con ellos. Además tuvo palabras de reconocimiento hacia la anterior Fiscal General del Estado y sus antecesores en el cargo, quienes han logrado que el Ministerio Público goce en nuestra sociedad de un amplio capital de respeto y reconocimiento.

Concluyó reclamando a los Diputados una reforma de las leyes procesales penales, que otorguen la dirección de la investigación al fiscal con el control del juez de garantías, como ya sucede en todos los países de nuestro entorno.

2. CONSEJO FISCAL

El Consejo Fiscal es el órgano de representación del Ministerio Fiscal que está integrado mayoritariamente por miembros electos de la Carrera Fiscal. Su regulación viene establecida esencialmente en el artículo 14 EOMF, pero otros muchos preceptos contemplan en su contenido la intervención con distinto alcance del Consejo. Su desarrollo reglamentario se recoge en el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, que regula su constitución y funcionamiento.

2.1 Composición del Consejo Fiscal

Dado que el mandato de los Vocales electivos es de cuatro años, y que estos tomaron posesión el 19 de febrero de 2014, no se han producido cambios durante el año 2016, continuando en sus funciones: don Vicente Garrido García, doña Ana María Tárrego Ruiz, doña María Cristina Dexeus Ferrer, don Eduardo Esteban Rincón, don Fernando Sobrón Ostos, don Fernando Rodríguez Rey, doña María Pilar Sánchez Alcaraz, don Antonio Roma Valdés, y doña Sofía Puente Santiago, quien en cumplimiento del artículo 2 del Real Decreto 437/1983 actúa como secretaria del Consejo.

Se han mantenido dos de los tres vocales natos: don Luis Navajas Ramos, como Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, y don Fausto Cartagena Pastor, como Fiscal Jefe Inspector de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado. El Real Decreto 419/2016, de 4 de noviembre, (BOE 5/11/2016) por el que se dispone el cese de doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda como Fiscal General del Estado,

inició un cambio que culminó el Real Decreto 545/2016, de 25 de noviembre (BOE 26/11/2016), por el que se nombra Fiscal General del Estado a don José Manuel Maza Martín.

La Comisión Permanente está integrada por los tres Vocales natos y, además por don Eduardo Esteban Rincón, don Fernando Sobrón Ostos y doña María Pilar Sánchez Alcaraz.

La Comisión de Igualdad la integran: doña Cristina Dexeus Ferrer, doña Ana Tárrego Ruiz y don Fernando Rodríguez Rey.

La Comisión de Formación está integrada por los Vocales: don Antonio Roma Valdés y doña Sofía Puente Santiago.

2.2 Actividad del Consejo

En el año 2016 el Consejo Fiscal ha celebrado un total de 7 Plenos. A modo de indicación/resumen seguidamente se señalan las cuestiones de carácter general tratadas:

En la sesión del 16 de marzo de 2016, se debatió sobre los problemas planteados con ocasión de la implementación del sistema LEXNET en las Fiscalías, acordándose emitir un comunicado que reflejase la gran preocupación que suscita el tema y la necesidad de crear un sistema integrado de las aplicaciones Juzgados/Fiscalías. Se interesaba asimismo que no se extienda LEXNET fuera de aquellos supuestos que en los que se está aplicando como experiencia piloto. En la misma sesión se dio cuenta de la situación de revisión de causas como consecuencia de la aplicación del artículo 324 LECRIM.

En la sesión de 26 de abril, continuando con lo que fue tónica general del año, se continuó prestando especial atención a los problemas en relación con la revisión de causas en aplicación del artículo 324 LECRIM, e implementación del sistema LEXNET y expediente digital en las Fiscalías. Cabe reseñar que a todas las sesiones se convocó e informó en ellas el Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo. En la misma sesión por la Inspección Fiscal se presentaron varios borradores sobre la eventual ampliación de plantilla. La tercera cuestión general que se trató en el Consejo fue la de tomar conocimiento y valorar las actuaciones que se estaban llevando a cabo en materia de transparencia.

La sesión de 18 de mayo comenzó con la dación de cuenta por la Presidenta de la Comisión Institucional de la Fiscalía General del Estado para la Prevención de Riesgos Laborales en la Carrera Fiscal. El Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo informó sobre la situación de LEXNET y el artículo 324 LECRIM. Asimismo dieron cuenta de sus trabajos los miembros de la Comisión de Productividad.

Centro de los debates de la sesión de 20 de julio de 2016 continuó siendo la aplicación LEXNET en las Fiscalías.

El Consejo Fiscal se reunió de nuevo el 20 de septiembre. En esta ocasión para continuar el seguimiento de los temas apuntados: LEXNET y la aplicación del artículo 324 LECRIM, cuestiones a las que se sumó el estudio de las modificaciones que en materia de productividad estaba elaborando la Comisión creada al efecto.

En el Consejo Fiscal de 26 de octubre se siguió debatiendo sobre Justicia digital y la aplicación del artículo 324 LECRIM, cuestiones a las que en esta ocasión se sumó el análisis de las actuaciones que se estaban llevando en materia de transparencia.

La sesión del 7 de noviembre tuvo como tema monográfico el estudio e informe del expediente disciplinario 1/2016, abierto por la posible comisión de una infracción disciplinaria muy grave del régimen de incompatibilidades.

Concluyeron las sesiones del Consejo Fiscal en el año 2016 con la celebrada el 15 de diciembre. La sesión comenzó con la bienvenida del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo al nuevo Fiscal General del Estado, hecho que marcó el devenir de la sesión, centrada en lo que el punto tercero del acta titula «Exposición del Fiscal General del Estado sobre actuaciones a asumir en el ejercicio del cargo, intercambio de pareceres e información con los vocales del Consejo abordando las cuestiones más inmediatas. Perspectivas de reformas legales que afectan al Ministerio Público».

También se ocupó el Consejo Fiscal en esta sesión del modo en que debiera abordarse la elaboración del código deontológico de los Fiscales.

2.3 Informe del Consejo Fiscal: proyectos normativos y otras materias

El EOMF atribuye al Consejo Fiscal la función de informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal (art. 14.4.a).

En cumplimiento de semejante previsión estatutaria, el Consejo Fiscal ha informado en el año 2016, con la inestimable y habitual colaboración de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, las siguientes propuestas legislativas:

- Proyecto de decreto por el que se determina la estructura y organización de la oficina de Fiscalía en la Comunitat Valenciana y de la Unidad de Apoyo al Fiscal Superior (Sesión 18 de mayo).

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude Comunitario (Sesión 20 de julio).

– El Consejo Fiscal también informó favorablemente el Proyecto de Instrucción regulador de las propuestas de concesión de cruces de San Raimundo de Peñafort por las Fiscalías (Sesión 16 de marzo). De la misma manera se pronunció en Informe sobre el Proyecto de Instrucción FGE «Sobre la renuncia al llamamiento para ejercer el cargo de Fiscal sustituto y sus efectos. Renuncia y cese de los Fiscales sustitutos (Sesión 20 de septiembre).

– El Consejo Fiscal también se ha pronunciado en un par de ocasiones otorgando amparo, con distinta intensidad, a los Fiscales que lo solicitaron por considerarse perturbados o incitados en su autonomía funcional por actuaciones externas derivadas de manifestaciones de algunos representantes políticos que incidían en su actuación profesional en procesos judiciales.

2.4 Actividad de la Comisión Permanente del Consejo Fiscal

El Consejo Fiscal puede funcionar en Pleno y en Comisión Permanente (art. 14.3 EOMF). El Real Decreto 437/1983 desarrolla las funciones que competen a la Comisión Permanente (art. 4).

Normalmente, la Comisión Permanente no celebra reuniones físicas, sino que se comunica telefónicamente o, prácticamente en la totalidad de los supuestos, por medio de correo electrónico, con constancia de las manifestaciones expuestas. La mayor parte de su actividad recae en pronunciamientos sobre propuestas puntuales: concursos reglados y retenciones de Fiscales, ascensos también de naturaleza reglada, designación de Fiscales para intervenir en asuntos específicos, designación de Fiscales Delegados de Fiscalías Especiales y de los Fiscales de Sala Coordinadores de materias especializadas, así como comisiones de servicio de miembros de la Carrera Fiscal. De todas las actuaciones de la Comisión Permanente se da cuenta al Pleno en la siguiente sesión.

2.5 Distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort

De conformidad con la previsión del artículo 14.4.e) EOMF, el Consejo Fiscal informó favorablemente la propuesta de concesión de distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort en dos sesio-

nes durante el año 2016. Las distinciones concedidas fueron las siguientes:

A la Ilma. Sra. D.^a Blanca Rodríguez García, Fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional (a título póstumo).

Al Ilmo. Sr. D. Luis Barroso González, Fiscal de la Fiscalía de la Audiencia Nacional (a título póstumo).

Al Ilmo. Sr. D. Rogelio Martínez Vázquez, Fiscal Emérito de la Fiscalía del Tribunal Supremo (actualmente jubilado).

Al Ilmo. Sr. D. Francisco Tomás Luque García, Teniente Fiscal de la Fiscalía Provincial de Málaga.

Al Ilmo. Sr. D. Jesús Jiménez Soria, Fiscal de la Fiscalía Provincial de Huelva.

A la Ilma. Sra. D.^a Cristina Toro Ariza, Fiscal de la Fiscalía Especial Antidroga.

A la Ilma. Sra. D.^a Patricia Fernández Olalla, Fiscal de la Unidad Especializada de Extranjería de la Fiscalía General del Estado.

Al Ilmo. Sr. D. Juan Francisco Ríos Pintado, Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Albacete.

Al Ilmo. Sr. D. Jorge Moradell Ávila, Fiscal de la Fiscalía Provincial de Teruel.

A la Ilma. Sra. D.^a Carmen García Cerdá, Fiscal de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

Al Ilmo. Sr. D. Fernando Sequeros Sazartoni, Fiscal de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Al Ilmo. Sr. D. Ángel Javier Muñoz Marín, Fiscal de la Unidad de Siniestralidad Laboral de la Fiscalía General del Estado.

Al Ilmo. Sr. D. Pablo Gómez-Escolar Mazuela, Fiscal de la Fiscalía Provincial de Alicante.

Al Ilmo. Sr. D. Francisco Manuel García Ingelmo, Fiscal de la Unidad de Menores de la Fiscalía General del Estado.

A la Ilma. Sra. D.^a Esther Pérez Jerez, Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Valladolid.

A la Ilma. Sra. D.^a Carmen Launa Oriol, Fiscal de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

A la Ilma. Sra. D.^a María Pilar Rodríguez Fernández, Fiscal de la Unidad de Criminalidad informática de la Fiscalía General del Estado.

Al Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Aguilar García, Fiscal de la Fiscalía Provincial de Barcelona.

Al Ilmo. Sr. D. Ignacio Miguel Lucas Martín, Fiscal de la Fiscalía Especial Antidroga.

A la Ilma. Sra. D.^a María Ángeles Martínez Maizal, Fiscal de la Fiscalía Provincial de Valencia.

Al Excmo. Sr. D. Jesús Bello Gil, Fiscal Emérito Fiscalía del Tribunal Supremo.

3. JUNTA DE FISCALES DE SALA

En el análisis anual de la actividad de la Fiscalía General del Estado se reserva el presente apartado de la Memoria para resumir la actividad de la Junta de Fiscales de Sala que, integrada por todos los Fiscales de la primera categoría y presidida por el Fiscal General del Estado, constituye su principal órgano de asesoramiento en materia técnico-jurídica y doctrinal en orden a la formación de criterios unitarios de interpretación y actuación legal y preparación de informes y documentos tal y como establece el artículo 15 del Estatuto Orgánico.

La Junta de Fiscales de Sala es convocada por el Fiscal General del Estado, para ser oída en relación con aquellas cuestiones en las que se considera oportuno o necesario dicho asesoramiento y en todo caso para expresar su criterio acerca de los proyectos de Circulares, Consultas y en muchos casos de las Instrucciones elaboradas en la Fiscalía General del Estado como trámite previo a su aprobación definitiva por parte del Fiscal General del Estado y su posterior publicación y difusión entre los miembros del Ministerio Fiscal.

En el pasado año 2016 la Junta de Fiscales de Sala se reunió en una ocasión, el 17 de junio de 2016, con el objetivo de analizar e informar sobre las materias y cuestiones que a continuación se detallan.

El objeto de esta única junta del año fue la discusión del borrador de dos documentos preparados por la secretaria Técnica. El primero de ellos, una consulta sobre la pena imponible en los casos de quebrantamiento de una pena de localización permanente y, segundo, una circular sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos.

Los dos documentos generaron un intenso e interesante debate en la Junta de Fiscales de Sala, fruto del cual se incorporaron a los mismos algunas aportaciones de interés, siendo aprobados todos ellos por la Fiscal General del Estado y publicados, la Consulta, el 24 de junio, con el número 1/2016, y la Circular, también en la misma fecha, con el número con el número 2/2016.

4. JUNTA DE FISCALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Entre las novedades incorporadas en la estructura interna del Ministerio Fiscal por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, que modifica la Ley 50/1981, de 31 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se encuentra la creación de la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, órgano al que en la Exposición de Motivos de la expresada Ley señala como el vértice colegiado de la nueva dimensión territorial de la Institución.

Desde el día 21 de enero del año 2008, fecha en la que tuvo lugar la constitución de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas en un solemne acto celebrado de forma simultánea en sus correspondientes sedes, la Fiscalía General ha abordado la puesta en funcionamiento de este órgano, que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto Orgánico, es presidido por el Fiscal General del Estado e integrada por el Teniente del Tribunal Supremo, por todos los Fiscales Superiores y el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, en calidad de Secretario, con la función, estatutariamente establecida, de asegurar la unidad de actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado.

En el año 2016 se celebró una única reunión, concretamente, el 25 de octubre, bajo la presidencia de la Fiscal General del Estado y en la sede de la Fiscalía General.

La primera cuestión tratada, después de aprobar el acta de la sesión anterior, fue el relativo a la dación de cuenta de la Fiscal de Sala Delegada en protección de víctimas.

La Fiscal de Sala Delegada se remitió al documento elaborado, en el que se exponían las líneas básicas de lo que entiende debe ser la actuación de la Fiscalía desde la vertiente de protección a las víctimas. Consideró que, de acuerdo con el principio de unidad de actuación, ha de ser el Consejo Asesor, que prevé el Reglamento, el órgano que establezca un camino único en la organización de la asistencia a las víctimas, siendo imprescindible su puesta en marcha; debiendo adelantarse la Fiscalía al establecer pautas básicas comunes, no asumiendo responsabilidades que no sean de su competencia. Por otra parte, no consideró oportuno dictar una Instrucción de la Fiscalía General del Estado, que ha de posponerse a un momento ulterior, cuando se ponga en marcha el Consejo Asesor y se detecten cuáles son los problemas. No obstante, consideró que si se han de aplicar las pautas básicas que se recogen en el documento remitido, debiendo dictarse una Instrucción interna por parte de cada Fiscal Superior y que estaba abierta a

las sugerencias que pudieran hacerse. Los Fiscales Superiores mostraron su acuerdo sobre tal propuesta.

D. Luis Navajas expuso que en relación con la instrucción interna que imparten los Fiscales Superiores debiera subrayarse la obligación de la evaluación de riesgos, en tanto que la Fiscal de Sala de Violencia le había trasladado la cadena de errores que se habían producido en las últimas muertes porque la evaluación de riesgos no se hizo bien y entendía que están en juego vidas humanas y la credibilidad de la Justicia. Doña Consuelo Madrigal manifestó que los contenidos del documento elaborado por la Fiscal de Sala Delegada son los que deben trasladarse a los Fiscales provinciales y a las Fuerzas y cuerpos de seguridad, debiendo, en este último caso, hacerse de forma individualizada mediante instrucción en cada una de las Comunidades Autónomas.

A continuación se pasó a tratar el siguiente punto del orden del día relativo a la dación de cuenta del Fiscal de Sala Jefe de lo Civil en relación con las últimas sentencias del Tribunal Constitucional sobre la legalización de internamientos en centros de la tercera edad.

D. José María Paz manifestó que, vistos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, lo procedente es mantener las conclusiones del Dictamen 1/2016, con la matización de que si en alguna provincia no prosperan las soluciones en él apuntadas para regularizar situaciones habrá que promover el procedimiento de incapacitación, ya que, por una vía o por otra, estas situaciones deben ser legalizadas. Añadió que los Fiscales Superiores deben contactar con las Consejerías de Asuntos Sociales para que coadyuven a promover esta legalización, y que ya se había dicho por la Fiscalía General del Estado que ningún anciano con sus facultades anuladas puede estar internado sin control judicial.

Doña Consuelo Madrigal, visto lo expuesto, consideró que debía hacerse hincapié en que los Jueces que autorizan el ingreso deben controlar el internamiento subsiguiente, en tanto que ha de asumirse la competencia pero en condiciones adecuadas.

D. José María Paz añadió a su exposición que las Comunidades Autónomas tienen la obligación de inspeccionar los centros de ancianos y por ello piensa que la coordinación con ellas es esencial, teniendo en cuenta que los medios de la Fiscalía son claramente insuficientes.

Por parte de algunos Fiscales Superiores se apuntó la necesidad de una reforma legislativa en la que se siguieran las pautas de protección de menores, reconociendo a la Administración la potestad de dictar la correspondiente resolución, sin perjuicio de su posible impugnación

judicial. Propuesta con la que muestra su conformidad D. José María Paz.

Por parte de doña Consuelo Madrigal se tomó nota de la necesidad de reforma legal, siendo necesario que los Fiscales Superiores contacten con las CCAA para tratar de solucionar esta problemática de la mejor forma posible, debiendo mantenerse las pautas del Dictamen 1/2016 y siendo necesario dictar una circular una vez se haya hecho acopio de información antes de dar pautas de imposible cumplimiento, para lo cual solicitó a los Fiscales Superiores que fueran remitiendo informes de situación de cara a la elaboración de esa futura circular. Dejó claro que se ha de partir de una idea clara: si se interviene en este ámbito, si se inspecciona, si se exige a las Comunidades Autónomas, se va a mejorar la situación. Dijo que se estaban produciendo situaciones de maltrato que demandaban actuaciones por parte de la Fiscalía y que, aunque el número de inspecciones fuera limitado, su práctica va a mejorar la situación de estas residencias. En apoyo se ello, argumentó que la experiencia en inspecciones en centros de menores ha sido muy positiva, en tanto que su realización de forma masiva y las exigencias a la Administración desembocaron en la promulgación de una Ley que establece un sistema de garantías. Por último, señaló que la sociedad demandaba una intervención más potente de la Fiscalía y que el hecho de que el Fiscal pueda emprender acciones legales dota a estas inspecciones de un valor adicional, si se detecta un maltrato se ha de promover un procedimiento judicial. Concluyó este punto del orden del día, interesando que se siga aplicando el Dictamen 1/2016, sin perjuicio de instar la incapacitación cuando no exista otro modo de legalizar la situación de la persona afectada y pidiendo a los Fiscales Superiores que remitan informes sobre el estado de la cuestión en sus territorios y sugerencias para completar pautas. Anunció que se demandará ampliación de plantillas para poder atender este servicio.

El siguiente punto del orden del día fue relativo a la implantación de los fiscales delegados de lo civil. Cuestión sobre la que comenzó informando el Fiscal de Sala Jefe de Civil.

D. José María Paz comenzó su exposición dando cuenta de que el proceso ya se había iniciado. Citó la Instrucción 5/2008, de 18 de diciembre, en la que se dispone que «en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales podrá designarse por el Fiscal General del Estado, en los casos en que se estime necesario, un Delegado de la especialidad para la Comunidad Autónoma, con funciones de relación y coordinación entre los Fiscales especialistas de la Comunidad y de enlace con el Fiscal de Sala Coordinador» y que será propuesto por el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma «de entre los Delegados Provin-

ciales de la especialidad del territorio autonómico». Consideró que la Instrucción de 2008 se puede flexibilizar en cuanto a quienes pueden ser nombrados, debiendo matizarse de la posibilidad de nombrar este Fiscal en Fiscalías uniprovinciales.

Por parte de algún Fiscal Superior se manifestó su discrepancia respecto a que previsión de la Instrucción 5/2008 de que el Fiscal Delegado deba ser nombrado de entre los Delegados Provinciales no es razonable, considerando preferible nombrar uno de los Fiscales de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma. Por el Fiscal Superior de Madrid se dijo que la Fiscalía de la Comunidad de Madrid es un caso singular, pues es la única Fiscalía uniprovincial desdoblada, considera imprescindible contar con un Fiscal delegado autonómico en Madrid, ya que estas funciones de coordinación las está desempeñando el Fiscal Superior. Hubo un intenso debate sobre esta cuestión, manifestándose distintas posturas en cuanto a si esta tarea debía ser asumida por un Fiscal provincial o por un Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Don José Miguel de la Rosa expuso que los términos de la Instrucción 5/2008 son muy precisos y a efectos de nombrar delegados autonómicos se refiere a las Fiscalías pluriprovinciales, que el nombramiento debe recaer en delegados provinciales y que la futura Instrucción podría flexibilizar estas previsiones teniendo en cuenta las necesidades sentidas en Fiscalías uniprovinciales, no sólo las desdobladas, sino también las que tienen destacamento y que una vez aprobada esta Instrucción se podrían designar, si así se estima oportuno, a Fiscales con destino en las Fiscalías de CCAA y se podría implantar este delegado en Fiscalías de CCAA uniprovinciales.

A continuación, el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial procedió a dar cuenta de sus Dictámenes 2/2016, sobre los nuevos conceptos de imprudencia grave y menos grave, y 3/2016, sobre la reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios en accidentes de circulación. Respecto al primero de los dictámenes, comenzó recordando que los últimos datos en nuestro país, 1680 fallecidos, significan además de las tragedias, dolor y sufrimiento a ellos unidos, unas pérdidas económicas anuales estimadas como mínimo en 10.000 millones de euros. Expuso que el primero de los Dictámenes se orienta a evitar que la parcial despenalización operada al sustituir la imprudencia menos grave por la leve, conduzca a resoluciones indebidas de incoación de procedimiento por delito leve o de archivo. En particular a que aun cuando haya indicios de delito no se practique una mínima instrucción, impidiendo la información y protección de derechos a las víctimas a que hace referencia la Instrucción de la Fis-

cal de Sala Delegada que acaba de exponer y que sólo se ostentan en el proceso penal. En este sentido, dijo que había procurado ofrecer criterios flexibles, dada la necesaria valoración casuística de los hechos y claros para procurar una tutela penal mínima de los bienes jurídicos fundamentales, vida e integridad física en el tráfico.

En cuanto al Dictamen 3/2016, indicó que se refería al nuevo sistema de valoración de daños, el cual presenta importantes deficiencias como la ausencia de Bases Técnicas publicadas imprescindibles para el cálculo del lucro cesante y en particular para las pensiones deducibles de los perjudicados, lo que exige para su aplicación herramientas informáticas de cálculo. Asimismo los nuevos supuestos socio-familiares para el perjuicio personal y particular exigen de acreditaciones y datos que han de aportar las Policías o los perjudicados en su comparecencia ante el Juzgado. También indicó que los médicos forenses deben, en sus informes, ajustarse a las nuevas normas y conceptos y utilizar los programas. Para concluir su exposición sobre este segundo Dictamen, indicó que las demoras y la complejidad pueden abocar a las víctimas de accidentes, en especial a las económicamente vulnerables, a una situación de indefensión.

En atención a todo lo expuesto, solicitó a los Fiscales Superiores la difusión de los Dictámenes en el territorio de las Comunidades Autónomas. En particular el 3/2006 a los Institutos de Medicina Legal, atendiendo a las cuestiones que planteen e informándole de ellas. Solicitó, igualmente, la elaboración y remisión a las Policías de Tráfico de las instrucciones derivadas de uno y otro dictamen y que hacen referencia a sus cometidos, así como que se lleven a cabo los esfuerzos necesarios con los órganos competentes de las CCAA, en coordinación con él y con la Unidad de Apoyo para que todos los Fiscales de sus territorios tengan acceso a los dos Programas de cálculo antes citados.

La Fiscal General del Estado mostró su conformidad con que se difundan los Dictámenes y que se hagan gestiones para posibilitar la utilización de los programas de cálculo, para concluir agradeciendo la intervención del Fiscal de Sala.

Pasando al siguiente punto del orden del día relativo a la evaluación de las incidencias en la aplicación de los nuevos plazos de la fase de instrucción conforme al art. 324 LECrim, tomó la palabra D. José Luis Bueren, explicando que no se ha querido pedir un nuevo informe por no sobrecargar a los Fiscales Superiores y que desde la Fiscalía General del Estado se trató de promover la generalización del denominado protocolo de Valladolid. Señaló que se estaba en fase de normalización, pero la aplicación del precepto sigue siendo compleja porque

en muchas ocasiones las herramientas de las que se dispone no se están utilizando correctamente por los órganos judiciales. Indicó que la inclusión de este punto del orden del día respondía a recabar información sobre si en cada uno de los respectivos ámbitos territoriales se ha llegado a algún convenio, si se estaba controlando la aplicación del art. 324 LECrim y si se proveía por los Jueces en tiempo y forma las peticiones de complejidad. Igualmente solicitó información sobre si los Jueces estaban acordando de oficio, la declaración de complejidad y sobre si se estaban siguiendo las pautas de la Circular.

Tras la intervención de D. José Luis Bueren se pasó a dar cuenta por los Fiscales Superiores de la situación en cada territorio. Existiendo un balance, en general, satisfactorio, habiéndose revisado absolutamente todas las causas y señalándose como principales problemas el mal funcionamiento del sistema informático y que el protocolo de Valladolid, en muchos territorios, no había podido ser implantado pues la colaboración del secretario se limitaba a remitir las causas que se les solicitaba.

Por doña Consuelo Madrigal se manifestó que en la Memoria de este año se había introducido una propuesta de reforma legal que incorpora con un pase al Fiscal obligatorio; consideró que, de acogerse, se solucionarían muchos problemas. Que, en tanto se produce la modificación, hay que trabajar con lo que tenemos. Se comprometió a trasladar al Ministerio esta información porque interpela a otros operadores jurídicos. Se congratuló de la normalización, felicitando a los Fiscales que han asumido todo el protagonismo y toda la responsabilidad.

Seguidamente se pasó al punto del orden del día relativo a las medidas organizativas para la implantación del nuevo recurso de apelación ante las Salas de lo Civil y de lo Penal de los TSJ contra las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales en única instancia, discutiéndose un borrador de Circular que sobre tal cuestión había elaborado la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

Tras exponer sus pareceres algunos de los miembros de la junta, D. José Miguel de la Rosa expuso que se ha elaborado un segundo borrador de Circular atendiendo a las observaciones formuladas en la última Junta de Fiscales Superiores, desplazando, conforme a la opinión mayoritaria expresada en la anterior Junta, el protagonismo desde la Fiscalía provincial a la Fiscalía Superior, tanto en el recurso de apelación, cuando hay vista, como en la preparación de los recursos de casación. Por parte de los miembros de la Junta que se pronunciaron sobre esta cuestión se resaltó la necesidad de una buena coordinación entre las Fiscalías Provinciales y las Superiores.

El siguiente punto del orden del día versó sobre la evaluación de las incidencias en la implantación del sistema de notificaciones electrónicas, cuestión a la que se refirió D. José Luis Bueren, indicando que el proceso de implantación es una de las grandes preocupaciones de la Fiscalía General del Estado y enumerando las actuaciones hasta la fecha realizadas.

A continuación se pasó al punto del orden del día relativo a los problemas derivados de la documentación de las declaraciones instructorias mediante grabaciones y de la negativa de los Letrados de la Administración de Justicia a transcribirlas. Doña Consuelo Madrigal dio la palabra a Doña Pilar Jiménez Bados, proponente de la inclusión de este punto.

Doña Pilar Jiménez Bados expuso que la modificación del art. 230 LOPJ ha generado gran preocupación de las Fiscalías, en tanto que había algunas provincias en las que se ha empezado a grabar y no a transcribir. Alegó que se puede llegar a una situación grave y que había que trasladar esta preocupación al Ministerio. Planteando la necesidad de una reforma legal. Doña Consuelo Madrigal consideró que había que proponer una reforma legal de la regulación de las transcripciones que incorpore al menos la obligación de minutar las declaraciones para que Fiscales y Jueces puedan manejar los DVD.

Finalmente, en el último punto de la orden del día por el Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo se dio cuenta sobre varias cuestiones, como la presentación de un protocolo base para la futura celebración de convenios de mediación, el acceso a bases de datos del punto neutro y la elaboración del portal de la transparencia a iniciativa del Consejo Fiscal. Ya se ha puesto en marcha en relación con la actividad de la Fiscalía General, aspectos presupuestarios, actividades de Fiscalía, Consejo Fiscal, Junta de Fiscales de Sala, direcciones a las que se puede acceder para ponerse en contacto etc. Ya se puede consultar en el portal de la transparencia.

Concluyó la Junta con el agradecimiento de D.^a Consuelo por la colaboración de los Fiscales Superiores, así como por todas las intervenciones.

5. INSPECCIÓN FISCAL

El artículo 9.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante EOMF) dispone que la Memoria Anual del Fiscal General del Estado recogerá las observaciones de las Memorias que han de elevarle los Fiscales de los distintos órganos, en la forma y tiempo que

reglamentariamente se establezca sobre su actividad. Una somera indicación de la actividad desarrollada por los Fiscales integrantes de la plantilla de la Inspección Fiscal, limitada a los márgenes de extensión fijados por la Fiscalía General del Estado, es la que se recoge en las siguientes líneas.

5.1 Régimen interior de la Inspección Fiscal

Bajo este apartado se estima oportuno incorporar la Orden general de Servicio, dictada el 29 de septiembre de 2015, que no quedó recogida en la Memoria del año pasado, por haber tenido plena eficacia sus apreciaciones durante el año 2016, Orden que versa sobre los recursos administrativos y jurisdiccionales procedentes contra las resoluciones adoptadas por la Inspección Fiscal al concluir las diligencias de inspección (que a partir de enero de 2017 han pasado a denominarse «información previa» acomodando su terminología a la del artículo 423 LOPJ para la misma función que cumplen en la Carrera Judicial), y que se dictó ante el importante reconocimiento de la autonomía funcional de la Institución del Ministerio Fiscal que efectuó el Tribunal Supremo, Sala Tercera, en Sentencia de 20 de julio de 2015 (Rec. 2099/2014). Se han establecido también otras órdenes de servicio, internas, relativas al reparto de trabajo entre los integrantes de la Inspección Fiscal, durante el año 2016.

5.1.1 LA ORDEN DE SERVICIO SOBRE LOS RECURSOS EN LAS DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN, DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 2015

«I. 1. La Orden de Servicio de la Inspección Fiscal de 11 de junio de 2015, al tratar en su apartado II.6) el procedimiento de diligencias de inspección, que tienen por objeto constatar y delimitar a modo de actuación preliminar o información previa posibles disfunciones o anomalías en el funcionamiento del servicio que se presta desde las Fiscalías antes de proceder –en caso de presentar entidad disciplinaria– a la apertura de diligencias informativas o expediente disciplinario, afirma lo siguiente: *Recurso*.–El acuerdo final de las diligencias de inspección se notificará al denunciante, ofreciéndole la oportunidad de interponer recurso de alzada ante el Ministerio de Justicia en el plazo de un mes en tanto este criterio no se modifique reglamentariamente.

2. El borrador de anteproyecto de Reglamento de Régimen Disciplinario del Ministerio Fiscal, elaborado desde la Fiscalía General

del Estado y recientemente presentado al Ministerio de Justicia, no contempla el recurso administrativo de alzada contra el archivo de las diligencias cuando su objeto carece de entidad disciplinaria sino el potestativo de reposición, en consonancia con la apreciación de que el Ministerio de Justicia no es superior jerárquico del Ministerio Fiscal, que ejerce su misión por medio de órganos propios (art. 2 EOMF), siendo una previsión aislada la recogida en el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que admite el recurso de alzada contra las resoluciones del Fiscal General del Estado cuando impone sanciones disciplinarias en el ámbito de su competencia.

3. También recientemente y a propósito de la impugnación de una Instrucción del Fiscal General del Estado, el Tribunal Supremo ha reconocido la «autonomía funcional de la Institución del Ministerio Fiscal, en la que profundizó la reforma estatutaria que introdujo la Ley 24/2007 considerándolo órgano de relevancia constitucional con personalidad propia que ejerce su misión por medio de órganos propios (art. 2.2)», declarando que «la previsión de un recurso jerárquico, como es el de alzada, contra los actos del Fiscal General del Estado, a resolver por el Ministro de Justicia, no encaja en el ordenamiento constitucional del Ministerio Fiscal pues no parece compatible con ninguna de las proyecciones legales de su autonomía, la que hace referencia al Poder Judicial y la que tiene por razón sus cometidos constitucionales. El artículo 67 EOMF se está refiriendo, no a todos los actos del Fiscal General del Estado sino solamente a unos muy concretos: los dictados en el procedimiento disciplinario que consista en la imposición de sanciones de multa, traslado forzoso o suspensión de hasta tres años» (STS 20/07/2015 Rec. Cas. 2099/2014 FJ 7.º).

4. La trascendencia de la anterior declaración jurisprudencial no puede ignorarse y obliga a reconsiderar el criterio sobre los recursos que cabe interponer para revisión de las decisiones del Fiscal Jefe Inspector cuando, en el ámbito de su competencia, al «examinar la regularidad de funcionamiento del Ministerio Fiscal» (art. 159 del Decreto 437/1969, de 27 de febrero, que aprueba el Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal) que ejerce «con carácter permanente por delegación del Fiscal General del Estado» (art. 13.2 EOMF), acuerda el archivo de diligencias de inspección poniendo fin a la vía administrativa al carecer de superior jerárquico (art. 109.c Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

5. En todo caso, el recurrente está legitimado para exigir por vía de impugnación que el acuerdo de archivo de las diligencias de inspección se motive razonablemente y vaya precedido de suficiente

comprobación e investigación, siendo reiterado criterio jurisprudencial la negación de legitimación cuando se reclama que la actividad investigadora finalice necesariamente con la incoación de procedimiento disciplinario o con la imposición de una sanción, y esto es así por no producir –la incoación o la sanción– efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, así como por no eliminar carga o gravamen alguno de esa esfera. En todo caso, la petición de que se continúen esclareciendo los hechos debe ir acompañada de la necesaria concreción e identificación de cuáles sean las actividades de investigación o comprobación adicionales a las practicadas en el seno de las diligencias de inspección fiscal (arg. STS 29/05/2015 Rec. Cas. 471/2014).

II. En consecuencia, actuando el Fiscal Jefe Inspector por delegación permanente del Fiscal General del Estado, y entendiéndose dictadas por el órgano delegante las resoluciones que se adopten por delegación indicando expresamente esta circunstancia (art. 13.2.c Ley 30/1992 y STS 25/04/2013 C.C. 63/2012), SE ACUERDA lo siguiente:

1.º A la entrada en vigor de esta Orden las resoluciones de archivo del Fiscal Jefe Inspector en las diligencias de inspección ofrecerán –para caso de discrepancia– la posibilidad de interponer recurso potestativo de reposición ante la Inspección Fiscal por agotar la vía administrativa (art. 116.1 Ley 30/1992) o, alternativa y directamente recurso jurisdiccional contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, si se dispusiera de legitimación para ello, de conformidad con las previsiones de la Ley 30/1992 y de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al hallarse en esta Capital el órgano fiscal que dicta el acto y no proceder el fuero electivo del tribunal en cuya circunscripción tiene el recurrente su domicilio ni recaer la resolución de archivo sobre materia de personal o sanción (arts. 10.1.m. y 14.1 regla 1.ª de la Ley 29/1998).

Siendo suficiente motivación justificadora del cambio las razones expuestas (art. 54.1.c. Ley 30/1992), y no erosionando la separación del anterior criterio los principios constitucionales de igualdad o seguridad jurídica, los decretos de archivo de diligencias de inspección dejarán de ofrecer como medio de impugnación el recurso de alzada ante el Ministerio de Justicia.

Frente a la resolución del recurso potestativo de reposición, al no poder interponerse de nuevo dicho recurso (art. 117.3 Ley 30/1992), únicamente cabrá impugnación mediante recurso contencioso-administrativo si el recurrente dispusiera de legitimación para ello,

debiendo ser presentado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

2.º Los decretos de archivo de las diligencias de inspección recogerán un apartado con la siguiente redacción: Recursos: Contra el presente Decreto, que pone fin a la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.c de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 13.2 EOMF; STS 21/05/2015 Rec. Cas. 2099/2014; Orden de Servicio Inspección Fiscal 24/09/2015), cabe interponer en el plazo de un mes recurso potestativo de reposición, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado (C/ Fortuny, n.º 4 Madrid 28010) en los términos establecidos por el artículo 116 y concordantes de aquella Ley o, alternativamente, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, según lo establecido en los artículos 10.1.m) y 14.1 regla 1.ª de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de esta misma Ley, si se dispusiera de legitimación para ello. Madrid, de ... de ... 201 ... El Fiscal Jefe Inspector (P.D. Fiscal General del Estado: art. 13.2 EOMF)

3.º El nuevo criterio sobre recursos administrativos entrará en vigor al siguiente día de la fecha de esta Orden, no afectando a los recursos de alzada que puedan ser presentados con posterioridad –cuya tramitación seguirá el curso legal correspondiente– si la notificación de la resolución que se impugna fue enviada al recurrente desde la Inspección Fiscal con anterioridad a su vigencia.

4.º En consonancia con lo inicialmente relacionado y a efectos de ofrecer la debida unidad de actuación, los decretos de apertura de diligencias de inspección recogerán la siguiente redacción: DECRETO. Vistos los términos de la anterior documentación, se acuerda la apertura de diligencias de inspección para constatar y delimitar –a modo de actuación preliminar o información previa– posibles disfunciones o anomalías en el funcionamiento del servicio que se presta desde las Fiscalías, antes de proceder –en caso de presentar entidad disciplinaria– a la apertura de diligencias informativas o expediente disciplinario. Regístrese bajo el correspondiente número de orden. Se designa para la instrucción al Inspector Fiscal encargado de la Fiscalía o territorio. Madrid, ... de ... de 201 ... EL FISCAL JEFE INSPECTOR (P.D. Fiscal General del Estado: art. 13.2 EOMF)».

5.2 Situación y evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal

5.2.1 PLANTILLA ACTUAL

La plantilla orgánica del Ministerio Fiscal fue determinada por última vez, con motivo de su ampliación, por el Real Decreto 62/2015, de 6 de febrero, quedando constituido el número de miembros integrantes de la Carrera Fiscal por 2.473 Fiscales. Por Real Decreto 930/2015, de 10 de octubre, se promovió en la Carrera Fiscal el ascenso de 73 abogados fiscales a la categoría de Fiscal.

El número total de Fiscales integrantes de la Carrera Fiscal se distribuye en las siguientes categorías:

- a) Primera categoría, Fiscales de Sala: 25.
- b) Segunda categoría, Fiscales: 1.826.
- c) Tercera categoría, Abogados Fiscales: 622.

La plantilla resulta claramente insuficiente ante las continuas exigencias de intervención del Ministerio Fiscal que marcaron las últimas reformas legales, necesidad de incremento que se ha visto paralizada durante 2016 ante la situación política derivada de los resultados de la contienda electoral, lo que se palio en alguna medida con la designación temporal de Fiscales sustitutos de refuerzo y el esfuerzo desplegado por los Fiscales titulares, con sustituciones profesionales y apurando la dedicación a su actividad laboral, lo que en estas líneas hay que recoger y reconocer.

5.2.2 ALTAS EN LA CARRERA FISCAL. INGRESO DE NUEVOS ABOGADOS FISCALES DEL CENTRO ESTUDIOS JURÍDICOS

En cuanto al ingreso de nuevos Abogados Fiscales en la Carrera, una vez concluido el período correspondiente al curso teórico práctico de selección de los alumnos del Centro de Estudios Jurídicos correspondiente a las pruebas selectivas convocadas en el año 2015, se nombraron 35 nuevos Abogados Fiscales que son los integrantes de la 56 Promoción de la Carrera Fiscal. Su nombramiento tuvo lugar por Orden JUS de 13 de septiembre de 2016, a Propuesta del Fiscal General del Estado, tras convocatoria de concurso de 19 de julio de 2016 para provisión de destinos desiertos de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, incorporándose a sus respectivos destinos tras prestar juramento o promesa y tomar posesión de sus cargos.

5.2.3 BAJAS EN LA CARRERA FISCAL

Las bajas producidas en la Carrera durante el año 2016 ascendieron a un total de quince, desglosadas de la siguiente manera:

Jubilaciones:

- D. Federico Bello Landrobe: el día 16 de enero de 2016.
- D. Alejandro Fernández Furquet: el día 9 de julio de 2016.
- D.^a Ana Isabel Sobrino: el día 12 de septiembre de 2016.
- D. Antonio Salinas Casado: el día 16 de octubre de 2016.
- D.^a Ana M.^a Rivas Santalo: el día 27 de noviembre de 2016.
- D. Luis Callejo Sanz: el día 25 de noviembre de 2016.
- D. José Antonio Martín-Caro Sánchez: el día 2 de diciembre de 2016.

Fallecimientos:

D. Francisco José Hernando García, Fiscal de 2.^a categoría, destinado en la Fiscalía provincial de Málaga, fallecido el 2 de febrero de 2016.

D. Luis Barroso González, destinado en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fallecido el 16 de mayo de 2016.

D.^a M.^a Blanca Rodríguez García, destinada en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, fallecida el 18 de mayo de 2016.

D.^a Blanca Gómez Jiménez, destinada en la Fiscalía de la CC.AA. del País Vasco, fallecida el 26 de noviembre de 2016.

Respecto a los compañeros fallecidos, la Carrera Fiscal guarda un grato recuerdo, por su amistad, compañerismo y compromiso con los valores constitucionales que tiene encomendados al Ministerio Fiscal. Desde aquí a ellos y sus familias se envía el más sincero recuerdo y agradecimiento.

Excedentes Voluntarios (por interés particular):

D. Miguel Pedro Pardo Castillo, con efectos del 31 de marzo de 2016 (BOE de 30 de marzo de 2016).

D.^a Presentación Sedano Bocos, excedente desde el 14 de abril de 2016 (BOE de 6 de abril de 2016).

Juan Antonio García Jabaloy, excedente desde de 30 de abril de 2016 (BOE 14 de abril de 2016).

Helena M.^a Prieto González, excedente desde el 2 de mayo de 2016 (BOE 26 de abril de 2016).

5.2.4 PROLONGACIÓN DE PERMANENCIA EN EL SERVICIO ACTIVO DE LA CARRERA FISCAL

La reforma introducida en la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, modificó la redacción del apartado 1 del artículo 386, que ha pasado a decir lo siguiente: «La jubilación por edad de los Jueces y Magistrados es forzosa y se decretará con la antelación suficiente para que el cese en la función se produzca efectivamente al cumplir la edad de setenta años. No obstante, podrán solicitar con dos meses de antelación a dicho momento la prolongación de la permanencia en el servicio activo hasta que cumplan como máximo setenta y dos años de edad. Dicha solicitud vinculará al Consejo General del Poder Judicial quien solo podrá denegarla cuando el solicitante no cumpla el requisito de edad o cuando la presentase fuera del plazo indicado». A su vez, la Disposición Adicional Sexta de la misma Ley Orgánica 7/2015 dispone que «la referencia realizada en el artículo 386 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, al Consejo General del Poder Judicial deberá entenderse efectuada al Ministerio de Justicia cuando sean Fiscales los que soliciten la prolongación de la permanencia en el servicio activo».

Esta peculiar figura jurídica de prolongación en el servicio activo fue recordada a toda la Carrera por la Inspección Fiscal en Comunicación cursada el 25 de noviembre de 2015, haciendo referencia la misma Qque «habiendo entrado en vigor el nuevo artículo 386.1 LOPJ el día 1 de octubre de 2015, los Fiscales que deseen prolongar su permanencia en el servicio activo en la Carrera Fiscal hasta cumplir, como máximo, la edad de 72 años, deberán formular la pertinente solicitud, al menos dos meses antes de la fecha de cumplimiento de 70 años, para que el Ministerio de Justicia –con carácter vinculante– otorgue la prórroga de servicio activo. A tal fin, la solicitud puede dirigirse a través del Fiscal Jefe respectivo, con la antelación necesaria, a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, que emitirá el informe pertinente para remisión al Ministerio de Justicia junto con la solicitud».

De esta manera un Fiscal en 2015 y 7 Fiscales en 2016 han formalizado solicitud de prolongación de permanencia en servicio activo para seguir prestándolo cumplidos los 70 años de edad.

5.2.5 CONCURSOS DE PLAZAS DE FISCAL

La Inspección Fiscal impulsa, periódicamente la convocatoria de los concursos ordinarios reglados (últimamente dos al año), que se

llevan a efecto por el sistema de cobertura posterior de las vacantes «a resultas», además de la asignación de plazas ofertadas a los nuevos Abogados Fiscales que proceden del CEJ. En el año 2016 la convocatoria de elecciones generales al Gobierno de la Nación y la posterior situación de incertidumbre ocasionada por su resultado, con la convocatoria de segundas nuevas elecciones, determinó que durante la anualidad objeto de la presente Memoria no se convocasen concursos para cobertura de plazas de nombramiento discrecional, cuyo impulso – con la correspondiente propuesta remitida al Ministerio de Justicia– corresponde al Fiscal General del Estado. De esta manera, algunas plazas de Jefatura vacantes por jubilación de sus titulares han sido ejercidas en virtud de sustitución legal por los respectivos Tenientes Fiscales, y en otros casos, los cargos de Fiscales Jefes o Tenientes Fiscales que había que renovar fueron prorrogados hasta su cobertura, con relevo o confirmación en el cargo, lo que ha tenido lugar en el año 2017.

Durante 2016 se celebraron los siguientes concursos ordinarios reglados para la provisión de plazas en la Carrera Fiscal:

– A propuesta del Fiscal General del Estado formalizada el 18 de noviembre de 2015, tuvo lugar convocatoria de concurso (BOE de 2 de diciembre de 2015), resolviéndose los nombramientos por Orden JUS 246/2016, de 18 de febrero (BOE 1 marzo), y Real Decreto 88/2016, de 26 de febrero (BOE 1 marzo).

– A propuesta del Fiscal General del Estado formalizada el 19 de abril de 2016, tuvo lugar convocatoria de concurso, publicado por Orden JUS 717/2016, de 5 de mayo, resolviéndose los nombramientos por Real Decreto 295/2016, de 15 de julio, y Orden JUS 1172/2016, de 15 de julio.

– A propuesta del Fiscal General del Estado, de 3 de octubre de 2016, se produce nueva convocatoria por Orden JUS 1802/2016, de 7 de noviembre, resolviéndose por Real Decreto y Orden Ministerial en 2017.

5.2.6 INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN «FISCALES ELECTOS» COMO CAUSA DE IMPOSIBILIDAD PARA CONCURSAR A PLAZAS REGLADAS

Por el interés del criterio sostenido por la Inspección Fiscal en julio de 2016 (expediente gubernativo 302/2016), se incorpora seguidamente la fundamentación utilizada ante reclamación por la asignación provisional por el Ministerio de Justicia de una plaza en concurso

reglado, siendo la asignación un acto de trámite no decisorio del fondo del asunto.

La reclamación manifestaba la disconformidad con la propuesta de resolución provisional de concurso de traslado para cubrir plaza de Teniente Fiscal a favor del Fiscal Jefe de la misma Fiscalía Provincial, y ello por considerar que no permitía su adjudicación la base de la convocatoria, que impedía concursar a quienes se encontrasen en la siguiente situación: «los electos para un destino que hubiera sido solicitado por ellos», entendiendo que la persona a la que se proponía para ocupar el cargo incurría en semejante prohibición.

El reclamante consideraba que no podía interpretarse que la palabra «electo» significase que habiendo sido nombrado para un destino o cargo fiscal no hubiera tomado todavía posesión del mismo. Que la palabra «electo» sólo podía referirse a los nombrados discrecionalmente a plaza o destino no reglado, cuáles son las Jefaturas de las Fiscalías. Que en todo caso el «Fiscal electo» tendría que haber renunciado a la plaza de Jefatura antes de concursar, sin que la participación en el concurso para adjudicación de la plaza de Teniente Fiscal pudiera considerarse renuncia tácita a la plaza de Jefe. El reclamante reconocía la existencia del precedente de un concurso reglado en el que, tres años antes, se produjo la adjudicación de una plaza de Teniente Fiscal de Fiscalía Provincial a favor de un Fiscal Jefe que no había renunciado previamente a la Jefatura, pero decía que en tal caso la ocupación a nadie perjudicó.

Como Fundamentos la Inspección Fiscal esgrimió los siguientes:

Primero.—El escrito de reclamación pone el énfasis en la interpretación de la expresión «electo», que como impedimento para concursar establece una de las bases de la convocatoria y es consecuente con el criterio que en el mismo sentido pone de manifiesto el Real Decreto 525/1983, de 9 de febrero, al decir que «no podrán concursar los electos para un destino que hubiera sido solicitado por ellos». Esta regla se corresponde con la prevista en el artículo 327 LOPJ, que declara que «no podrán concursar los electos, ni los que se encontraren en una situación de las previstas en esta ley que se lo impida», y con el artículo 146.1 del Reglamento de la Carrera Judicial 2/2011 que refiere que «no podrán participar en los concursos de traslado los jueces y magistrados electos de conformidad con lo establecido en el artículo 327.1 LOPJ».

Segundo.—Sin embargo la expresión «fiscal electo», que no la recoge el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, no cabe ser interpretada de la manera que pretende el reclamante, y no sólo ya por el precedente de un

concurso de Fiscales sino porque por su misma naturaleza el calificativo «electo» viene referido no a la situación de los Fiscales que ocupan plaza en virtud de nombramiento discrecional sino a la situación en que se encuentran todos aquellos (Fiscales y funcionarios en general) que habiendo sido designados o nombrados para una plaza específica, sea por concurso reglado o no, todavía no han tomado posesión del cargo para el que fueron designados o elegidos. Si se produjera efectivamente este caso, el Fiscal que todavía no ha tomado posesión del cargo aún habiendo sido nombrado para el mismo, al ser electo, no podría concurrir a nuevo destino. Esta interpretación, considerada en la práctica de los concursos periódicamente convocados sin cuestionamiento reclamativo alguno, resulta coherente con la previsión del artículo 55.4 del Reglamento del Ministerio Fiscal de 1969 que, al regular los traslados de miembros del Ministerio Fiscal, describe quienes no pueden cursar solicitud, distinguiendo entre «los funcionarios electos y los que hubieran sido designados a su instancia para cualquier cargo, antes de que transcurra un año desde la fecha en que se posesionaron de él». La distinción nítidamente perfila dos situaciones distintas que rompen el argumento que sostiene la reclamación de identificar el concepto electo con el de designado para cargo de nombramiento discrecional.

Tercero.—Por si la terminología pudiera todavía producir alguna duda, la palabra electo está siendo en estos momentos empleada calificando de «diputados electos» a cuantos han resultado designados en las urnas tras celebrarse las últimas elecciones generales, y hasta tanto aporten las correspondientes credenciales y tomen posesión de su respectivo cargo en el Congreso de los Diputados. Esta calificación viene apoyada en la redacción de los artículos 2, 3, 4 y 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que utiliza expresamente la denominación «diputados electos», diciendo el artículo 20 lo siguiente:

1. El Diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos:

1.º Presentar en la Secretaría General la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.

2.º Cumplimentar su declaración de actividades en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

3.º Prestar, en la primera sesión del Pleno a que asista, la promesa o juramento de acatar la Constitución.

2. Los derechos y prerrogativas serán efectivas desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo.

La lectura del anterior texto, trasladada al ámbito de la reclamación presentada, no permite abrigar duda alguna de lo que debe entenderse por Fiscal electo, sin necesidad de entrar en otras apreciaciones de la reclamación. En todo caso es absolutamente improcedente la alegada necesidad de renunciar previamente al cargo de Jefatura para participar en concurso reglado para destinos fiscales como el de Teniente Fiscal de Fiscalía Provincial, que se proveerá entre funcionarios de la categoría atendiendo al mejor puesto escalafonal según dispone el EOMF (art. 36.5), razón por la que ha concurrido a la plaza convocada de Teniente Fiscal el Fiscal Jefe de la misma Fiscalía.

5.3 Actividad inspectora

Procede recordar que la actividad inspectora persigue esencialmente mejorar el servicio que las Fiscalías han de prestar a los ciudadanos en el ámbito de la Justicia, rectificando prácticas inadecuadas o posibles disfunciones. La actividad inspectora permite detectar el posible inadecuado funcionamiento de los servicios a través de las visitas presenciales o de las comunicaciones periódicas escritas, tanto relativas a materias generales como a aspectos concretos de la actuación que desempeñan los Fiscales. El proceder de este tipo de intervenciones queda registrado en la Inspección Fiscal a través de expedientes gubernativos, pudiendo concluir con la sugerencia de cambios en las prácticas de las Fiscalías. A través de los expedientes gubernativos se constata igualmente cualquier actuación de la Inspección Fiscal que exija pronunciamiento, contestación, suministro de información o notificación sustantiva, amplitud incrementada por incluir también las decisiones sobre las diversas situaciones administrativas de los Fiscales.

5.3.1 ACTIVIDAD INSPECTORA REALIZADA POR LA INSPECCIÓN FISCAL EL AÑO 2016

El Fiscal Jefe Inspector presentó al Consejo Fiscal el Plan de actuación con las visitas de inspección previstas para el año 2016, siguiendo la línea establecida en los últimos años: además de efectuar visita a los órganos fiscales que llevaban más tiempo sin ser inspeccionados, y de las visitas extraordinarias que considerase pertinentes el Fiscal General del Estado o el Consejo Fiscal, se visitarían también las Fiscalías en que el mandato de Jefatura quedaba agotado durante el mencionado año 2016, facilitando de esta manera al Consejo Fiscal

elementos de valor para proponer la renovación o confirmación de los nombramientos a cargos de Jefatura a efectuar.

De esta manera en 2016 se efectuaron visitas de inspección ordinaria por la Inspección Fiscal a las Fiscalías Provinciales de Cádiz, Almería, Tarragona, Salamanca, Zamora, Zaragoza, Alava y Lleida; a las Fiscalías de las Comunidades Autónomas de La Rioja, Andalucía, Castilla-La Mancha, País Vasco, y Región de Murcia (visita de carácter extraordinaria), y a la Fiscalía de Área de Móstoles en Madrid. También a la Fiscalía de Área de Cartagena en visita extraordinaria. En los primeros meses de 2016, y ante los problemas que estaba generando el sistema de implementación de LexNet en todas las Fiscalías de territorios autonómicos con competencias no transferidas, se cursó visita –conjuntamente con Fiscales de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, incluso de la Secretaría Técnica– a las Fiscalías de Valladolid, Albacete y Ciudad Real para comprobar y contrastar exclusivamente la bondad de la aplicación informática, conociendo de primera mano los importantes problemas de muy diverso orden que el sistema planteaba y la dificultad que suponía para poder desarrollar con la eficacia requerida la misión que tiene encomendada el Ministerio Fiscal. Consta en el acta levantada a estas últimas la gravedad de la situación generada por el conjunto –entonces innecesariamente complejo– de aplicaciones informáticas que se había procurado al Ministerio Público, carentes de interoperabilidad y absolutamente inadecuadas para la más correcta, segura y ágil tramitación electrónica de los procedimientos. También se ha realizado alguna visita de inspección conjunta con el equipo de inspectores del Consejo General del Poder Judicial en materia de incapacidades, como la que tuvo lugar a la Fiscalía de Navarra.

5.3.2 ACTIVIDAD INSPECTORA EN 2016 DE FISCALÍAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Fiscalías de Comunidades Autónomas, mediante la intervención del Fiscal Superior, han desarrollado las pertinentes visitas de inspección a las Fiscalías de su respectivo territorio, complementando de esta manera las llevadas a cabo por la Inspección Fiscal, importante tarea de control en la que es objetivo esencial que no se superpongan ambas actividades, aunque resulta evidente el distinto tamaño y número de las Fiscalías Territoriales que resultan acogidas a la labor inspectora de las respectivas Fiscalías de Comunidades Autónomas. Las Fiscalías visitadas por los Fiscales Superiores en 2016 fueron:

-Andalucía: Jaén, Córdoba, Motril (Sección territorial de Granada), Huerca-Overa (Sección territorial de Almería), y Baza-Guadix (Sección territorial de Granada). Málaga, Lora del Río (Sección territorial de Sevilla), Sevilla, Linares (Sección territorial de Jaén) y Fuen-girola (Sección territorial de Málaga).

- Cataluña: Lérida, Olot (Sección territorial de Gerona), Barce-lona y Sabadell.

- Aragón: las tres Fiscalías Provinciales de la Comunidad.

- Asturias: todos los órganos fiscales del territorio.

- Canarias: Lanzarote, Sección territorial de Fuerteventura y de San Bartolomé de Tirajana.

- Extremadura: Mérida, y las Secciones territoriales de Villa-nueva de la Serena, Plasencia y Zafra.

- Castilla-La Mancha: Albacete, Toledo, Sección territorial de Talavera de la Reina, y Ocaña.

- Valencia: Valencia, Alzira, Sección territorial de Vinaroz.

- Galicia: Vigo, Santiago y Orense.

- Madrid: Sección de Menores de Madrid, Sección de Civil y Discapacidad, de lo Social, Contencioso-Administrativo, Ejecución Penal y Vigilancia Penitenciaria.

- Castilla-León: Segovia, León, Ponferrada, Avila, y Valladolid.

- Baleares: Ibiza, y las Secciones territoriales de Mahón y Manacor.

- País Vasco: Álava y Guipúzcoa.

5.4 Actividad gubernativa de la Inspección Fiscal

La Inspección Fiscal se configura como una unidad administrativa de la Fiscalía General del Estado que presta apoyo al Fiscal General del Estado y al Consejo Fiscal. Prepara la documentación que utilizará el Consejo Fiscal en los debates de sus sesiones cuando la materia esté relacionada con la propia del desempeño o cometidos de la Inspección, guardando asimismo las actas y documentación de sus reuniones y decisiones (RD 437/83 y Reglamento interno del Consejo de 20/9/83).

La Inspección Fiscal, Unidad sin adscripción jurisdiccional, des-empeña asimismo numerosas actividades de gestión propias del estatu-to profesional de los Fiscales: tramitación de compatibilidades, situaciones administrativas, licencias y permisos, concursos de tras-lado, valoración de méritos y tramitación de recompensas y condecoraciones.

La amplia actuación gubernativa queda registrada a través de los expedientes gubernativos, cuyo número total en 2016 ascendió a 515, aunque bajo tales procedimientos se incorporaron también algunas quejas sobre disfunciones en los órganos fiscales que no alcanzan la categoría de infracción disciplinaria.

5.5 Actividad disciplinaria

La apertura de diligencias de inspección (a partir de enero de 2017 han pasado a denominarse información previa como se ha indicado) para constatar y delimitar –a modo de actuación preliminar– posibles irregularidades o anomalías en el funcionamiento de los servicios que prestan los Fiscales integrantes de las Fiscalías, antes de proceder –en caso de presentar entidad disciplinaria– a la apertura de diligencias informativas o expediente disciplinario ascendió a un total de 61 en el año 2016. Las diligencias informativas, abiertas ante conductas con incidencia disciplinaria (arts. 65 EOMF y 416 LOPJ), ascendieron a tres, transformándose en expedientes disciplinarios. Dos de ellos concluyeron con imposición de sanciones de multa por infracción grave disciplinaria de retraso en el despacho de asuntos, y el tercero con la imposición de la sanción de separación del servicio por infracción muy grave del régimen de incompatibilidades de la Carrera Fiscal.

Siguen siendo las causas más frecuentes que motivan a presentar denuncia o queja con entidad inicial disciplinaria los retrasos en la emisión de informes y en el despacho de procedimientos; la supuesta pasividad en ejercicio de cometidos propios de la función fiscal; la desatención en la tramitación de procedimientos o en la defensa de los intereses por los que se considera que ha de velar el Ministerio Fiscal; la motivación de los informes por estar en desacuerdo con ellos o por considerar que son insuficientes; el desacuerdo con la postura asumida por los Fiscales en los procesos en que intervienen, singularmente en la instrucción de las diligencias de investigación penal, cuyo número ha crecido muy significativamente; los criterios asumidos en las peticiones de sobreseimiento... Número inferior es el de las quejas sobre el trato recibido por los Fiscales en la celebración de vistas, planteadas casi siempre por acusados o víctimas, y en las situaciones de confrontación de la vida familiar, en procesos matrimoniales con hijos menores donde la conflictividad pretende incidir en el cambio del criterio jurídico del Fiscal.

5.5.1 SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS FISCALES JEFES Y DE LA INSPECCIÓN FISCAL EN MATERIA DISCIPLINARIA

En mayo de 2016 se cursó desde la Inspección Fiscal Comunicación para procurar un criterio uniforme sobre la actuación a seguir ante la recepción y conocimiento de quejas con incidencia disciplinaria en los órganos fiscales, diciendo lo siguiente:

«1. El Estatuto de 1981 (en adelante, EOMF) establece que los miembros del Ministerio Fiscal incurrirán en responsabilidad disciplinaria cuando cometan alguna de las faltas previstas en la presente Ley, pudiendo ser leves, graves y muy graves (art. 61). Sobre los Fiscales sustitutos, el Real Decreto 634/2014, de 25 de julio, que regula el régimen de sustituciones en la Carrera Fiscal, declara que también estarán sujetos, en todo lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, a las mismas responsabilidades disciplinarias que los miembros del Ministerio Fiscal, y será exigida a través del procedimiento previsto en el artículo 27, pudiendo imponerles la sanción de advertencia directamente el Fiscal Jefe correspondiente (art. 23).

2. El EOMF atribuye potestad disciplinaria –cuando se trata de faltas leves– al Fiscal Jefe respectivo siempre que la sanción a imponer sea la de advertencia (arts. 67.1 y 22.5.c), lo que tendrá lugar previa la tramitación de una *información sumaria* con audiencia del interesado (art. 68 EOMF en relación con el 422.1 LOPJ). Pero las faltas leves disciplinarias, que prescriben a los 6 meses (art. 65.1), también pueden ser sancionadas con multa de 300 € a 3000 € y, conjuntamente, con advertencia y multa por el mismo importe, ostentando en estos casos la competencia para sancionar el Fiscal General del Estado (arts. 66.2 y 67), para lo que será preceptiva la instrucción de *expediente contradictorio* con audiencia del interesado (art. 68 EOMF).

3. La caracterización de determinados comportamientos con trascendencia disciplinaria como constitutivos de falta leve puede presentar escasa dificultad de determinación ante la propia singularidad de la descripción del supuesto de hecho infractor que recoge el artículo 64 del Estatuto. Pero otras veces, la calificación de una conducta como falta grave o leve vendrá determinada esencialmente en función del contexto y circunstancias concurrentes en el acto (ej.: las manifestaciones de desconsideración hacia los ciudadanos será grave o leve según las circunstancias en que se produzca, determinando la comisión de la falta disciplinaria grave del artículo 63.3 o de la falta leve del artículo 64.2), apreciación que en ocasiones precisará de cierta indagación comprobadora.

4. Posteriormente, y ya considerado provisionalmente el comportamiento infractor como constitutivo de falta leve, pese a que todos los supuestos de hecho del artículo 64 EOMF vienen caracterizados por la nota de su intrínseca levedad, al poder ser impuestas tres distintas sanciones al infractor y ostentar los Fiscales Jefes competencia exclusiva para sancionar con advertencia, será preciso efectuar entonces una nueva valoración para delimitar la intensidad que merezca el reproche sancionador en consideración a la misma naturaleza de la conducta infractora, extremo que incide en la competencia para sancionar las faltas leve que atribuye el EOMF tanto al Fiscal General del Estado como a los Fiscales Jefes respectivos.

Pues bien, siendo la advertencia la más liviana de las sanciones que se pueden imponer por la comisión de faltas leves en el ejercicio del cargo, como resulta de la relación del artículo 66.1 EOMF, la valoración de intensidad de la respuesta sancionadora deberá proyectarse desde el principio de proporcionalidad en función de las circunstancias accidentales del presunto infractor y del hecho (arg. art. 66 3 EOMF), apreciación de la sanción procedente que en última instancia ha de residenciarse en la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado.

5. A lo expuesto debe añadirse que los Fiscales Superiores ostentan la competencia para exclusivamente imponer la sanción de apercibimiento por comisión de faltas leves respecto de los Fiscales integrados en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma en el momento en que los hechos infractores se cometieron; los Fiscales Jefes Provinciales sobre los Fiscales que se encuentren integrados en la respectiva Fiscalía Provincial y Secciones Territoriales de la provincia; y los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área sobre los Fiscales integrantes de ella. Bajo su ámbito competencial quedan los Fiscales que ocupan plaza, los adscritos provisionalmente, los que se encuentren en comisión de servicio, los Fiscales retenidos, los destacados temporalmente, los que se hallen en expectativa de destino u otra situación similar. La competencia disciplinaria se ejercerá igualmente sobre los Fiscales sustitutos en función de la naturaleza de la posible sanción, sin perjuicio de poder instar los Fiscales Jefes su cese en el cargo –dirigiéndose a la Inspección Fiscal– cuando se advierta falta de aptitud o idoneidad, bien por dejar de atender diligentemente los deberes del cargo o por incumplimiento consiente de las funciones propias del mismo (arts. 23, 27.e y f RD 634/2014).

En consecuencia: A) Los Fiscales Jefes cuando conozcan, de oficio o ante la presentación de quejas o denuncias, conductas que puedan ofrecer naturaleza disciplinaria de algún fiscal integrado en la Fiscalía respectiva, abrirán *información previa* a modo de actuación

preliminar –si fuere necesario– para constatar a la mayor brevedad el supuesto comportamiento infractor. B) Los Fiscales Jefes acordarán motivadamente el archivo de la *información previa* cuando la conducta no ofrezca –con evidencia– entidad de falta disciplinaria leve. C) Los Fiscales Jefes, de poder constituir falta leve la conducta constatada, transformarán la información previa en *instrucción sumaria*, o abrirán directamente *instrucción sumaria* ante comportamientos que pudieran ser claramente constitutivos de falta leve, lo que sucederá siempre que por las circunstancias accidentales del hecho y del autor la intensidad de la leve infracción cometida sólo sea merecedora de la sanción de advertencia (se consultará si es preciso con la Inspección Fiscal). D) Los Fiscales Jefes, de presentar la conducta constitutiva de falta leve una mayor intensidad por las circunstancias accidentales del hecho y de su autor, remitirá a la mayor brevedad la *información previa* –con breve exposición– a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado que adoptará motivadamente la decisión procedente. La Inspección Fiscal podrá proponer, en su caso, la incoación de expediente al Fiscal General del Estado. También podrá devolver la información previa a la Fiscalía respectiva para incoación de *información sumaria* si aprecia menor intensidad en la conducta infractora de manera que únicamente fuere merecedora de sanción de advertencia. Lo mismo procederá cuando la Inspección Fiscal conozca de oficio o reciba directamente en la Fiscalía General del Estado alguna queja o denuncia disciplinaria que, ofreciendo naturaleza de falta leve, presente menor intensidad y no venga referida a comportamiento del Fiscal Jefe. E) Los Fiscales Jefes remitirán a la Inspección Fiscal la *información previa* incoada a la mayor brevedad siempre que su objeto recaiga sobre hechos que se atribuyan a la persona del Fiscal Jefe (sin proceder sustitución del Teniente Fiscal) o cuando se atribuya a los Fiscales del órgano fiscal que dirige conductas que –en su caso– pudieran constituir infracción disciplinaria grave o muy grave».

5.6 Referencia a la gestión del complemento de productividad

En el año 2016 la actividad de la Inspección Fiscal en la gestión del complemento variable, regulado en Ley 15/2003, de 26 de mayo (BOE 27 de mayo de 2003. ANEXO I), y en el Real Decreto 432/2004, de 12 de marzo (BOE 23 de marzo de 2004), ha consistido en la tramitación del segundo semestre de 2015 y del primero de 2016, y la correspondiente colaboración en la implantación de la nueva aplicación denominada Estadillos 2015 y siguientes.

En cuanto al segundo semestre citado, la tramitación del complemento de productividad se inició una vez que todas las Fiscalías Territoriales, así como los Órganos fiscales centrales y Fiscalías de Comunidades Autónomas desdobladas enviaron los datos de actividad y las propuestas, aproximadamente a mediados de febrero de 2016. Se formularon por los Fiscales 2 impugnaciones al reparto propuesto en la segunda quincena de abril, estimándose ambas. El 25 de mayo de 2016 se remitió por la Fiscalía General del Estado la propuesta de devengo al Ministerio de Justicia percibiéndose en la nómina de Julio de 2016.

En cuanto al primer semestre de 2016 se inició la tramitación del complemento de productividad a mediados de septiembre de 2016. Se formularon 3 impugnaciones al reparto propuesto, estimándose una de ellas y se desestimaron las dos restantes. El 21 de noviembre de 2016 se remitió por la Fiscalía General del Estado la propuesta al Ministerio de Justicia, percibiéndose en la nómina de los Fiscales beneficiados en Diciembre de 2016.

Los aspectos fundamentales del reparto del complemento se describen en el cuadro adjunto, siendo 3.153.569,40 € la cantidad destinada para el año 2015, y para su segundo semestre 1.589.497,03 €. La cantidad para 2016 fue idéntica a la del año anterior, siendo destinados 1.576.784,7 € para el primer semestre.

Destino	2/2015		1/2016	
	Importe global	Beneficiarios	Importe global	Beneficiarios
Perceptores de Órganos Centrales.	100.219,52 €	41	101.504,64 €	41
Fiscales adscritos a Fiscales de Sala.	11.718,75 €	5	11.902,76 €	5
Fiscalías de Comunidad Autónoma desdobladas.	24.489,44 €	11	33.756,61 €	15
Fiscalías de Comunidad Autónoma no desdobladas.	120.121,51 €	66	133.152,71 €	72
Fiscalías Provinciales.	1.003.228,72 €	554	976.492,85 €	539
Fiscalías de Área.	278.580,23 €	160	283.858,73 €	169
Fiscales Superiores y Fiscales Jefes.	51.138,86 €	22	48.828,73 €	21
Total.	1.589.497,03 €	859	1.576.784,7 €	862

Se debe añadir que durante 2016 culminó la actividad de la Comisión de Productividad, constituida el 7 de junio de 2013 por el Consejo Fiscal. Como hitos significativos de su actuar se pueden

mencionar: 1.º– El 21 de enero 2014 se reunieron los tres Fiscales designados coordinadores: D. Francisco Moreno Carrasco (Unidad de Apoyo), D. Justino Zapatero Gómez (Inspección Fiscal) y D. Javier Comyn Rodríguez (Inspección Fiscal), eligiéndose los miembros de la Comisión que quedó formada por 16 Fiscales, con diferentes cargos y destinos. 2.º– Se presentaron las conclusiones al Consejo Fiscal en Julio de 2014, estudiándose en la reunión celebrada el 17 de diciembre del mismo año, finalizando su actividad la citada Comisión. 3.º– Una vez recibida el Acta del Consejo se retomaron los trabajos por los Fiscales coordinadores, presentándose ante el Consejo Fiscal un informe final en marzo de 2016. Las citadas conclusiones fueron debatidas por el Consejo Fiscal en sus reuniones de 16 de marzo, 26 de abril, 18 de mayo y 20 de septiembre de 2016.

Las modificaciones aprobadas se refieren esencialmente a dos aspectos puntuales: el sistema de percibo de la productividad por los Fiscales Jefes, dando satisfacción a la situación de postergación que sufrían algunos de ellos, y una reformulación del valor de determinadas actuaciones, tanto al alza como a la baja.

Esta nueva ordenación del complemento variable se empezó a aplicar el 1 de enero de 2017, previa comunicación a las Fiscalías, sin perjuicio de su posible reconsideración cuando concurren situaciones que lo justifiquen.

5.7 Referencia a la actividad del Fiscal Jefe Inspector como Fiscal responsable del adecuado uso del Fichero de Titularidades Financieras

La creación de un Fichero de Titularidades Financieras (en adelante FTF) aparece contemplada en el artículo 43 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Se trata de un fichero de titularidad pública, del cual es responsable la Secretaría de Estado de Economía, y de cuyo tratamiento se encarga el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (en adelante SEPBLAC), al que las entidades de crédito tienen obligación de declarar mensualmente la apertura o cancelación de cuentas corrientes, cuentas de ahorro, cuentas de valores y depósitos a plazo. Esta declaración contiene los datos identificativos de los titulares, representantes o autorizados, así como de cualesquiera otras personas con poderes de disposición, la fecha de apertura o cancelación, el tipo

de cuenta o depósito y los datos identificativos de la entidad de crédito declarante.

El citado artículo prevé además que, para investigar los delitos relacionados con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, los jueces de instrucción, el Ministerio Fiscal y, previa autorización judicial o del Ministerio Fiscal, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán obtener los datos declarados en el FTF, al que podrán también acceder, en el ejercicio de sus competencias, el SEPBLAC y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT). En ningún caso podrá requerirse el acceso al FTF para finalidades distintas de la prevención o represión del blanqueo de capitales o de la financiación del terrorismo. El artículo 52.1 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, dispone que las solicitudes de datos del FTF se efectuarán necesariamente a través de los puntos únicos de acceso designados a tal efecto en el Consejo General del Poder Judicial, en el Ministerio Fiscal, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y en la AEAT.

Asimismo, el artículo 43.4 de la Ley 10/2010 establece que «un miembro del Ministerio Fiscal, designado por el Fiscal General del Estado de conformidad con los trámites previstos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y que durante el ejercicio de esta actividad no se encuentre desarrollando su función en alguno de los órganos del Ministerio Fiscal encargados de la persecución de los delitos de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, velará por el uso adecuado del fichero, a cuyos efectos podrá requerir justificación completa de los motivos de cualquier acceso».

Esta última previsión está desarrollada por los artículos 54 a 57 del citado Real Decreto 304/2014. Su artículo 54 dispone que las funciones del miembro del Ministerio Fiscal encargado de velar por el uso adecuado del FTF, cuya designación ha de ser comunicada al Consejo Fiscal, consisten en autorizar la relación de puntos únicos de acceso a quienes el SEPBLAC habilitará su conexión al sistema, y verificar que las consultas o accesos al FTF han sido realizados por las autoridades o funcionarios autorizados y para los fines establecidos en artículo 43 de la Ley 10/2010. Esta verificación se realiza de las siguientes formas (art. 55.1 y 2 del Reglamento):

- El SEPBLAC mantendrá permanentemente a disposición del Fiscal designado el registro de consultas y accesos al FTF.

- Cuando por cualquier motivo el SEPBLAC tuviera conocimiento de que se ha producido una consulta o acceso irregular, dará traslado al Fiscal.

- El Fiscal podrá realizar la auditoria de accesos al FTF cuando lo considere necesario para el control del adecuado uso del mismo, a cuyos efectos tendrá acceso inmediato al registro pormenorizado de accesos que debe mantenerse en cada punto de acceso.

- Asimismo, los puntos de acceso deberán facilitar al Fiscal cuanta información y documentación les solicite, por sí o a través del SEPBLAC, para llevar a cabo la auditoria de accesos.

- En todo caso, el SEPBLAC remitirá semestralmente al Fiscal el listado de accesos realizados.

Conforme al artículo 56 del Reglamento, cuando el Fiscal considere que hay indicios de consulta o acceso irregular al FTF, ya sea a través de la información remitida por el SEPBLAC o por cualquier otro motivo, iniciará actuaciones previas, que no podrán exceder del plazo de un año y que tendrán por objeto determinar, con la mayor precisión posible, los hechos que pudieran justificar la incoación de un procedimiento disciplinario por consulta o acceso irregular al fichero, así como identificar la persona que pudiera resultar responsable y fijar las circunstancias relevantes que pudieran concurrir en el caso. Estas actuaciones previas habrán de concluir (art. 57 del Reglamento) de alguna de las siguientes maneras:

a) Si los hechos son constitutivos de delito, se remitirá lo actuado al Ministerio Fiscal u órgano judicial competente.

b) Si la consulta o acceso investigado ha sido irregular, se remitirá copia de lo actuado al órgano al que corresponda el inicio del correspondiente procedimiento disciplinario.

En ambos casos, si se aprecia la existencia de una vulneración de Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, los hechos serán puestos inmediatamente en conocimiento de la Agencia Española de Protección de Datos o la autoridad de protección de datos que resulte competente.

c) Si la consulta o acceso fue regular, se archivarán las actuaciones.

El FTF fue creado efectivamente por la Orden ECC/2503/2014, de 29 de diciembre, del Ministerio de Economía y Competitividad. Y la Orden 2314/2015, de 20 de octubre, también del Ministerio de Economía y Competitividad, fijó como fecha de entrada en funcionamiento del FTF el día 6 de mayo de 2016.

Para dar cumplimiento al mandato legal contenido en el art. 43 de la Ley 10/2010, así como en las demás normas que lo desarrollan y

que se han enunciado anteriormente, por la Fiscalía General del Estado se han llevado a cabo durante el año 2016 una serie de actuaciones, que se enumeran a continuación.

1.^a *Mediante Decreto de fecha 28 de abril de 2016, en previsión de la próxima entrada en funcionamiento del FTF, la Fiscal General del Estado designó al Excmo. Sr. D. Fausto Cartagena Pastor, Fiscal Jefe Inspector de la Inspección Fiscal, miembro del Ministerio Fiscal encargado de velar por el uso adecuado del FTF. Esta designación fue notificada al Ministro de Justicia, al Secretario de Estado de Economía, al Consejo Fiscal y al SEPBLAC.*

2.^a El Fiscal Jefe Inspector, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 54 del Real Decreto 304/014, autorizó el acceso al FTF de los puntos únicos del Consejo General del Poder Judicial (3 de mayo), de la AEAT (6 de mayo), de la Policía Foral de Navarra (23 de mayo), de la Dirección General de la Guardia Civil (30 de junio), y de la *Ertzaintza* o Policía Autonómica Vasca (30 de junio). Con carácter previo a la designación del Fiscal Jefe Inspector como Fiscal responsable del uso adecuado del FTF, el 4 de abril, el Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado había autorizado el acceso de los puntos únicos del SEPBLAC, organismo encargado del tratamiento del fichero, y del propio Ministerio Fiscal. El acceso del punto único del Cuerpo Nacional de Policía fue autorizado el 18 de enero de 2017. Todos estos acuerdos han sido comunicados al SEPBLAC.

3.^a También en cumplimiento de la normativa vigente, se ha denegado la autorización a determinadas entidades públicas que, no estando contempladas en el citado art. 43 de la Ley 10/2010 como sujetos habilitados para acceder al FTF, habían solicitado el acceso a su contenido.

4.^a Se ha comunicado al CNI, en respuesta a una consulta dirigida a la Fiscalía General del Estado, la necesidad de reformar la Ley para que dicho organismo pueda acceder a los datos del FTF, a pesar de que el mismo esté incluido en el Real Decreto 304/2014 como punto de acceso, pues el CNI no está contemplado en el art. 43 de la Ley 10/2010 como sujeto habilitado para acceder al contenido del FTF.

5.^a De manera similar y de forma oficiosa, se ha transmitido a la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (en adelante ORGA) la necesidad de reformar la Ley para que dicha oficina pueda acceder al contenido del FTF, ya que, si bien resultaría lógico que por su función la ORGA pudiese disponer de los datos del FTF, carece de habilitación legal para hacerlo (no está entre los

sujetos que menciona el citado art. 43), y ello por la sencilla razón de que la ORGA fue creada por el Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, con posterioridad por tanto a la Ley 10/2010, que no pudo prever su futura existencia.

6.^a En respuesta a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se ha comunicado al SEPBLAC, con fecha 17 de octubre, que se autoriza el acceso de dicho Ministerio al FTF con la exclusiva finalidad de realizar pruebas y resolver incidencias en el entorno de preproducción, para garantizar el correcto funcionamiento de la «plataforma de intermediación» a través de la cual se consultan los datos del FTF y que gestiona el citado Ministerio, en el entendimiento de que, en este caso, el acceso al FTF está justificado por motivos técnicos y no implica la consulta de los datos concretos que se contienen en el mismo.

7.^a Se han realizado cinco auditorías o comprobaciones de las consultas efectuadas al FTF a través de los puntos únicos de acceso, en fechas 23 de mayo, 7 de junio, 24 de junio, 17 de julio y 23 de septiembre, sin que se haya detectado ninguna conducta irregular.

8.^a El 12 de septiembre se informó al SEPBLAC sobre la actuación que se debía seguir, de conformidad con lo previsto en el art. 55.1 del Real Decreto 304/2014, en relación con una consulta de acceso al FTF realizada fuera de los cauces reglamentariamente previstos.

9.^a En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 55.2 del Real Decreto 948/2015, el SEPBLAC remitió el primer listado semestral de accesos realizados al FTF al Fiscal responsable de su adecuado uso. Este listado comprendía un total de 853 consultas, algunas de ellas de prueba, efectuadas entre los días 6 de mayo y 31 de octubre de 2016 (del CGPJ: 182; del Ministerio Fiscal 61, de la Guardia Civil 2; de la Policía Foral de Navarra 11; del SEPBLAC: 597).

10.^a El 22 de noviembre se remitió al SEPBLAC, en respuesta a una consulta planteada, un informe sobre la posibilidad de intercambiar la información contenida en el FTF con las Unidades de Inteligencia Financiera de otros Estados miembros de la Unión Europea.

11.^a Ni a la vista de la información remitida por el SEPBLAC, incluido su primer informe semestral, ni como consecuencia de las auditorías realizadas o por algún otro medio se han detectado indicios de consulta o acceso irregular al FTF, motivo por el cual no se han iniciado actuaciones previas en el año 2016.

5.8 Nota informativa de las Prestaciones de la Mutualidad General Judicial a los miembros de la Carrera Fiscal

En 2016 la Inspección Fiscal remitió nota informativa a todas las Fiscalías para facilitar el conocimiento de las prestaciones de MUGEJU, cuyo texto seguidamente se transcribe:

«I. COBERTURA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.–El Régimen especial de Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración de Justicia queda integrado por los dos siguientes mecanismos de cobertura: a) El Régimen de Clases Pasivas del Estado. b) El Mutualismo Judicial, que se gestiona a través de la Mutualidad General Judicial (MUGEJU).

No obstante lo anterior, el personal al servicio de la Administración de Justicia que haya ingresado a partir del 1 de Enero de 2011, quedará integrado en el Régimen General de la Seguridad Social a los exclusivos efectos de pensiones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20.Uno del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.

II. NORMATIVA REGULADORA (art. 1 RMJ).–Real Decreto 1026/2011, de 15 julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial. – Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia (R.D.L. 3/2000 de 23 junio).

III. PERSONAS PROTEGIDAS (arts. 9, 14 y 15 RMJ).–a) Mutualistas titulares, conservan la condición cuando sean declarados jubilados. b) Beneficiarios de mutualistas: familiares y asimilados siempre que vivan con el titular del derecho y a sus expensas y no perciban ingresos por rendimiento derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario o de pensión, superiores al doble del indicador público. Los recién nacidos desde el día de su nacimiento si la solicitud se presenta en MUGEJU antes de transcurrir un mes desde el nacimiento, en otro caso, desde la presentación de la solicitud. c) Mutualistas por derecho derivado: viudos y huérfanos

IV. COTIZACIÓN (art. 21 y ss. RMJ).–La cotización a la Mutualidad General Judicial es obligatoria. Están exceptuados de la obligación de cotizar los mutualistas jubilados y quienes se encuentren en situación de excedencia para atender al cuidado de hijos o familiares.

V. INCORPORACIÓN (art. 5 RMJ).—La incorporación de los/las Fiscales a MUGEJU es obligatoria desde el inicio del período de prácticas. Es obligación de la Fiscalía General del Estado comunicar mensualmente a MUGEJU los datos referidos a actos de toma de posesión, cambios de situación administrativa, y pérdida de la condición de Fiscales o jubilación (art. 19.1 RMJ).

VI. CONTINGENCIAS PROTEGIDAS (art. 45 RMJ).—a) alteración de la salud. b) incapacidad temporal. c) incapacidad permanente. d) cargas familiares

VII. PRESTACIONES.—Las prestaciones incluidas en la acción protectora de este Régimen especial a que tienen derecho los mutualistas o sus beneficiarios cuando se encuentren en los supuestos de hecho legalmente establecidos son las siguientes:

1) Prestación de asistencia sanitaria (arts. 61 a 81 RMJ).—Las contingencias cubiertas son las de enfermedad común o profesional, y las lesiones por accidente común, en acto de servicio o como consecuencia del mismo, embarazo, parto y puerperio. Incluye los servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos necesarios para recuperar la salud y la aptitud para el trabajo, incluyendo la rehabilitación. Comprende la atención primaria, la atención especializada (que incluye cirugía estética cuando guarde relación con accidente, enfermedad o malformación congénita), la prestación farmacéutica que incluye medicamentos, productos sanitarios y dietoterápicos (excluyendo cosméticos, medicamentos publicitarios, homeopáticos), y prestaciones complementarias (prestaciones ortoprotésicas...).

Los mutualistas pueden optar por recibir asistencia sanitaria a través de una entidad médica privada que esté en concierto con MUGEJU o de los Servicios Públicos de Salud de las Comunidades Autónomas y, en Ceuta y Melilla, a través del INGESA, pudiendo cambiar de entidad médica prestadora de asistencia sanitaria en el mes de enero de cada año, y extraordinariamente durante todo el año cuando cambie el destino profesional, o en caso de mutualista jubilado si varía de residencia. En estos dos últimos casos se requiere cambio de provincia. También será posible el cambio cuando, por circunstancias excepcionales, medie conformidad expresa de las dos entidades afectadas.

La asistencia sanitaria prestada por medios ajenos a los establecidos o concertados con MUGEJU para el mutualista y beneficiarios no otorga derecho al reintegro de los gastos ocasionados, salvo asistencia urgente de carácter vital que habrá de sustanciarse mediante el procedimiento determinado en el Concierto de Asistencia sanitaria urgente en cada momento. El recién nacido tiene derecho a la asistencia sani-

taria a cargo de la entidad que atiende a la madre el primer mes desde el momento del parto, posteriormente en función de la formalización de adscripción dándole de alta.

Asistencia sanitaria en el extranjero.— En destino o residencia superior a cuatro meses: derecho similar a la asistencia facilitada en territorio nacional, con compañía de seguro que haya convenido MUGEJU (Circular n.º 80. BOE 43 de 20/2/2012). En desplazamiento temporal inferior a cuatro meses prestación a través de la compañía de seguros, en la actualidad SOS (incluye el espacio común europeo y Suiza) o certificado provisional sustitutorio, si el viaje es inminente: otorga derecho a prestación sanitaria en iguales condiciones que residentes del país en su Sistema Nacional de Salud. La tarjeta es personal para cada integrante de la unidad familiar.

2) Prestación farmacéutica.—Los beneficiarios han de aportar el 30% del precio de venta de los medicamentos, siendo gratuitos los suministrados por los servicios de farmacia hospitalaria y los que tienen su origen en accidente en acto de servicio o enfermedad profesional. Visado de receta por MUGEJU para dispensación de determinadas especialidades o fórmulas magistrales.

3) Prestaciones complementarias ortoprotésicas y otras prestaciones complementarias.—En este apartado se incluyen ayudas económicas para prótesis y órtesis recogidas en el Catálogo de Material Ortoprotésico y las Prestaciones Complementarias. La prestación ortoprotésica consiste en la utilización de productos sanitarios, cuya finalidad es sustituir total o parcialmente una estructura corporal, o bien modificar, corregir o facilitar su función. Esta prestación da lugar a ayudas económicas, en las condiciones y con los límites fijados en la Resolución de 6 de mayo de 2008 de la MUGEJU (BOE 23 de mayo de 2008) por la que se regula la prestación ortoprotésica y se aprueba el Catálogo de material ortoprotésico. Las ayudas económicas para prestaciones complementarias, como Prótesis Oftálmicas y Dentarias entre otras, están reguladas en la Resolución de 19/12/2012 de la Gerencia de la Mutualidad General Judicial (BOE 29/12/2012), modificada parcialmente por las Resoluciones de 17/12/2013 y 22/01/2014 de la Gerencia de la Mutualidad General Judicial (BOE 30/12/2013 y 31/01/2014 respectivamente).

4) Otras prestaciones sanitarias.—*Ayuda económica por tratamiento de psicoterapia y logopedia*, regulada por resolución de 19/12/2012 de la Gerencia de la Mutualidad (BOE n.º 313 de 29/12/12). *Ayuda económica por hospitalización psiquiátrica* regulada por resolución de 19/12/2012 de la Gerencia de la Mutualidad (BOE n.º 313 de 29/12/12).

5) Incapacidad temporal.—Es la falta o disminución de la integridad psicofísica del mutualista con reflejo en la situación económico-profesional del/la Fiscal.

El/la Fiscal que no pueda asistir al despacho por hallarse enfermo, de persistir la dolencia que le impida el normal desempeño de la función *más de cinco días* debe solicitar la correspondiente *licencia de enfermedad*, que se acompañará del pertinente informe médico que indicara su naturaleza, la incidencia en el ejercicio de la función, y una previsión sobre el tiempo de restablecimiento. Cada licencia tiene la duración máxima de un mes, y en el periodo de los *seis primeros meses* se percibe la totalidad de las retribuciones profesionales. El/la fiscal en activo que obtiene licencia por enfermedad o accidente que le impida el normal desempeño de la función recibiendo asistencia sanitaria para su recuperación *se considera en situación de incapacidad temporal*. La misma consideración tiene la situación de la fiscal que haya obtenido licencia por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural de hijos menores de nueve meses. Los permisos o licencias por parto, adopción o acogimiento no tienen consideración de incapacidad temporal. Se considera nueva enfermedad cuando el proceso patológico sea diferente, y cuando las licencias se hubieran interrumpido durante un año. Los periodos de recaída se computan a efectos de duración de la situación de incapacidad temporal. Cuando se prevea que la enfermedad o lesión por accidente impedirá definitivamente el desempeño de la función se iniciará el procedimiento de jubilación por incapacidad permanente para el servicio. El control y la concesión de licencias corresponden al Ministerio de Justicia. La duración máxima de la situación de Incapacidad temporal derivada de enfermedad o lesión por accidente y los periodos de observación por enfermedad profesional, incluida la de las prórrogas que resulten procedentes, será la prevista en el artículo 128 a)-1º del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social o disposición que lo sustituya, según el cual: «Tendrán la consideración de situaciones determinantes de incapacidad temporal: Las debidas a enfermedad común o profesional y accidente, sea o no de trabajo, mientras el trabajador reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esté impedido para el trabajo, con una duración máxima de trescientos sesenta y cinco días, prorrogables por otros ciento ochenta días cuando se presuma que durante ellos puede el trabajador ser dado de alta médica por curación». La situación de la incapacidad temporal se extingue: – Por el transcurso de los plazos máximos establecidos. – Por la incomparecencia injustificada a exámenes y reconocimientos médicos. – Por la finalización de la licencia por enfermedad que estuviera en curso.

– Por la declaración de jubilación por incapacidad permanente para el servicio. – Por la jubilación forzosa o voluntaria del mutualista. – Por el fallecimiento del mutualista.

6) Prestación de Subsidio por incapacidad temporal (arts. 18 a 20 RDL 3/2000 y 82 a 93 RMJ).–A partir del *séptimo mes*, de licencia por enfermedad o accidente, el fiscal sólo tiene derecho a percibir las *retribuciones básicas* y, en su caso, la prestación por hijo a cargo, así como un *subsidio por incapacidad temporal a cargo de MUGEJU* mientras se mantenga en tal situación, cuantía que será la mayor de estas dos cantidades: 80% de las retribuciones básicas –sueldo y trienios– incrementadas en la sexta parte de la paga extraordinaria o 75% de las retribuciones complementarias del primer mes de licencia. El subsidio por incapacidad temporal finalizará cuando concluya la situación de incapacidad temporal. Conforme a lo dispuesto en el artículo 128 a)-2.º de la LGSS: «Agotado el plazo de duración de trescientos sesenta y cinco días previsto en el párrafo anterior, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, a través de los órganos competentes para evaluar, calificar y revisar la incapacidad permanente del trabajador, será el único competente para reconocer la situación de prórroga expresa con un límite de ciento ochenta días más, o bien para determinar la iniciación de un expediente de incapacidad permanente, o bien para emitir el alta médica, por curación o por incomparecencia injustificada a los reconocimientos médicos convocados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. De igual modo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social será el único competente para emitir una nueva baja médica en la situación de incapacidad temporal cuando aquélla se produzca en un plazo de ciento ochenta días naturales posteriores a la antes citada alta médica por la misma o similar patología, con los efectos previstos en los párrafos siguientes». Las fiscales incapacitadas temporalmente por haber obtenido licencia por riesgo durante el embarazo o la lactancia natural de un hijo menor de nueve meses, a partir del séptimo mes se beneficiarán de *prestación equivalente al subsidio por incapacidad temporal*, a cargo de MUGEJU, que será del 100% de las retribuciones complementarias.

7) Prestación por incapacidad permanente (art. 94 RMJ).–El/La fiscal en activo incapacitado/a de modo permanente para desempeñar la función por disminución psicofísica o funcional pasa a la situación de jubilado/a por incapacidad y tiene derecho, en concepto de invalidez permanente y hasta que cumpla la edad en que hubiera procedido su jubilación forzosa por edad (70 años), a una *prestación mensual equivalente al 20%* de las retribuciones básicas ordinarias que percibiera el último mes en activo y *dos pagas extraordinarias* del mismo

importe, *con independencia* de las prestaciones que correspondan por el régimen de Clases Pasivas del Estado.

8) Prestación por gran invalidez (arts. 95 a 100 RMJ).—El/La fiscal jubilado/a por incapacidad permanente para el servicio al que se declare gran inválido (con pérdidas anatómicas o funcionales que hagan necesaria la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida) tiene derecho a una *prestación vitalicia* constituida por la prestación establecida para la incapacidad permanente *adicionada* con una cantidad mensual equivalente al 40% de las retribuciones básicas (60% en 12 mensualidades ordinarias y dos pagas extraordinarias). La prestación económica para la remuneración de la persona encargada de la asistencia al gran inválido será incompatible con cualquier otra prestación o pensión dirigida a la misma finalidad, otorgada por un Régimen público de Seguridad Social. Dicha prestación no se otorgará al personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social. Los efectos económicos por la declaración de gran invalidez se producen a partir del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud de tal reconocimiento salvo que el Órgano de Valoración competente especifique la fecha de origen de la patología causante. Al ser la prestación de naturaleza vitalicia, su abono no concluye cuando se alcanza la edad de jubilación forzosa, a diferencia de la prestación por incapacidad permanente. El hecho causante de la gran invalidez tiene que producirse antes de la fecha para la jubilación forzosa por razón de edad, siendo revisable la declaración por agravamiento o mejoría de salud.

9) Prestación por lesiones permanentes no invalidantes (art. 101 RMJ).—Indemnización a los/las Fiscales que sufran lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo, causadas por enfermedad profesional o relacionadas con acto de servicio que, sin llegar a causar la jubilación por incapacidad permanente del mutualista, suponga disminución o alteración de su integridad física. Previa tramitación de *expediente*, supone la percepción —por una sola vez— de una *indemnización a tanto alzado* (Orden TAS 1040/2005, de 18 de abril, recoge lesiones y cuantías). El accidente en acto de servicio o enfermedad profesional ha de ser reconocido con apertura de expediente para averiguar las causas y establecer la relación de causalidad (arts. 52, 53, 55, 57 a 60 RMJ).

10) Prestaciones de protección a la familia (arts. 109 a 118 RMJ).—Prestación económica por hijo o menor a cargo con discapacidad (art. 110 RMJ): asignación variable en función de la edad, grado de incapacidad y necesidad de asistencias de otra persona (art. 110. RMJ). —Subsidio especial por maternidad o paternidad en supuestos

de parto, adopción o acogimiento múltiple, esto es, igual o superior a dos hijos (art. 111 RMJ). –Prestación económica de pago único por parto o adopción múltiple (art. 114 RMJ). –Prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas o monoparentales y en los casos de madre con discapacidad (art. 118 RMJ).

11) Prestación social de asistencia a jubilados forzosos por razón de edad (art. 103 RMJ).–Los/Las Fiscales jubilados/as forzosos/as por razón de edad a los 70 años y para quienes hubieren sido jubilados/as por incapacidad permanente causan el derecho a su percepción, a cargo de MUGEJU, al llegar la fecha de cumplimiento de la edad de jubilación forzosa del *subsidio de jubilación*. Consiste en el pago por una sola vez del 200% de la retribución básica de la última mensualidad completa percibida en activo (doble del importe íntegro de las retribuciones básicas de una mensualidad). Ha de reclamarse en los seis meses siguientes a la fecha de jubilación para no perder el derecho.

12) Prestación social de ayuda por gastos de sepelio (art. 104 RMJ).–Es una ayuda económica que se concede en los casos de fallecimiento de mutualistas, titulares no mutualistas, y beneficiarios no incluidos en el documento de afiliación de ambos, siempre que se encuentren en situación de alta en el momento del hecho causante. El derecho caduca transcurridos seis meses desde el fallecimiento sin haber presentado la solicitud, siendo el importe de la prestación de 250 euros si el/la fallecido/a es mutualista o de 150 euros, según que el fallecido/a sea o no el titular. Son perceptores, según los casos, el cónyuge viudo/a no separado judicialmente, los hijos del mutualista fallecido que sean beneficiarios, o la persona que acredite haber abonado los gastos (Resolución de 19 de diciembre de 2012, de la Mutua General Judicial, por la que se modifican las cuantías económicas de la ayuda de gastos de sepelio).

13) Ayudas del Plan de Atención Socio-Sanitario (art. 105 RMJ).–Modalidades, condiciones, ayudas y cuantías se determinan por MUGEJU para cada ejercicio económico:

– *Programa de Atención a personas mayores*: Consiste en la concesión, conforme a sus bases, de ayudas dirigidas a atender estados de necesidad de quienes han alcanzado una determinada edad y, como consecuencia de deficiencias psicofísicas, están impedidos para el desarrollo normal de la vida diaria, y carecen de recursos suficientes para hacer frente dichos estados o situaciones.

– *Programa de Atención a personas con discapacidad*: Tiene por finalidad contribuir a sufragar el coste de los servicios, actividades o medios técnicos que precisen las personas con discapacidad.

– *Programa de Atención a personas en situación de dependencia* (drogodependencia, alcoholismo): tiene por objeto contribuir a la rehabilitación de las personas que se encuentran en esta situación.

VIII. FONDO DE ASISTENCIA SOCIAL (art. 107 RMJ).– Recoge las ayudas que reconoce la Mutualidad, destinadas a paliar las necesidades de los mutualistas o los familiares a su cargo, a consecuencia de circunstancias especiales como la enfermedad celíaca y las enfermedades crónicas y oncológicas, y así mismo aquéllas situaciones excepcionales de extrema necesidad en que puedan encontrarse. La concesión de estas ayudas asistenciales no es automática, ni la prestación se consolida, ya que están limitadas por el crédito asignado en el concepto presupuestario correspondiente y el/la solicitante tiene que justificar que reúne los requisitos que su situación personal evidencien.

IX. FONDO ESPECIAL MUGEJU.–Son beneficiarios y conservan sus derechos los/las Fiscales que el 31 de diciembre de 1984 estuvieran afiliados en la Mutualidad Benéfica de Funcionarios de Justicia Municipal, en la Mutualidad de Previsión de Funcionarios de la Administración de Justicia, y en la Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia, siempre que no se hayan dado de baja y estén al corriente de la cotización. La acción protectora comprende pensión de jubilación, viudedad, orfandad, auxilio por defunción y becas de estudios para huérfanos.

La Mutualidad General Judicial ofrece más amplia información en la página web de MUGEJU (www.mugeju.es) con detallada Guía de cada Prestación. Además, todas las prestaciones deben ser solicitadas por el mutualista en tiempo y forma».

6. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

6.1 **Fiscalías y aplicaciones de gestión procesal en 2016**

6.1.1 UN AÑO INTENSO EN AVANCES TECNOLÓGICOS

En el territorio gestionado por el Ministerio de Justicia la tarea de la Fiscalía de había vuelto dificultosa en extremo, dada la complejidad del «mapa tecnológico» y las dificultades que entraña la diversidad de

aplicaciones no comunicadas entre sí y la falta de alineamiento entre aplicaciones judiciales y fiscales y sus propias dinámicas.

A finales de 2015 se consensuó con el Ministerio de Justicia una progresiva incorporación de las Fiscalías a las comunicaciones electrónicas, limitándose en principio la recepción de notificaciones de los órganos judiciales a los órdenes civil, contencioso administrativo y social. De esa manera, el uso de Lexnet como herramienta de comunicación con los Juzgados se probaría en las materias que tienen menos impacto en nuestras oficinas, evitando los riesgos inherentes al inicio simultáneo en tales órganos y los de orden penal, que suponen el volumen más importante del trabajo diario de las Fiscalías.

Una gestión poco adecuada y equívoca sobre las funciones que se desempeñan en las Fiscalías, hizo que se llegara a una solución de emergencia que llevó a utilizar hasta seis aplicaciones para el trabajo diario en los mencionados órdenes, siendo un sistema ineficaz e inseguro en su inicial configuración. Ante el impulso de la FGE, se iniciaron los trabajos para integrar *Lexnet* en *Fortuny*, minimizando la gestión de las notificaciones. Los contactos desarrollados a lo largo del año han ido dirigidos a racionalizar el número, complejidad y uso de las herramientas informáticas puestas a disposición de las Fiscalías para llevar a cabo su trabajo.

El plan dirigido a la eliminación de la gestión en papel y a la disponibilidad del expediente electrónico se ha diseñado bajo el nombre «Fiscalía Digital». Ello traerá consigo reformas de gran calado en la organización y desarrollo del trabajo, además de una mayor complejidad de la gestión en las oficinas de las Fiscalías.

La evolución se ha centrado en un piloto que desde noviembre de 2016 se desarrolla en la Fiscalía de Valladolid. Trae consigo grandes mejoras como la descarga automática de las notificaciones en *Fortuny* o funcionalidades que permiten controlar tanto los documentos elaborados durante la tramitación de los procedimientos (resoluciones y dictámenes) como los que se quiera anexar desde el propio PC. Una herramienta «Carpetilla» permite seleccionar documentos y conformar la carpetilla digital siguiendo el modelo convencional en papel. Se consolida la posibilidad de llevar a cabo electrónicamente el proceso de «Visado», respondiendo a exigencias de la Inspección Fiscal, cuando se generalice su uso. Cuando se desarrolle la siguiente fase se implementará de manera progresiva un portafirmas comunicado directamente con *Fortuny*, para que el Fiscal pueda gestionar en una única ocasión la firma de todo lo

pendiente. También se incluye el acceso al Visor Horus de Minerva, que permita a las Fiscalías acceder al Expediente Judicial Electrónico, con algunas mejoras específicamente desarrolladas para facilitar el trabajo del Fiscal, permitiendo elaborar carpetillas seleccionando de forma simple aquellos documentos que se escojan, así como subrayar y añadir comentarios que sólo sean visibles para la Fiscalía.

La integración en *Fortuny* de las comunicaciones con órganos judiciales evita el uso de hasta seis aplicaciones distintas (*Fortuny*, *LexNet*, *i-cloud*, portal de firmas, visor Horus y la aplicación *E-Fidelius*, para el visionado de los vídeos de vistas y declaraciones). Esto se logrará mediante la integración entre *Minerva* y *Fortuny* a través de *LexNet* y la ampliación de las itineraciones automáticas a todos los órdenes jurisdiccionales. También se integra el gestor documental y de almacenamiento *Alfresco* (del que se dispone en *Fortuny*), para evitar tener que acudir a otros espacios de almacenamiento documental.

La necesaria conexión con los servicios de *LexNet* y del visor de expedientes judiciales *Horus* se irá produciendo progresivamente a medida que se avance en el proyecto «Fiscalía Digital».

El sistema de información y control del Ministerio Fiscal se nutre de la información que suministran distintas aplicaciones de gestión procesal gestionadas por trece administraciones diferentes (el Ministerio de Justicia –Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears y Murcia– y las doce Comunidades Autónomas con competencias transferidas). *Fortuny* también se encuentra implantado en algunas Comunidades Autónomas con competencias transferidas: Aragón, Asturias, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia. En Cataluña el sistema de gestión para el Ministerio Fiscal es el GIF. Canarias, Cantabria, Navarra y País Vasco tienen diferentes sistemas integrados con los órganos judiciales: son respectivamente Atlante (Canarias); Vereda (Cantabria); *Avantius* (Navarra) y *Justizia.bat* (País Vasco).

A esta diversidad se suma el que las aplicaciones judiciales son diferentes de las de las Fiscalías en aquellos territorios sin aplicación única, por lo que el traslado de información requiere una actuación que debe minimizarse; por contra, en los territorios con aplicación única hay una cierta dependencia que en ocasiones no cubre plenamente las necesidades de la Fiscalía, cuya información es claramente tributaria. Esta fragmentación tecnológica tiene su representación gráfica en el siguiente mapa:



El sistema de comunicaciones electrónicas ofrece una implantación desigual y no exenta de complicaciones que afectan al trabajo diario y al desempeño de las funciones del Ministerio Fiscal.

6.1.2 PLAN DE ACTUACIÓN ANTE LAS NECESIDADES PLANTEADAS POR EL ARTÍCULO 324 LECRIM

Una de las reformas de mayor impacto en las Fiscalías fue la del art. 324 de la LECrim, que introdujo un sistema de plazos en la instrucción que afectaba tanto a los nuevos procedimientos penales que se incoaran tras su entrada en vigor como a todas las diligencias previas y sumarios que se estuvieran tramitando en todos los Juzgados de Instrucción. Esta reforma se realizó sin disponer de información fiable sobre cuántos procedimientos de esta clase se encontraban en tramitación. Publicada la Ley, la Fiscalía General del Estado recabó de todas las Fiscalías información sobre procedimientos penales pendientes de esta clase, determinándose una cifra de 600.000 procedimientos susceptibles de revisión para determinar su complejidad y los plazos para su instrucción. Este trabajo ingente se añadía a la actividad diaria de los Fiscales y por ello la Fiscalía General trasladó al Ministerio de Justicia la necesidad de reforzar los medios personales y materiales de las Fiscalías para abordar la revisión en plazo de este volumen de asuntos. La Unidad de Apoyo formuló al Ministerio de Justicia una propuesta de autorización de un plan de actuación que fue finalmente

aprobado en enero de 2016, autorizándose el nombramiento de 80 abogados fiscales sustitutos por tres meses prorrogables por dos más en función de las causas revisadas. Este plan conllevaba la obligación de comunicar mensualmente el número total de causas revisadas en aquellas Fiscalías que contaran con la designación de un abogado fiscal sustituto dentro del plan. La medida se completó con un programa por objetivos en relación a los funcionarios de la Administración de Justicia destinados en las Fiscalías; fue solicitado por la Unidad de Apoyo tanto al Ministerio de Justicia como a las Comunidades Autónomas con competencias transferidas y se aplicó a un funcionario por cada Fiscalía

6.2 Referencia a otras aplicaciones

6.2.1 GESTIÓN DE SUSTITUCIONES

La gestión de sustituciones en la Carrera Fiscal implica la tramitación de solicitudes, su examen por la Inspección y la Unidad de Apoyo, la autorización o denegación, y, finalmente, el control del gasto de las causas que las motivan. Por ello la Unidad de Apoyo trabajó con la Subdirección de Nuevas Tecnologías del Ministerio de Justicia para definir una aplicación que respondiera a estas necesidades. Se implantó en la Fiscalía de Madrid como experiencia piloto en octubre de 2016. El resultado ha sido totalmente satisfactorio teniendo en cuenta que Madrid genera con Barcelona prácticamente un tercio del volumen de gasto anual. Toda la tramitación se realiza desde la citada aplicación, acortando los tiempos para los abonos de los devengos correspondientes. En la actualidad está pendiente de su implantación en el resto de las Fiscalías.

6.2.2 PORTAL DE TRANSPARENCIA

La Fiscalía General del Estado no aparece recogida expresamente en la Ley de Transparencia como un sujeto obligado. No obstante la propia Fiscalía y el Consejo Fiscal consideraron que la Institución estaba obligada por la Ley, hasta el punto de haber firmado un convenio marco de colaboración con la organización «Transparencia Internacional» para *desarrollar una verdadera política de transparencia en su funcionamiento que constituya un eje fundamental de su actividad*. La Institución ha sido sometida al escrutinio del Consejo Nacional de Transparencia.

La Fiscalía General del Estado es tributaria del soporte del Ministerio de Justicia para el desarrollo y mantenimiento de su portal, donde se encuadra el de transparencia. La obsolescencia del portal y la todavía mejorable falta de implicación efectiva de toda la estructura de la Fiscalía en la alimentación y mantenimiento del portal son los aspectos débiles para el cumplimiento de los altos estándares que se desean y a los que se está obligado. La identificación de tales extremos supone la definición de los aspectos a mejorar.

El informe del Consejo Nacional de Transparencia califica como «intensa y productiva» la colaboración de la Fiscalía, hace hincapié en el problema que supone la falta de disponibilidad de una plataforma de comunicación avanzada, califica un mejor estado de cumplimiento en la información voluntaria que en la obligatoria y aporta observaciones extremadamente útiles sobre los aspectos en que debe mejorarse y cómo debe hacerse. El informe está íntegramente recogido en la página del Consejo.

6.2.3 GESTIÓN DE LAS DENOMINADAS COMISIONES DE SERVICIO «INTERNAS»

El 4 de diciembre de 2015 la Fiscalía General del Estado dictó la Instrucción 3/2015 sobre comisiones de servicio en la carrera fiscal para la cobertura de plazas no ocupadas por ausencia de su titular o vacante. Esta Instrucción tiene por objeto las comisiones de servicio «internas» como mecanismo alternativo de cobertura de aquellas plazas que, por distintos motivos no se encuentran ocupadas, favoreciendo con ello la movilidad de los Fiscales y mejorando la prestación del servicio en las Fiscalías. Para ejecutar el procedimiento de comunicación, solicitud y otorgamiento definido en la referida Instrucción se desarrolló e implementó una aplicación que permite su gestión interna y tramitación, siendo la intranet del Ministerio fiscal la herramienta a través de la cual se ofertan las plazas, se presentan las solicitudes, se resuelve la convocatoria y se da publicidad a su resolución.

6.2.4 ACCESO A BASES DE DATOS: INFORMACIÓN TRIBUTARIA DE LA AEAT Y FICHERO DE TITULARIDADES FINANCIERAS

Desde el 2 de marzo de 2016 el Ministerio fiscal puede acceder a la información tributaria objeto de cesión por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, consecuencia de la firma de la Adenda al

Convenio de Colaboración de 7 de septiembre de 2010 entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y la Agencia.

Con este Convenio se amplían los servicios del Punto Neutro Judicial a los que el Ministerio Fiscal puede acceder desde la intranet del Ministerio Fiscal. Su consulta se puede realizar exclusivamente para los fines que establecen los apartados a) y f) del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, es decir, en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada o para la protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal y, en nuestro caso, previa resolución dictada por el órgano correspondiente.

Por otra parte, a fin de dar cumplimiento a ciertos contenidos de la Ley 10/2010, de abril, de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, se toma en consideración la obligación que un grupo de sujetos dedicados en su mayor parte a la intermediación financiera tiene de suministrar al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias determinada información de carácter económico relativa a sus clientes.

La comunicación de información dio lugar a la creación del Fichero de Titularidades Financieras como un instrumento de titularidad pública y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Estado de Economía, siendo encargado de su tratamiento el Servicio Ejecutivo de la Comisión. Fue objeto de desarrollo a través del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril.

Este fichero contiene los datos relativos a la apertura o cancelación de cuentas corrientes, cuentas de ahorro cuentas de valores y depósitos a plazo, identificando los titulares, titulares reales en su caso, representantes autorizados, así como cualquier otra persona con poderes de disposición, además de la fecha de apertura o cancelación y el tipo de cuenta o depósito, quedando excluidos las cuentas corrientes y depósitos que se hallan en filiales de las entidades financieras ubicadas en el extranjero.

La entrada en funcionamiento de este Fichero tuvo lugar el pasado 6 de mayo de 2016 fecha a partir de la cual se encuentra disponible para todas las Fiscalías a través de la intranet del Ministerio Fiscal. El acceso a la información se realiza mediante certificado digital y previa alta llevada a cabo desde la Unidad de Apoyo. Desde su puesta en funcionamiento y durante el año 2016 se han producido 70 consultas por parte de la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

6.3 La gestión de las sustituciones en la Carrera Fiscal

6.3.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El actual régimen de sustituciones en la Carrera Fiscal está regulado en el Real Decreto 700/2013, de 20 de septiembre y se completa con la Instrucción 3/2013 del Fiscal General del Estado, sobre Régimen de Sustituciones en la Carrera Fiscal.

El Real Decreto 700/2003 contiene las grandes líneas del régimen y considerara la sustitución interna como la forma normal, reservando la externa para aquellos supuestos excepcionales en que no sea posible mantener la calidad del servicio sin recurrir a personal externo. Sin embargo, la ausencia de una ampliación de plantilla que aborde la situación real de las fiscalías, junto a los nombramientos de jueces de adscripción territorial para aquellos juzgados que presentan un mayor retraso y las reformas producidas en el año 2015 han venido dificultando en extremo la sustitución profesional entre Fiscales, ya que ello pondría en serio riesgo el ejercicio de las funciones, en especial en lo que se refiere a la atención de los múltiples servicios que afectan a las fiscalías. Ello, unido un cierto retraso en la resolución de los concursos ordinarios de traslados, ha contribuido a que apenas las sustituciones profesionales suponen el 12% de las que se realizan y el 6% del gasto total.

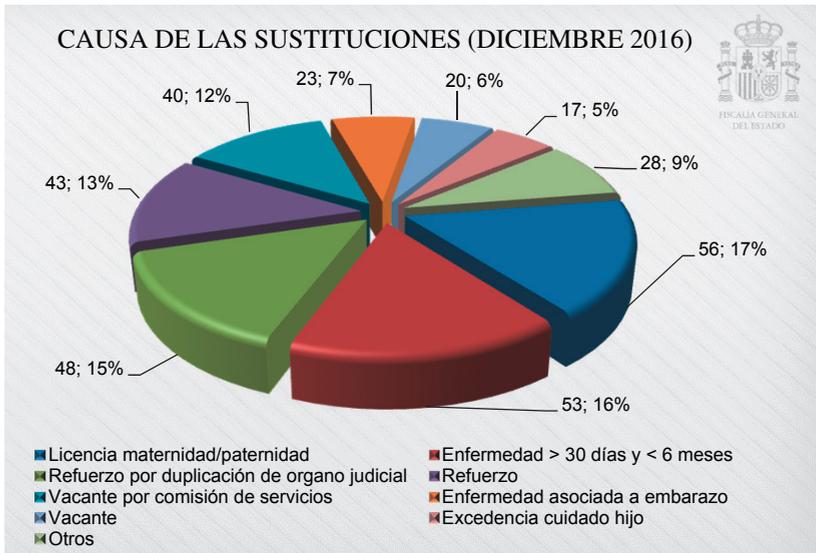
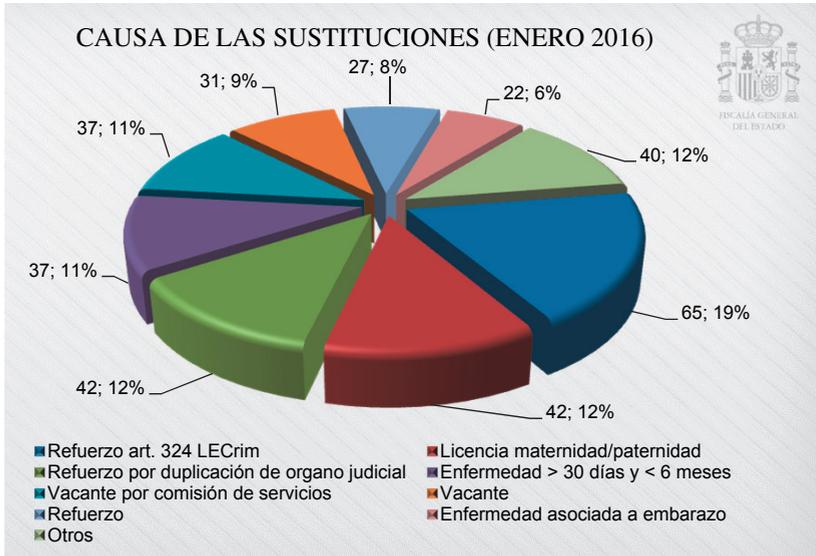
6.3.2 SUSTITUCIONES EN LA CARRERA FISCAL

En el año 2016 se tramitaron por la Fiscalía General del Estado un total de 1076 sustituciones. En enero de 2016 existían 343 sustituciones en curso, de las cuales 42 eran profesionales y 301 externas. En el mes de diciembre de 2016 el número de sustituciones en curso era de 328, 36 de ellas profesionales y 292 externas. El incremento en sustituciones externas fue debido a la nuevas reformas legales, a la ausencia de una ajustada ampliación de plantilla a las necesidades reales y a la continuación de nombramientos de Jueces de Adscripción Territorial que impactaba en el trabajo y organización de las Fiscalías, sin que el número de Fiscales fuera suficiente para atender duplicidades de órganos judiciales, juicios, guardias o despacho de asuntos.

En cuanto a la evolución de las sustituciones durante el ejercicio, se aprecia un descenso del 4,37% en el total (pasando de 343 en enero a 328 en diciembre). El porcentaje de sustituciones profesionales y externas se ha mantenido prácticamente constante (alrededor del 12% y 88% respectivamente).

6.3.3 ANÁLISIS DE LAS CAUSAS E IMPACTO ECONÓMICO DE LAS SUSTITUCIONES

Se muestran dos gráficos (enero y diciembre de 2016) con la distribución de las sustituciones en curso, atendiendo a la causa que las motiva.

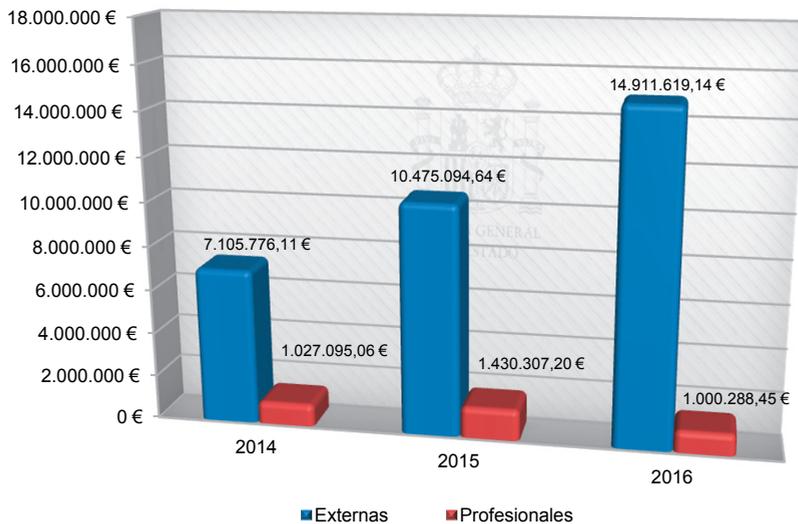


A principios de año la causa mayoritaria era el refuerzo por el art. 324 de la LECrim, destacando como tercera causa el refuerzo por duplicación de órgano judicial. A finales de año, desaparece la causa de refuerzo por el art. 324, colocándose la causa de enfermedad inferior a seis meses por delante de los refuerzos por duplicación de órgano judicial.

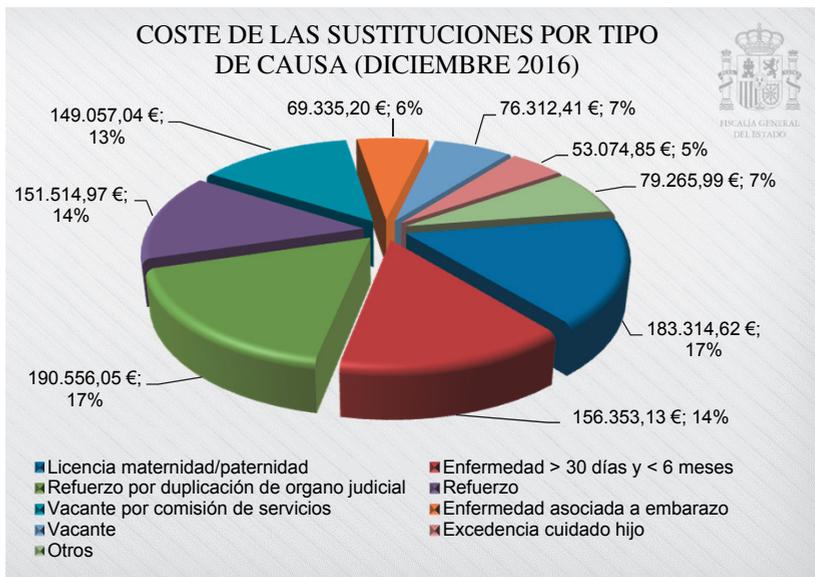
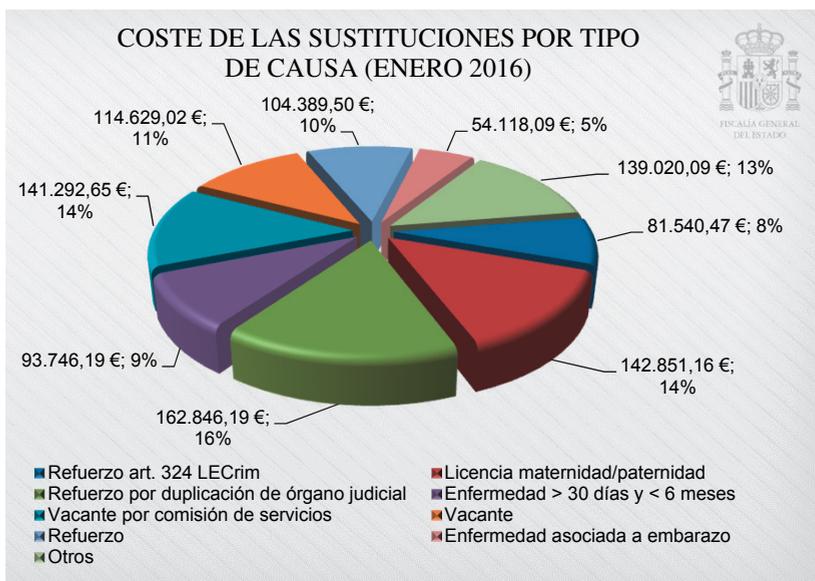
Cabe destacar el alto porcentaje de sustituciones que responden a algún tipo de refuerzo. A principios de año (con el refuerzo especial por el art. 324 de la LECrim) suponían un 39% del total y a finales, un 28%.

6.3.4 IMPACTO ECONÓMICO DE LAS SUSTITUCIONES EN LA CARRERA FISCAL

COSTE TOTAL DE SUSTITUCIONES POR AÑO



Se muestran dos gráficos (enero y diciembre de 2016) con la distribución del coste de las sustituciones en curso, clasificadas según la causa que las motiva.



En enero conviene aclarar que, pese a que los refuerzos especiales por el art. 324 suponen el mayor porcentaje respecto al total de sustituciones, no ocurre así respecto al total de costes. Se debe a que este tipo de refuerzos comenzaron a prestar sus servicios durante la última semana del mes.

6.4 Indicadores sociológicos de la Carrera Fiscal

Están definidos un conjunto de indicadores para proporcionar información sobre el perfil sociológico de la carrera fiscal.

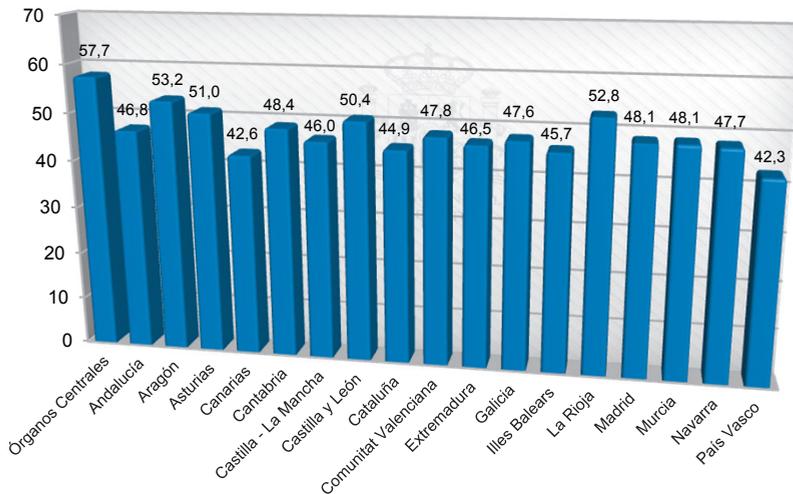
Los indicadores se agrupan en seis grandes categorías:

- Antigüedad-edad
- Sexo
- Fiscales/población
- Rotación de personal
- Personal: titulares/sustitutos
- Situaciones administrativas de los miembros del Ministerio Fiscal

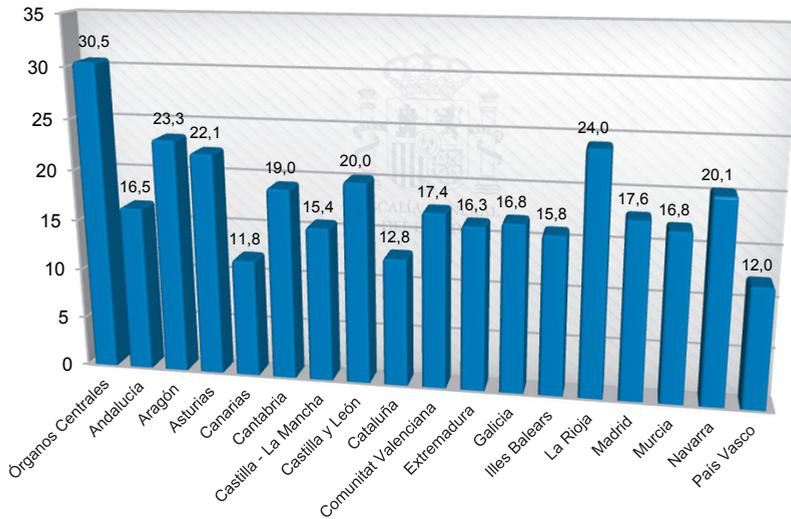
• Antigüedad-edad

Los siguientes gráficos muestran la antigüedad y edad media de los Fiscales por CCAA, en el año 2016, considerando separadamente a los Fiscales de los Órganos Centrales. También se dispone de una pirámide de edad de la Carrera.

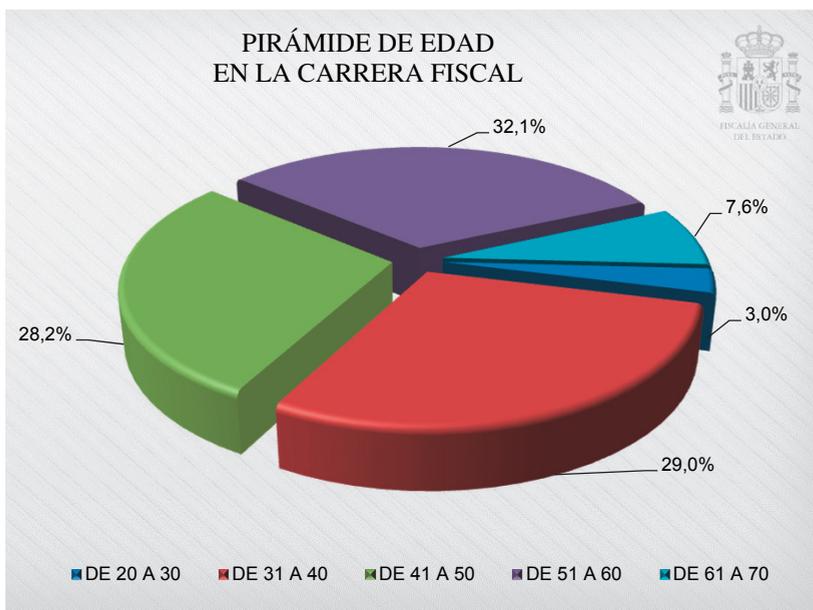
EDAD MEDIA POR CCAA



ANTIGÜEDAD MEDIA POR CCAA



La media más alta por edad (58 años) y antigüedad (31 años) corresponde a los órganos centrales, que comprenden una parte relevante de los puestos directivos de la carrera. En cuanto a los órganos territoriales, las Comunidades Autónomas que poseen una media más alta en edad y en antigüedad son Aragón y La Rioja, siendo La Rioja la Comunidad Autónoma con menor índice de rotación de Fiscales. Las Fiscalías de Canarias y el País Vasco son las que poseen las medias de edad más bajas (43 y 42 años respectivamente) así como el promedio de antigüedad más bajo (12 años).



Como se observa en el gráfico, la franja de edad entre los 51 y los 60 es la más alta, con el 32% sobre el total.

- **Sexo**

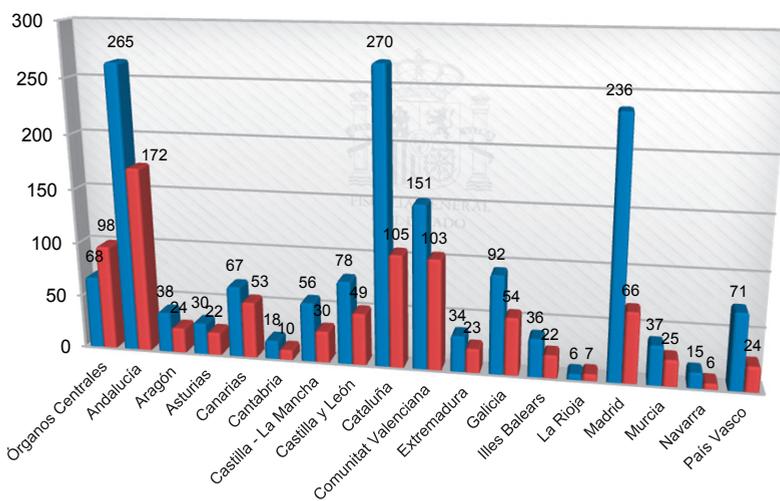
Los siguientes gráficos muestran la distribución por sexos de los miembros de la carrera fiscal en las distintas CCAA, en los distintos escalones de edad y en los puestos directivos de la misma.

**DISTRIBUCIÓN POR SEXO EN LAS DISTINTAS FISCALÍAS:
% DE MUJERES POR CA**

Comunidad Autónoma	Mujer	Hombre	Total	% Mujeres
Órganos Centrales	68	98	166	41%
Andalucía	265	172	437	61%
Aragón	38	24	62	61%
Asturias	30	22	52	58%
Canarias	67	53	120	56%
Cantabria	18	10	28	64%
Castilla-La Mancha	56	30	86	65%

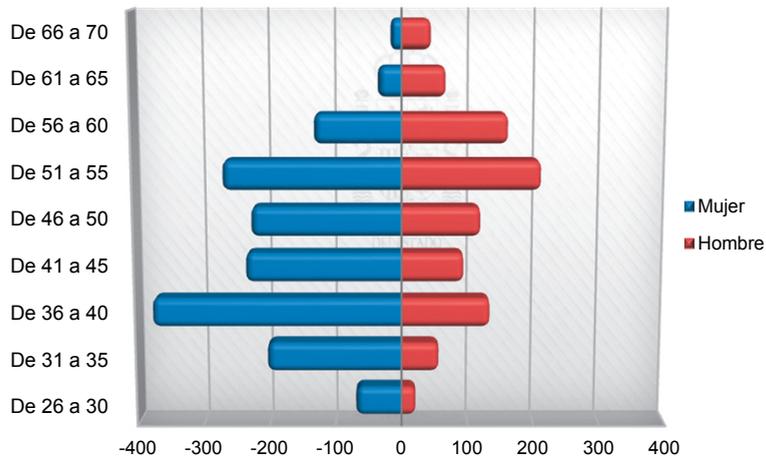
Comunidad Autónoma	Mujer	Hombre	Total	% Mujeres
Castilla y León	78	49	127	61%
Cataluña	270	105	375	72%
Comunitat Valenciana	151	103	254	59%
Extremadura	34	23	57	60%
Galicia	92	54	146	63%
Illes Balears	36	22	58	62%
La Rioja	6	7	13	46%
Madrid	236	66	302	78%
Murcia	37	25	62	60%
Navarra	15	6	21	71%
País Vasco	71	24	95	75%

DISTRIBUCIÓN POR SEXO EN LAS DISTINTAS CCAA:
NÚMERO DE FISCALES



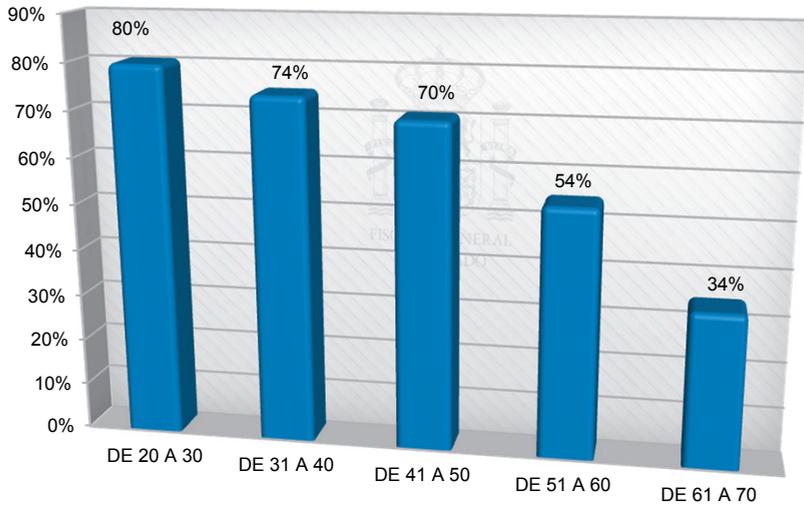
Como en otros años, la Comunidad Autónoma con mayor porcentaje de mujeres entre su plantilla de Fiscales es Madrid, donde el 78% de los Fiscales son mujeres, siendo el menor porcentaje el correspondiente a los órganos centrales (41%) que son a la vez los que mayores medias poseen de antigüedad y edad.

PIRÁMIDE EDAD/DISTRIBUCIÓN POR SEXOS



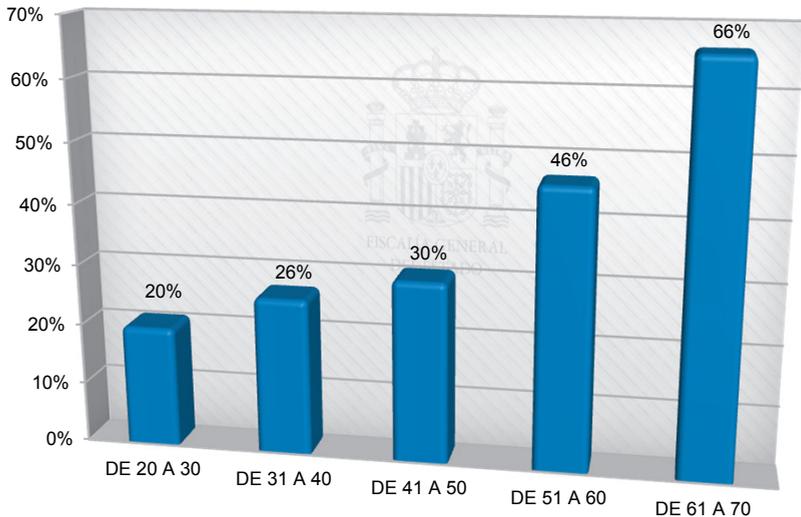
Como puede verse en el gráfico anterior, hasta la edad de 55 años existe mayoría de mujeres en la carrera fiscal y si se observan los escalones de edad inferiores, se puede inferir una tendencia clara hacia una composición en la que el porcentaje de mujeres sobrepasará el 70% del total, como se aprecia en el gráfico siguiente.

PORCENTAJE DE MUJERES POR RANGO DE EDAD

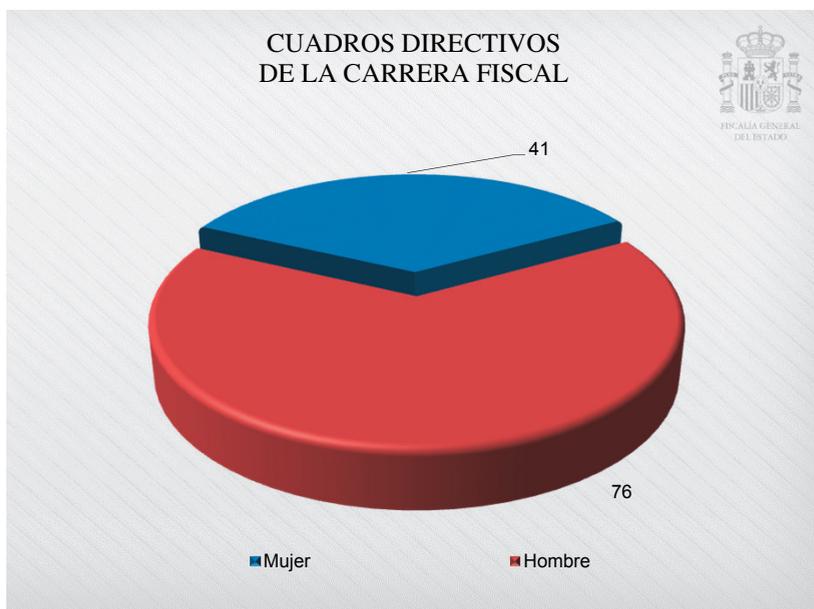


En la actualidad, el total de Fiscales, hombres y mujeres asciende a 2.471. De este número total, 1.573 son mujeres y 898 son hombres, esto es, el 63% de los Fiscales son mujeres y el 37% hombres, siendo el porcentaje más elevado en hombres de mayor edad.

PORCENTAJE DE HOMBRES POR RANGO DE EDAD



- **Distribución por sexos en los cuadros directivos**



En el año 2016 el 65% de los puestos directivos de la carrera fiscal están cubiertos por hombres, con un leve descenso respecto del año a 2015 que fue el 72%. Se significa que a efectos de estos porcentajes se consideran como puestos directivos a los Fiscales de Sala, Fiscales Superiores, Fiscales Jefes Provinciales y Fiscales Jefes de Área.

- **Fiscales/población**

NÚMERO DE FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad Autónoma	Fiscales por cada 100.000 habitantes	Total Fiscales	Población*
Andalucía	5,11	437	8.558.652
Aragón	4,74	62	1.308.563
Asturias	4,99	52	1.042.608
Canarias	5,71	120	2.101.924
Cantabria	4,81	28	582.206
Castilla-La Mancha	3,51	86	2.447.519

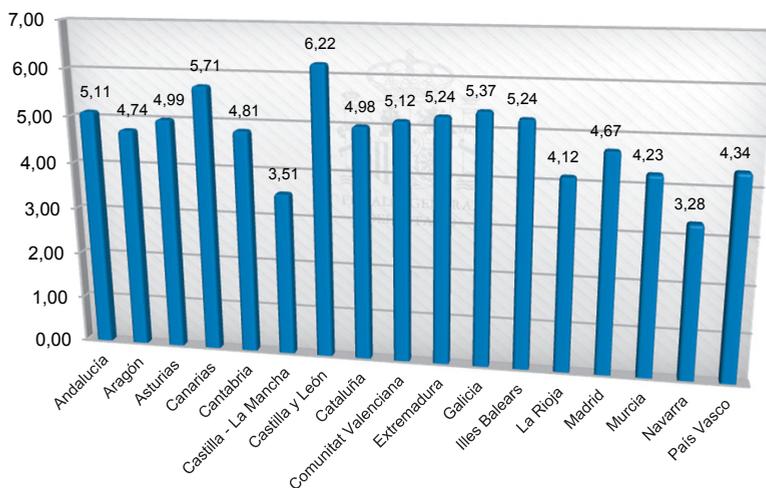
Comunidad Autónoma	Fiscales por cada 100.000 habitantes	Total Fiscales	Población*
Castilla y León	6,22	127	2.041.631
Cataluña	4,98	375	7.522.596
Comunidad Valenciana	5,12	254	4.959.968
Extremadura	5,24	57	1.087.778
Galicia	5,37	146	2.718.525
Islas Baleares	5,24	58	1.107.220
La Rioja	4,12	13	315.794
Madrid	4,67	302	6.466.996
Murcia	4,23	62	1.464.847
Navarra	3,28	21	640.647
País Vasco	4,34	95	2.189.534
Total	4,93	2.295	46.557.008
Total habitantes			46.557.008
Total Fiscales			2.295

* Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 enero de 2016.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El siguiente gráfico muestra el número de Fiscales por cada 100.000 habitantes existentes por Comunidad Autónoma.

FISCALES POR CADA 100.000 HABITANTES
(CIFRAS DE POBLACIÓN INE A 1 DE ENERO 2016)

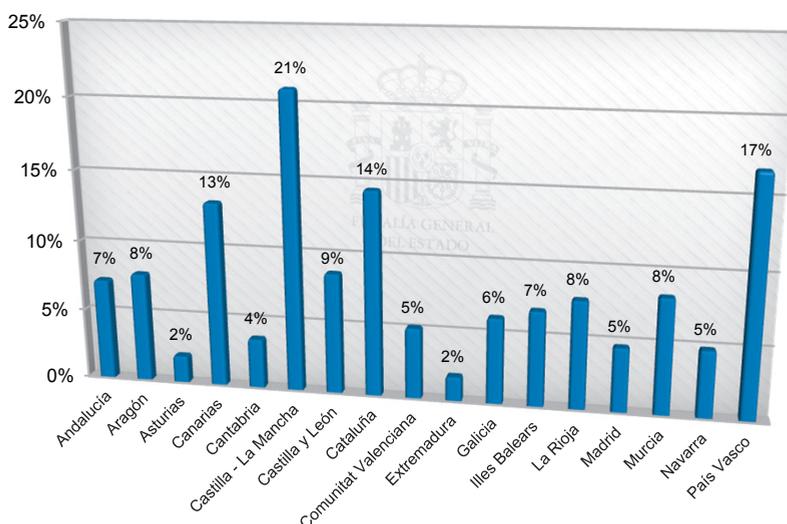


Según el gráfico anterior Navarra es la Comunidad Autónoma con menor número de Fiscales por cada 100.000 habitantes (3,2 %), siendo Canarias la que posee el mayor número de Fiscales (5,7 %). En el cómputo global del país el número de Fiscales por cada 100.000 habitantes asciende a 4,93.

- **Rotación de personal**

El siguiente gráfico representa el índice de rotación de Fiscales que ha sido definido con la finalidad de medir la estabilidad de las plantillas. Se ha considerado que no existe rotación en aquellos casos en que el movimiento de un Fiscal se produce entre Fiscalías de la misma provincia.

PORCENTAJE ANUAL DE ROTACIÓN POR CCAA



Las Fiscalías con mayor porcentaje de rotación fueron las de Castilla-La Mancha, con 21% y las que presentaron menor índice Asturias y Extremadura.

• Situaciones administrativas de los miembros del Ministerio Fiscal

PORCENTAJE DE FISCALES POR SITUACIÓN ADMINISTRATIVA

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de fiscales que se encuentra en las diferentes situaciones administrativas: Destino, excedencia, servicios especiales, comisión de servicios, retenidos o adscritos.



6.5 Defensora del Pueblo y comunicación ciudadana

La relación entre la Defensora del Pueblo y la Fiscalía General del Estado fue fluida, lo que propició una mayor agilidad en la tramitación de expedientes y en la respuesta a la Defensora del Pueblo.

En el área de comunicación ciudadana tuvieron entrada solicitudes tanto por correo ordinario como por correo electrónico. Las atenciones prestadas y su tipología se recogen en los siguientes cuadros.

DEFENSOR DEL PUEBLO Y COMUNICACIÓN CIUDADANA

NÚMERO DE ATENCIONES PRESTADAS POR EL SERVICIO DE COMUNICACIÓN CIUDADANA DURANTE 2016

Escritos recibidos por correo ordinario	445*
Escritos recibidos por correo electrónico.	517
Por derivación dentro de la Institución	3
Por presentación personal	8
Total escritos	973

* Incluidos los del Defensor del Pueblo.

POR EL TIPO DE RECLAMACIÓN COMUNICACIÓN CIUDADANA

	Quejas	Denuncias	Peticiónes de información	Otros
Correo electrónico	151	130	154	80
Correo ordinario.	152	78	12	29
Present. personal	1	5	0	2
Derivación Interna	0	0	0	0
Total	304	213	166	111

RECLAMACIONES TRAMITADAS A INSTANCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Reclamaciones abiertas en años anteriores	173
Reclamaciones nuevas	179
Total	352

RECLAMACIONES PENDIENTES AL 31/12/2016

(DEFENSOR DEL PUEBLO)

Año 2008	2
Año 2009	4
Año 2010	2
Año 2011	6
Año 2012	33
Año 2013	51
Año 2014	38
Año 2015	37
Año 2016	115
Total	288

**ORDEN JURISDICCIONAL AL QUE SE REFIEREN LAS RECLAMACIONES
FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN EL AÑO 2016**

Penal.....	123
Civil/Mercantil.....	45
Contencioso.....	1
Social.....	1
Otros.....	9
Militar.....	0

**MOTIVOS POR LOS QUE SE SOLICITA LA INTERVENCIÓN DEL DEFENSOR
DEL PUEBLO**

Actuación órgano judicial.....	24
Actuación órgano Ministerio Fiscal.....	16
Demora actuación Ministerio Fiscal.....	3
Demora actuación órgano judicial.....	57
Discrepancia con actuación judicial o fiscal.....	16
Falta de información procedimiento.....	8
Funcionamiento admón./actuación Defensor del Pueblo.....	31
Otros.....	24

**EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LOS
ÚLTIMOS 10 AÑOS**

AÑO	NÚMERO DE RECLAMACIONES
2006	298
2007	267
2008	298
2009	285
2010	221
2011	277
2012	283
2013	259
2014	175
2015	147
2016	179

6.6 Convenios con Administraciones e Instituciones y Prácticum de Universidades

6.6.1 CONVENIOS

Los convenios a suscribir por distintas instituciones con la Fiscalía General del Estado se tramitan a través de la Unidad de Apoyo. En el año 2016 se suscribieron 21 convenios.

Ya en el año 2015 la Fiscalía General trasladó al Ministerio de Justicia la necesidad de crear Comisiones Mixtas con el mismo en las Comunidades Autónomas en las que la competencia de medios personales, materiales y tecnológicas le está atribuida. El motivo de esta petición eran los resultados positivos obtenidos en el seno de las Comisiones establecidas en las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia, así como la necesidad de crear el mismo cauce de comunicación porque ello le brinda a la Administración una visión más profunda de la problemática y necesidades del Ministerio Fiscal, estableciéndose al tiempo mecanismos eficaces para la resolución de eventuales conflictos. El Ministerio asumió este compromiso y, tras la redacción de los oportunos Convenios por los que se creaban las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal, el 20 de enero de 2016 se firmó el Convenio para la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el 15 de marzo de 2016 los respectivos Convenios para las Comunidades de Castilla La Mancha, Illes Balears, Extremadura y la Región de Murcia.

En relación al resto de convenios, se resaltan el firmado con el Ministerio de Justicia en materia de colaboración y apoyo al funcionamiento de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), el suscrito con el Consejo General del Poder Judicial sobre mediación y los suscritos con distintas Administraciones en dos campos de especial relevancia para la Fiscalía como son la lucha contra los delitos de violencia contra la mujer y los delitos de odio, pudiendo accederse a todos ellos en el portal fiscal.es.

6.6.2 PRÁCTICUM DE UNIVERSIDADES

En el año 2016 se realizó de nuevo el Prácticum con las Universidades Públicas en virtud de los Convenios suscritos con las Universidades Carlos III, Rey Juan Carlos, Autónoma y Alcalá de Henares. Desde su inicio en 2010 hasta 2016, más de 200 alumnos han realizado el Prácticum que organiza la Fiscalía General, con gran éxito

debido a la entrega y dedicación de los Fiscales que acceden a ser tutores. La Unidad de Apoyo también coordina el Prácticum para los alumnos de ICADE en virtud del convenio suscrito con dicha Universidad. Desde 2013, han sido 98 los alumnos de ICADE que han realizado el Prácticum al amparo de dicho convenio.

7. SECRETARÍA TÉCNICA

El artículo 13.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece que la Secretaría Técnica forma parte de la Fiscalía General del Estado junto con la Inspección Fiscal, la Unidad de Apoyo y los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla.

El mismo precepto en su apartado 3.º determina cuál ha de ser la composición de la Secretaría Técnica, atribuyendo a esta Unidad la función de realizar los «trabajos preparatorios que se les encomienden en aquellas materias en las que corresponda a la Junta de Fiscales de Sala asistir al Fiscal General del Estado, así como cuantos otros estudios, investigaciones e informes estime éste procedente» y de colaborar en la «planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos» asignándole también la labor de asumir las «funciones que las Leyes atribuyan al Ministerio Fiscal en materia de cooperación judicial internacional, en el marco de las directrices de política exterior emanadas del Gobierno».

La Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en el ejercicio de estas funciones básicas que le son otorgadas estatutariamente, ha realizado durante el año 2015 una labor que puede ser sintetizada en los apartados que a continuación se desarrollan:

7.1 Circulares, consultas e instrucciones

Durante el ejercicio correspondiente al año 2016, se han elaborado por la Secretaría Técnica los borradores de los siguientes documentos:

- *Circular n.º 2/2016, sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos*

La introducción, mediante la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (en adelante LO 8/2015), de una serie de modificaciones lega-

les, unas en un capítulo (el IV, arts. 25 a 35) en el Título II de la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (en adelante, LOPJM) bajo la rúbrica «centros de protección específicos de menores con problemas de conducta», y otras, en la LEC, donde se introduce un nuevo artículo 778 bis, hacía necesario el establecimiento de unos criterios y pautas de actuación respecto a los supuestos que podrían fundamentar el ingreso de un menor en uno de estos centros, así como respecto al régimen y carácter de aquellos.

Así, en primer lugar, se establece la necesidad de comprobar la concurrencia de los elementos integradores del supuesto de hecho que puede fundamentar el ingreso de un menor: 1) situación de guarda o tutela de la entidad pública; 2) diagnóstico de problemas de conducta; 3) presencia de desajustes conductuales que se manifiesten en un grado que implique riesgo evidente de daños o perjuicios graves, a sí mismos o a terceros, y que no requieran tratamiento específico por parte de los servicios competentes en materia de salud mental o atención a las personas con discapacidad; 4) necesidad de protección y ausencia de medidas alternativas (principio de subsidiariedad).

A fin de poder determinar algunos de los citados elementos integradores del supuesto de hecho, se considera que «diagnóstico» ha de ser interpretado como acto de recogida y análisis de los datos para la evaluación de los problemas de conducta, constituyendo la metodología aplicable, exclusivamente, la especializada de protección de menores, que reviste carácter multidisciplinar. Respecto a lo que constituye riesgo grave propio o para terceros, se deberá tener siempre presente la finalidad protectora, la aplicación del principio de subsidiariedad y el carácter excepcional de la medida y que, a la hora de determinar la gravedad, se deben emplear parámetros tales como la entidad de los hechos, su reiteración, factores de riesgo concomitantes y subyacentes, actitud del menor y los resultados derivados de su comportamiento.

Se fija el límite máximo de edad para la permanencia en estos centros es el de 18 años. En cuanto al límite mínimo de edad, salvo para los casos en que sean contemplados por la legislación de algunas CCAA, se deberá vigilar especialmente los casos de ingresos de menores de edad inferior a 12 años, a fin de valorar otras alternativas posibles que puedan evitarlo.

Se entiende que, en ningún caso, los establecimientos pueden ser considerados centros para la ejecución de medidas privativas de libertad de menores infractores, puesto que tienen carácter específico (art. 54.1 LORPM y Circular 1/2007, de 23 de noviembre, *sobre criterios interpretativos tras la reforma de la Legislación Penal de menores de*

2006, apartado VII.5), debiendo oponerse los Sres. Fiscales a los ingresos cuando se funden en tales motivos.

Respecto a los centros de entidades privadas colaboradoras se indica que deberán ajustarse a la normativa descrita en la LOPJM y la LEC y a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 26/2015. Los centros sanitarios, sociosanitarios o propios del sistema educativo se rigen por su legislación específica. Para el caso de detectarse la existencia de centros no autorizados, sin perjuicio de las responsabilidades penales que en su caso puedan concurrir, se deberá comunicar dicha situación a las correspondientes autoridades por si procediera la aplicación del derecho administrativo sancionador.

En lo que se refiere al nuevo procedimiento contradictorio se establecen los siguientes criterios: la legitimación activa se restringe, tanto para los internamientos ordinarios como para los urgentes, a la Entidad Pública y al Ministerio Fiscal; la competencia territorial corresponde al Juzgado de Primera Instancia del lugar en que radique el centro, tanto para los casos de internamiento ordinario como urgente; el deber de informar al menor de su derecho a designar Letrado, aun cuando no es obligatorio su nombramiento; y, los deberes por parte del Fiscal de comprobar que se ha realizado la audiencia del menor, que se ha emitido el dictamen de personal especializado en protección de menores, de valorar el resultado de las pruebas –con expresión concreta del resultado de la audiencia del menor– y manifestar la pertinencia de la medida conforme al principio del interés superior del menor y los parámetros consignados en el art. 2 LOPJM.

Sobre el cumplimiento de los plazos en la ratificación de los internamientos urgentes se dice que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, el *dies a quo* para la ratificación de la medida de internamiento no puede superar el límite máximo de 72 horas a contar desde que se notifica al Juzgado, sin que se pueda descontar del plazo el tiempo que media desde que se comunica al Decanato hasta que éste reparte el asunto, y que los límites temporales, tanto para la comunicación del ingreso como para la ratificación de la medida, son máximos e improrrogables, cuestión que ha de exigir el máximo rigor en su control. Son de aplicación los criterios ya expresados en la Circular 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria* (apartado 7.2), para el internamiento por razón de trastorno psíquico, en caso de necesidad de promover la aprobación en días inhábiles. En el caso de que se supere el plazo y sea necesario dejar sin efecto el internamiento por tal motivo, se podrá verificar un ingreso en un centro de protección de menores ordinario que, por sus características, no exige auto-

rización judicial. La inobservancia de los plazos permite acudir al procedimiento de habeas corpus al igual que la ausencia de control regular del internamiento (revisiones).

En cuanto al régimen de recursos, el menor afectado tiene derecho propio a impugnar la resolución, siendo preceptivo para la interposición del recurso la intervención de Abogado y Procurador, correspondiendo a la autoridad judicial asegurarse de que ha recibido la información sobre este extremo en términos comprensibles a su edad y circunstancias, debiendo los Fiscales vigilar la observancia de este requisito.

Se considera que el Juez ha de revisar la medida, como mínimo, trimestralmente, conforme a lo dispuesto en el apartado sexto del art. 778 bis LEC, correspondiendo a Fiscales velar por su cumplimiento y, aunque la norma no recoge un límite temporal máximo de estancia, se deberá realizar un especial seguimiento de aquéllas que excedan de nueve meses a fin de que se cumpla el derecho del menor a no estar internado más tiempo del estrictamente necesario ni de verse expuesto a permanencias de duración indefinida. Por otra parte, a la hora de interponer o de informar sobre las referidas impugnaciones contra las decisiones del Director del centro relativas a la aplicación de medidas de seguridad, limitaciones o restricciones del régimen de visitas y comunicaciones o salidas, los Fiscales deberán comprobar especialmente la proporcionalidad de las medidas, su adecuación a los principios recogidos en la propia regulación y su frecuencia.

Respecto a los traslados de centro, se deberá comprobar las razones del mismo, y especialmente la proximidad geográfica del centro de destino respecto al lugar de origen del menor y del lugar (o lugares) de residencia de familiares y allegados, analizando la adecuación de la decisión al interés superior del menor.

Sobre el cese de la medida, se considera que corresponde al Ministerio Público impulsar la celeridad de los trámites a fin de que los menores no permanezcan más tiempo que el estrictamente necesario en los centros, evitando que puedan concurrir otras motivaciones distintas que las derivadas de la necesidades de protección del menor.

Se destaca especialmente, que pese a la legitimación activa del Ministerio Fiscal, la Entidad Pública de Protección de Menores no queda eximida de su obligación de evaluar la situación y adoptar las medidas necesarias (art. 16 LOPJM). Se encarece a Fiscales actuar de manera prudente a la hora de solicitar autorizaciones judiciales para el ingreso de menores o en las decisiones de ingreso de urgencia conforme a los criterios que se especifican en el apartado 9 de la Circular, intervención que tendrá carácter excepcional y limitada a los casos de

notoria pasividad o actuación manifiestamente errática en la adopción de medidas por la Entidad Pública.

Se fija como criterio respecto de los expedientes de jurisdicción voluntaria iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LO 8/2015 que sean revisables trimestralmente y que el cese de la medida pueda acordarse por la autoridad administrativa. Los ingresos verificados sin autorización judicial por haber sido instados por los progenitores que conservaban la patria potestad (Circular 8/2011), no podrán ser objeto de «regularización». En los casos de expedientes de jurisdicción voluntaria iniciados con anterioridad a la LO 8/2015, relativos a medidas de seguridad, limitativas del régimen de visitas y permisos de salida, de restricción o suspensión del derecho a mantener comunicaciones o del secreto de las mismas y traslados que se susciten tras su entrada en vigor se deberá interpretar que su tramitación deberá ajustarse a la nueva normativa dado que presentan sustantividad propia.

Se mantienen los criterios de inspección contenidos en el protocolo de inspecciones a centros de protección de 5 de febrero de 2009, Instrucción 3/2008, de 30 de julio, *sobre el Fiscal de Sala Coordinador de Menores y las Secciones de Menores* (apartado III.4, punto 12) y Circular 8/2011, de 16 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores y la obligación de seguimiento más estrecho por el Fiscal Delegado de la Sección de Menores*.

Finalmente, se establece el criterio a seguir por los Delegados de la Sección de Menores de las Fiscalías Provinciales para la inclusión de determinados datos en la elaboración de la estadística anual.

- *Circular 1/2016, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por la LO 1/2015.*

Se tratan en esta Circular las importantes modificaciones introducidas en el art. 31 bis y las dudas que suscita, de manera especial, la incorporación de una completa regulación de los «modelos de organización y gestión» cuya observancia permite exonerar la responsabilidad penal de la persona jurídica, estableciendo criterios interpretativos y calibrando la vigencia de la Circular 1/2011, máxime cuando tan relevante reforma, incorporada al Anteproyecto de Ley Orgánica, de 27 de junio de 2013, no pasó a informe del Consejo Fiscal ni del Consejo General del Poder Judicial.

Se mantiene que la LO 1/2015 conserva el fundamento esencial de atribución de la responsabilidad penal a la persona jurídica de tipo vicarial o por representación en las letras a) y b) del art. 31 bis 1.º. Ambos títulos de imputación exigen, como antes de la reforma, la previa comisión de un delito por una persona física en las concretas circunstancias que se establecen. La reforma avanza en el reconocimiento de la responsabilidad autónoma de la persona jurídica por medio de la regulación de los programas de organización y gestión, a los que atribuye valor eximente bajo determinadas condiciones.

Se considera que la nueva definición de las personas físicas del apartado 1 a) del art. 31 bis amplía notablemente el círculo de sujetos de este criterio de imputación, lo cual permite incluir a quienes, sin ser propiamente administradores o representantes legales de la sociedad, forman parte de órganos sociales con capacidad para tomar decisiones, así como a los mandos intermedios, apoderados singulares y a otras personas en quienes se hayan delegado determinadas funciones, incluidas las de control de riesgos que ostenta el oficial de cumplimiento. Además, permite extender la responsabilidad de la persona jurídica a aquellas entidades cuyo objeto social no persigue intereses estrictamente económicos, así como incluir los beneficios obtenidos a través de un tercero interpuesto, los consistentes en un ahorro de costes y, en general, todo tipo de beneficios estratégicos, intangibles o reputacionales, quedando excluidas aquellas conductas que, realizadas por la persona física en su exclusivo y propio beneficio o en el de terceros, resulten inidóneas para reportar a la entidad beneficios.

Respecto a la posible imputación de conductas imprudentes cometidas por personas físicas en las circunstancias del art. 31 bis susceptibles de generar un reproche penal a la persona jurídica se precisa que son solo cuatro: las relacionadas con las insolvencias punibles (art. 259.3), los recursos naturales y el medio ambiente (art. 331), el blanqueo de capitales (art. 302.2) y la financiación del terrorismo (art. 576.5).

Se considera que para que la persona jurídica sea responsable en los casos previstos en la letra b) del apartado 1 del art. 31 bis, es preciso un incumplimiento de los deberes de supervisión, vigilancia y control de carácter grave por parte de alguno de los sujetos comprendidos en la letra a), lo cual puede determinar, además de la transferencia de responsabilidad a la persona jurídica por el delito cometido por el subordinado descontrolado, que el propio sujeto omitente del control responda también por un delito, bien doloso, en comisión por omisión, bien gravemente imprudente, lo que abre la vía del criterio de atribución de responsabilidad de la letra a) del apartado 1, debiendo

mantener, en tales casos, ambos títulos de imputación. Los sujetos a los que se refiere este apartado deben operar en el ámbito de dirección, supervisión, vigilancia o control de las personas físicas mencionadas en la letra a) del mismo apartado, sin que sea preciso que se establezca una vinculación directa con la empresa, circunstancia que permite incluir a autónomos, trabajadores subcontratados y empleados de empresas filiales, siempre que se hallen integrados en el perímetro de su dominio social.

La valoración del incumplimiento grave de los deberes de supervisión, vigilancia y control ha de hacerse, «atendidas las concretas circunstancias del caso» expresión que remite a los programas de organización y gestión, que serán objeto de una inicial valoración en relación con este criterio de imputación para evaluar el alcance y el contenido real del mandato del que son titulares las personas que incumplieron gravemente tales deberes.

Se indica que se ha de admitir la declaración de responsabilidad civil subsidiaria aunque la infracción del deber de supervisión, vigilancia y control no se haya producido o haya sido leve o la persona jurídica no haya obtenido beneficio alguno, de conformidad con el artículo 120. 4.º CP.

Se distinguen tres categorías de personas jurídicas a efectos de determinar su imputabilidad, considerándose sólo plenamente imputables a dos de ellas: la corporaciones que operan con normalidad en el mercado y a las que exclusivamente se dirigen las disposiciones sobre los modelos de organización y gestión de los apartados 2 a 5 del artículo 31 bis, y las que desarrollan una cierta actividad, en su mayor parte ilegal, a las que se refiere la regla 2.ª del artículo 66 bis como las utilizadas «instrumentalmente para la comisión de ilícitos penales». No se considerarán imputables aquellas sociedades cuya actividad ilegal supere ampliamente a la legal, siendo esta meramente residual y aparente para los propios propósitos delictivos.

Se destacan las peculiaridades que presenta la responsabilidad penal de los partidos políticos y de los sindicatos, como que ésta se extenderá a las fundaciones y entidades con personalidad jurídica a ellos vinculados, que los partidos políticos están obligados a establecer programas de prevención y que, respecto a las posibles penas de disolución y suspensión judicial ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el Capítulo III de la Ley Orgánica 6/2002, (modificado por LO 3/2015).

En cuanto a exenciones de responsabilidad penal, aunque no sean mencionadas en el artículo 31 quinquies 1, deben considerarse exentas las fundaciones públicas, integradas en el llamado sector público

fundacional y sometidas al Derecho administrativo. Por el contrario, no quedan excluidos los entes de naturaleza asociativa privada, como los Colegios profesionales o las Cámaras de comercio, que tendrán la consideración de personas jurídicas penalmente responsables.

Se considera que los modelos de organización y gestión ni definen la culpabilidad de la empresa ni constituyen el fundamento de su imputación, y en tanto que estos modelos eximen de responsabilidad a la empresa bajo determinadas condiciones, el objeto del proceso penal se extiende ahora también a valorar la idoneidad del modelo adoptado por la corporación. Se distingue un doble régimen de exención de responsabilidad de la persona jurídica, uno para los delitos cometidos por los administradores o dirigentes y otro para los cometidos por sus subordinados, ambos sustancialmente idénticos pues, de las cuatro condiciones que el apartado 2 del artículo 31 bis exige en relación con las conductas de los sujetos incluidos en el apartado 1 a), solo la 3.^a, referida a la elusión fraudulenta de los modelos de organización, resulta inaplicable a los autores del delito del apartado 1 b).

Los modelos de organización y gestión deberán observar las condiciones y requisitos que establecen los apartados 2 y 5 del art. 31 bis, cuyo contenido ha de ser interpretado atendiendo, con las necesarias adaptaciones a la naturaleza y tamaño de la correspondiente persona jurídica, a la normativa sectorial aplicable a las entidades a las que se impone específicamente un determinado modelo de organización y gestión.

Se establecen una serie de pautas de carácter general para valorar la eficacia de los modelos de organización y gestión, como son: la regulación de los modelos de organización y gestión debe interpretarse de manera que el régimen de responsabilidad penal de la persona jurídica no quede vacío de contenido y sea de imposible apreciación en la práctica; el objeto de los modelos de organización y gestión no es solo evitar la sanción penal de la empresa sino promover una verdadera cultura ética corporativa; las certificaciones sobre la idoneidad del modelo expedidas por empresas o asociaciones evaluadoras y certificadoras de cumplimiento de obligaciones, mediante las que se manifiesta que un modelo cumple las condiciones y requisitos legales, podrán apreciarse como un elemento adicional más de la adecuación del modelo pero en modo alguno acreditan su eficacia, ni sustituyen la valoración que de manera exclusiva compete al órgano judicial; cualquier programa eficaz depende del inequívoco compromiso y apoyo de la alta dirección para trasladar una cultura de cumplimiento al resto de la compañía; la responsabilidad corporativa debe ser más exigente en los supuestos en los que la conducta criminal redundará principal-

mente en beneficio de la sociedad que en aquellos otros en que dicho beneficio resulta secundario o meramente tangencial al directa y personalmente perseguido por el delincuente; se deberá conceder especial valor al descubrimiento de los delitos por la propia corporación de tal manera que, detectada la conducta delictiva por la persona jurídica y puesta en conocimiento de la autoridad; el modelo de prevención puede quedar seriamente en entredicho a tenor de la gravedad de la conducta delictiva y su extensión en la corporación, el alto número de empleados implicados, la baja intensidad del fraude empleado para eludir el modelo o la frecuencia y duración de la actividad criminal; se deberá valorar el comportamiento de la corporación en el pasado; y, finalmente, las medidas adoptadas por la persona jurídica tras la comisión del delito pueden acreditar el compromiso de sus dirigentes con el programa de cumplimiento.

Se entiende que la cláusula de exención de la responsabilidad de la persona jurídica que incorpora el apartado 2 del art. 31 bis constituye una causa de exclusión de la punibilidad, a modo de excusa absoluta, cuya carga probatoria incumbe a la persona jurídica, que deberá acreditar que los modelos de organización y gestión cumplan las condiciones y requisitos legales.

- *Consulta 1/2016, sobre la pena imponible en los casos de quebrantamiento de una pena de localización permanente.*

Se resuelve la controversia en torno a si la pena que debe solicitar el Ministerio Fiscal ha de ser la de prisión o la de multa a en los delitos de quebrantamiento de condena del art. 468.1 del Código Penal, cuando la pena quebrantada es la de localización permanente. Tras examinar las reformas operadas en el Código Penal mediante las LO 5/2010 y 1/2015, su influencia en la vigencia de la Instrucción 3/1999, de 7 de diciembre, acerca del alcance del artículo 468 CP en ciertos casos de quebrantamiento de una pena privativa de libertad, así como el tratamiento jurisprudencial del quebrantamiento de la pena privativa de libertad cuando la pena quebrantada no es la de prisión, se concluye que después de las sucesivas transformaciones que ha sufrido el Código Penal, eliminada del mismo la pena de arresto de fin de semana y sustituida por la pena de localización permanente, permanecen incólumes las razones contenidas en la referida Instrucción.

La regulación de la localización permanente no tiene rasgos que difieran de la idea de que el legislador ha reservado la mayor gravedad de la respuesta penal a aquellos casos en que la privación de libertad

es efectiva, de suerte que el quebrantamiento de aquélla exija del autor eludir las medidas de contención que delimitan el espacio físico en que aquella restricción de libertad se hace realidad, de la consideración de que más que una genuina pérdida o privación de la libertad, el condenado se ve afectado por una restricción limitativa de su capacidad ambulatoria, cuyo quebrantamiento, sin embargo, no le obliga a una conducta que encierre mayor lesividad para el bien jurídico protegido o que conlleve un plus de antijuridicidad.

Se considera más respetuosa con el principio de proporcionalidad castigar con pena de multa los supuestos en los que quien quebranta lo hace no acudiendo a su domicilio cuando tenía que comenzar el cumplimiento, pues en tal caso, claramente, el ejecutoriado incumple cuando no se encuentra *de facto* privado de libertad. Compartiendo esta afirmación, y atendida la naturaleza y características de ejecución de la pena de localización permanente, no se justifica un tratamiento distinto al penado que no ha iniciado el cumplimiento de la pena de aquél que, habiendo acudido al domicilio o lugar de cumplimiento se ausenta del mismo una vez iniciado el cumplimiento.

Se abordan otros problemas colaterales que el quebrantamiento de la localización permanente plantea, como es el tratamiento que se ha de dar a los supuestos en los que su ejecución deriva de una sustitución conforme al artículo 71.2 CP o de una forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria conforme al artículo 53 CP. En el primero de los casos, el quebrantamiento dará también lugar a la deducción de testimonio y a la incoación de nueva causa por el tipo atenuado del artículo 468 CP, no siendo procedente el retorno a la pena original, pues la prisión inferior a tres meses se sustituye «en todo caso», quedando definitiva e irreversiblemente sustituida por la pena de localización permanente. En el segundo supuesto, se recuerda la Circular 2/2004 que establecía que «en los supuestos en los que la responsabilidad personal subsidiaria resultante fuese inferior a tres meses y no se hubiera impuesto conjuntamente una pena de prisión superior a tres meses, salvo que se opte por la suspensión de la ejecución, habrá de ofrecerse al reo imperativamente la posibilidad de cumplimiento mediante trabajos en beneficio de la comunidad»; pues bien, si descartada la suspensión y los trabajos en beneficio de la comunidad finalmente se opta por la privación de libertad a cumplir mediante localización permanente, el incumplimiento generará igualmente como efecto la incoación de nueva causa por delito de quebrantamiento en su modalidad atenuada.

Se concluye recordando la vigencia de dos pronunciamientos de la Circular 2/2004: el criterio de interesar, además de la correspondiente

deducción de testimonio, la práctica de nueva liquidación de condena y la reanudación de la ejecución de la pena de localización permanente quebrantada; y el testimonio por quebrantamiento podrá expedirse ante cualquier incumplimiento del deber de permanencia, no siendo necesario que las ausencias se detecten en más de un día, debiendo, para evaluar globalmente la entidad de los incumplimientos y si concurren o no indicios de quebrantamiento, analizar conjuntamente el informe de la Policía en el que se especifique el total de los incumplimientos detectados.

- *Instrucción 4/2016, sobre las funciones del Fiscal Delegado de la especialidad Civil y de protección jurídica de las personas con discapacidad de las Comunidades Autónomas.*

Obedece esta Instrucción a la importancia y relevancia adquirida en el quehacer del Fiscal, habiéndose experimentado en los últimos años un notable incremento cuantitativo y cualitativo de esta materia. Además, los procesos relativos a la capacidad, a la filiación y los procesos matrimoniales, en los que están en juego los intereses de menores de edad o personas con discapacidad, constituyen sólo algunos ejemplos de controversias jurisdiccionales impregnadas de un claro significado público que, como tal, trasciende al particular interés de los litigantes y reclama una atención por parte de quienes, en el ámbito de la Administración de Justicia, han de velar por la defensa de los intereses públicos tutelados por la Ley. Por otra parte, el objetivo de especialización de los Fiscales ha constituido una constante en las reformas legislativas y en las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado en los últimos años. En este contexto, es imprescindible el establecimiento de mecanismos de coordinación para preservar el principio de unidad de actuación en el área civil y, de forma particular, en la protección jurídica de las personas con discapacidad.

Es objetivo de esta Instrucción clarificar el procedimiento de designación de los Fiscales Delegados en esta materia, el ámbito funcional y las Fiscalías de Comunidades Autónomas que pueden introducir este nuevo mecanismo de promoción de la coordinación, especialización, unidad de actuación, eficacia y seguridad jurídica, se ha considerado necesario avanzar aún más en la dirección apuntada, con el dictado de la presente Instrucción.

Además, se contemplan una serie de cuestiones que exigen un especial tratamiento como son el ingreso no voluntario por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores,

respecto del que se dice que los Fiscales Delegados de las CCAA participarán e impulsarán, dentro del marco de sus competencias, las actuaciones de coordinación con las autoridades administrativas al objeto de que los ingresos de urgencia en centros residenciales de atención a personas mayores dependientes se desarrollen dentro del marco legal, como forma de prevención de posibles vulneraciones de los derechos de los afectados, debiendo incidir en aquellas cuestiones –como las visitas de inspección– que exigen una actuación planificada y consensuada.

También se trata la labor de los Fiscales Delegados de las CCAA de coordinación con las distintas entidades administrativas encargadas de la protección de los consumidores y usuarios a fin de disponer de la información necesaria para atender los asuntos en que sea precisa una intervención procesal, de supervisar la acción de los distintos delegados provinciales para que exista una homogeneidad de criterios y de planificar la intervención, estableciendo prioridades.

Finalmente, se da cuenta del Convenio de colaboración entre el Consejo General del Notariado y la Fiscalía General del Estado en materia de protección jurídica de la infancia, adolescencia y personas adultas con capacidad modificada judicialmente o por modificar, en tanto que los Fiscales Delegados de las CCAA tienen un papel relevante dado que forman parte de la red de puntos de contacto prevista en el clausulado del referido convenio

- *Instrucción 3/2016, sobre la renuncia al llamamiento para ejercer el cargo de Fiscal sustituto y sus efectos. Renuncia y cese de los Fiscales sustitutos.*

En esta Instrucción se hace por el Fiscal General del Estado uso de las facultades autoorganizativas que el artículo 22.2 EOMF le confiere en el marco de autonomía institucional del Ministerio Fiscal, estableciendo criterios para dotar de uniformidad interpretativa a las decisiones que los Fiscales Jefes han de adoptar en la materia. Así, se tratan diversas cuestiones respecto de los Fiscales sustitutos, materia sobre la que ya ha tenido ocasión de pronunciarse la Fiscalía General del Estado con relación a determinados aspectos de su régimen jurídico, desarrollado reglamentariamente en la actualidad por el Real Decreto 634/2014, de 25 de julio, que derogó el anterior Real Decreto 326/2002.

Tales cuestiones son, principalmente, los procedimientos de cese por falta de aptitud o de idoneidad al ejercer el cargo (art. 27 RD) que

son tramitados por la Inspección Fiscal, a la que corresponde el conocimiento de la regularidad con que funcione el Ministerio Fiscal (art. 159.1.º Decreto 437/1969, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal), y las impugnaciones y consultas suscitadas por dudas interpretativas generadas en la aplicación normativa, concretamente con motivo del rechazo ante llamamientos para prestar servicio y sus efectos, así como con ocasión de la renuncia y cese de Fiscales sustitutos que ya están desempeñando el cargo hicieron oportuno dictar esta Instrucción.

- *Instrucción 2/2016, sobre procedimiento para reconocimiento de recompensas en la Carrera Fiscal.*

Se procede a adecuar diversas disposiciones sobre esta cuestión (EOMF, Decreto 437/1969, de 27 de febrero, *por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal*, Decreto de 2 de marzo de 1945 que aprobó el *Texto Refundido de las normas estatutarias de la Orden de la Cruz de San Raimundo de Peñafort* y la Instrucción 1/2015, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala coordinadores y los Fiscales de Sala delegados*) a la actual realidad organizativa del Ministerio Fiscal, por cuanto el régimen de recompensas –en cierto desuso por no siempre gozar de la adecuada consideración– permite a través del sistema premial reconocer honoríficamente la labor profesional de los Fiscales con distinciones de diversa entidad, sin confundirse con la valoración de capacidad y mérito –con trascendencia promocional en la Carrera– que también reconoce como derecho el artículo 51 EOMF.

- *Instrucción 1/2016, sobre la intervención del Fiscal en las cuestiones prejudiciales europeas.*

Responde esta Instrucción a necesidad de establecer pautas de actuación de los Fiscales tras la reforma operada en la LOPJ por Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

Así, se establece que el Fiscal sólo intervendrá, dictaminando en las cuestiones prejudiciales, cuando sea parte en el procedimiento en que se susciten; también, cuando, aun no habiendo sido parte, se suscite la cuestión prejudicial en un procedimiento para la defensa de

derechos e intereses de consumidores y usuarios siempre que aprecie interés social.

Se exhorta a los Fiscales, dada la extraordinaria trascendencia de las cuestiones prejudiciales, a observar la máxima diligencia y rigor técnico jurídico en el despacho de estos incidentes, cuando por ser parte deba intervenir en los mismos.

Se establece como cauce procedimental de actuación, la necesidad de ponerse en contacto con el Fiscal de Sala Jefe del área correspondiente (civil, penal, contencioso o social) para solicitar instrucciones sobre el contenido del informe a emitir, atendiendo al orden jurisdiccional en el que se plantee, así como recabar la conformidad de la Fiscalía General del Estado cuando la cuestión vaya a ser plantada a iniciativa del Fiscal.

El planteamiento de la cuestión ha de implicar la suspensión en la tramitación del procedimiento y la emisión de informe, dada la trascendencia de la cuestión, ha de ser por escrito. La resolución judicial que plantee la cuestión ha de identificar correctamente las normas de Derecho europeo en relación con las que se suscita la cuestión prejudicial interpretativa o de validez, su aplicabilidad para resolver la cuestión objeto del litigio y, en su caso, las normas nacionales con las que podrían estar en contradicción y, caso de no hacerlo, deberá ser impugnada por el Fiscal. En caso de que, ni siquiera a través del recurso quede claro el alcance de la cuestión, los Fiscales informarán en el sentido de que no procede su planteamiento ante el TJUE

7.2 Formación inicial

La formación de los Fiscales durante el año 2016, como en años anteriores, se ha desarrollado de dos fases en las que conjuntamente, la Fiscalía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos han intentado formar inicialmente a los Fiscales, antes de ingresar en la carrera, y posteriormente, de una manera continua, durante el desarrollo de la vida profesional a fin de mejorar la cualificación profesional de los fiscales y con ello incrementar la calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos.

Se ha complementado además la formación con otros tipos de herramientas que se inician con las exigencias de la evolución social y las nuevas tecnologías y que constituyen en estos momentos pilares básicos en la concepción de una más moderna y adecuada integración de conocimientos. Concretamente, la formación internacional y la formación *on-line*.

La tarea formativa de los 35 Fiscales en prácticas de la 55.ª promoción de la Carrera Fiscal comienza con una primera fase de acceso o fase de formación previa al ingreso en la Carrera Fiscal, es la fase de formación inicial en la que la Fiscalía General del Estado ha intervenido activamente con el Centro de Estudios Jurídicos en el diseño de los contenidos del Programa.

Como viene siendo habitual, la formación inicial se desarrolla en dos periodos: el primero, teórico práctico, que se inició el 11 de enero de 2016 hasta el 31 de marzo de 2016; el segundo, o fase de prácticas tuteladas, que comienza a continuación del anterior y finaliza el 31 de julio de 2016.

Durante este periodo de formación se da un enfoque eminentemente práctico, intentando proporcionar a los alumnos los recursos necesarios para que puedan aplicar los amplios conocimientos jurídicos adquiridos durante la fase de oposición.

A continuación, se detalla la información de este curso:

Período curso teórico-práctico en el CEJ (1.ª fase curso selectivo)	3 meses (11 enero 2016 a 01 de abril 2016)
N.º de profesores de la 1.ª fase	95
N.º de horas en charlas	15
Horas de charlas de Fiscales de Sala	12
Horas de visitas a instituciones y organismos públicos y privados	40
Horas de prácticas en la Fiscalía de Madrid	40
Horas de formación teórica total por fiscal en prácticas	342
Periodo de prácticas tuteladas en Fiscalías (2.ª fase curso selectivo)	4 meses (abril 2016 a 31 de julio 2016)
N.º de coordinadores	1
N.º de tutores principales en la 2.ª fase	82
Nombramiento como Fiscales de carrera	13 de septiembre de 2016

El plan Docente de Formación se dividió en las siguientes materias:

MINISTERIO FISCAL	
CARTAGENA PASTOR, FAUSTO JOSÉ	Estatuto Jurídico Fiscal
CAMPOY REBOLLO, PEDRO	Normativa interna
OLAVARRIA IGLESIA, MARIA TERESA	Carrera Fiscal
POLO RODRÍGUEZ, JOSÉ JAVIER	Organismos del Ministerio Fiscal

VARGAS GALLEGO, ANA ISABEL	Principios constitucionales del Ministerio fiscal
--------------------------------------	---------------------------------------------------

PRÁCTICA PROCESAL PENAL

ESCOBAR JIMENEZ, RAFAEL	Acumulación, Determinación de la pena, calificación y extracto
ALTOLAGUIRRE SAGASTIBERRI, JOSE. . .	Procedimiento Delitos Leves
BALLESTER RICART, MARÍA CARMEN . .	Sumario
CERA GALACHE, EVA M.ª DE LA	Diligencias Previas e Instrucción. Los Derechos Fundamentales en el Proceso Penal
DIAZ ROLDAN, CARLOS.	Juicio oral
GALDEANO SANTAMARÍA, ANA MARÍA .	Práctica del Procedimiento abreviado referido a la violencia de género
GARCÍA DE MIGUEL, MARIO	Guardias, Juicios Rápidos Aceptación por Decreto
GUILLAMON SENENT, JOSE VICENTE . . .	Ejecución
HERRANZ SANZ, OLGA MILAGROS.	Diligencias de Investigación, Procedimiento Delitos Leves
LLOP ESTEBAN, MARÍA LUISA.	Guardias, Juicios Rápidos Aceptación por Decreto
LUCAS MARTÍN, IGNACIO MIGUEL DE . .	Sumario
MARTÍNEZ MORENO, RAUL	Diligencias previas e Instrucción. Los Derechos Fundamentales en el proceso penal
ORTIZ NAVARRO, JOSÉ FRANCISCO	Ejecución
PRIETO RIVERA, FERNANDO	Acumulación, Determinación de la pena, calificación y extracto
PERALS CALLEJA, JOSÉ	Reformas Procesales
PERAMATO MARTÍN, TERESA	Práctica del procedimiento abreviado referido a la violencia de género
SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, MARÍA . . .	Conformidad en Juicio Oral. Cuestiones Previas
SANZ ÁLVAREZ, ANA CRISTINA	Práctica de jurado, Recursos resoluciones interlocutorias y sentencias

POLICÍA JUDICIAL

MUÑOZ CUESTA, FRANCISCO JAVIER . . .	Ministerio Fiscal y Policía Judicial
CORNEJO MATAS, MARÍA JOSÉ	Escena del Crimen
IGLESIAS GARCÍA, MANUEL JOSÉ	Escena del Crimen. Policía judicial
MARCHAL ESCALONA, NICOLÁS	El atestado policial
NAVA DE MIGUEL, JOSÉ CARLOS DE LA .	Extranjería
SERNA CORONADO, JULIÁN	Menores

EL FISCAL EN LA JURISDICCIÓN DE MENORES

GARCÍA INGELMO, FRANCISCO MANUEL.	Fase intermedia. Ejecución, Responsabilidad civil. Instrucción. ET, letrados de las partes. Menores detenidos y medidas cautelares. Protección de menores
FERNANDEZ OLMO, ISABEL	Fase de Instrucción. Diligencias preliminares. Expedientes. Principios de oportunidad. Principios informadores. Medidas y reglas de aplicación

HUÉLAMO BUENDÍA, ANTONIO JESÚS . . .	Fase intermedia. Ejecución, Responsabilidad civil. Instrucción. ET, letrados de las partes. Menores detenidos y medidas cautelares. Protección de menores
RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, MARÍA GUADALUPE	Fase de Instrucción. Diligencias preliminares. Expedientes. Principios de oportunidad. Principios informadores. Medidas y reglas de aplicación

LA ACTIVIDAD DEL FISCAL EN EL ORDEN JURISDICCIONAL

PAZ RUBIO, JOSÉ MARÍA	Intervención del Fiscal en materia de consumo
FÁBREGA RUIZ, CRISTÓBAL FRANCISCO	Internamientos involuntarios artículo 763, control de tutelas, y cuestiones de competencia. Procesos de capacidad, intervención del Ministerio Fiscal en los mismos
GANZENMULLER ROIG, CARLOS	Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad, aplicación. La doctrina de la Fiscalía General del Estado en materia de discapacidad
MARTICORENA SERRANO, MARÍA DEL CARMEN	Procesos que afectan a la familia
MARTINEZ-PARDO CABRILLO, M.ª DEL MILAGROS	El Fiscal y la protección civil del honor, la intimidad y la propia imagen
RODRIGUEZ SUAREZ, INMACULADA	El Fiscal y los procedimientos de jurisdicción voluntaria
VALDIVIESO BARRERA, ELENA	Jurisdicción y competencia de la Fiscalía, y Filiaciones

FISCAL GARANTE DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

ESTEBAN RINCON, EDUARDO	Derechos Fundamentales: orden civil
BAUTISTA SAMANIEGO, CARLOS MIGUEL	Derechos Fundamentales: orden penal
GUAJARDO PÉREZ, MARÍA ISABEL	Derechos Fundamentales: orden contencioso. Incidente de Nulidad de actuaciones. Recurso de amparo y cuestión de inconstitucionalidad
SÁNCHEZ CONDE, MARÍA ÁNGELES	Derechos Fundamentales: orden social
TIRADO ESTRADA, JESÚS JOSÉ	Derechos Fundamentales: orden contencioso. Incidente de Nulidad de actuaciones. Recurso de amparo y cuestión de inconstitucionalidad

MEDICINA LEGAL

CARTAGENA PASTOR, JUAN MANUEL	Autopsia. La Medicina Forense al Servicio de la Administración de Justicia
BARRERO ALBA, RAQUEL	Autopsia. Psiquiatría Forense
RENTERÍA GARCIA, JOSE MIGUEL	Autopsia
SOUTO LOPEZ-MOSQUERA, JOSE LUIS	Patología forense y criminalística

COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

MORÁN MARTÍNEZ, ROSA ANA	COORDINADOR
BAENA OLABE, MARÍA DEL CARMEN	Análisis de la Ley de Reconocimiento Mutuo en materia penal y la Ley Eurojust

BERMEJO ROMERO DE TERREROS, JUAN	Las comisiones rogatorias. Marco legal en asistencia judicial Penal
HERAS GARCÍA, MARÍA DE LAS	Análisis de la Ley de Reconocimiento Mutuo en materia penal y la Ley Eurojust
SANZ ÁLVAREZ, ANA CRISTINA	Las comisiones rogatorias. Marco legal en asistencia judicial Penal

EXTRANJERIA

SANCHEZ-COVISA VILLA, JOAQUIN ANTONIO	Coordinador
FERNÁNDEZ OLALLA, PATRICIA	Internamiento cautelar de extranjeros. La expulsión del territorio español en sustitución de la pena. Trata de seres humanos. Delito de favorecimiento a la inmigración ilegal
LAFONT NICUESA, LUIS	Tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados y referencia a la figura de los niños
SÁNCHEZ ÁLVAREZ, BEATRIZ	Internamiento cautelar de extranjeros. La expulsión del territorio español en sustitución de la pena. Trata de seres humanos. Delito de favorecimiento a la inmigración ilegal

MEDIACIÓN

HERNANDO GARCÍA, ROSA MARÍA HENAR	Mediación
SÁNCHEZ ÁLVAREZ, PILAR	Mediación

VIGILANCIA PENITENCIARIA

PLASENCIA DOMÍNGUEZ, NATIVIDAD PILAR	Las instancias de control del sistema penitenciario Español.Las visitas penitenciarias.Los permisos penitenciarios
GAMEZ SANCHEZ, MARIA VICTORIA	La clasificación de los penados.Libertad condicional

APROXIMACIÓN A LOS DELITOS ECONÓMICOS Y MEDIOAMBIENTALES

MARTI GARCIA, JOSE	Aproximación a Delitos contra en Medio Ambiente
MUÑOZ ARNANZ, RAQUEL	Aproximación a Delitos contra en Medio Ambiente
RODRIGO DE FRANCIA, FCO. JAVIER	Aproximación a Delitos Económicos

CIBERDELINCUENCIA

MARTIN MARTIN DE LA ESCALERA, ANA MARIA	Ciberdelincuencia
OLMO LEÓN, JOSÉ	Ciberdelincuencia
RODRIGUEZ FERNANDEZ, MARIA PILAR	Ciberdelincuencia

SIMULACION DE JUICIOS

MUÑOZ MOTA, OLGA	Simulación de juicios
CERA GALACHE, EVA M.ª DE LA	Simulación de juicios
LLOP ESTEBAN, MARÍA LUISA	Simulación de juicios

MARTÍNEZ MORENO, RAUL	Simulación de juicios
SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, MARÍA	Simulación de juicios
SISTEMAS INFORMÁTICOS	
GUTIÉRREZ VICEN, GERMÁN	Sistemas Informáticos (Fortuny)
CHARLAS DE LOS FISCALES DE SALA	
CAMPOS CAMPOS, JUAN IGNACIO	Charla del Fiscal de Sala de Delitos Económicos
FERNANDEZ VALCARCE, PILAR	Charla del Fiscal de Sala de Protección de Víctimas
HUETE NOGUERAS, JOSE JAVIER	Charla del Fiscal de Sala de Menores
MARTIN NAJERA, MARIA PILAR	Charla del Fiscal de Sala de Violencia sobre la mujer
MORAL GARCÍA, ANTONIO DEL	Charla El Fiscal y las relaciones con los Tribunales
MORÁN MARTÍNEZ, ROSA ANA	Charla del Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional
MORENO VERDEJO, JAIME	Charla del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria
PAZ RUBIO, JOSÉ MARÍA	Charla del Fiscal de Sala de Civil
SANCHEZ-COVISA VILLA, JOAQUIN ANTONIO	Charla del Fiscal de Sala de Extranjería
TEJADA DE LA FUENTE, ELVIRA	Charla del Fiscal de Sala de Delitos Informáticos
VARGAS CABRERA, BARTOLOME	Charla del Fiscal de Sala de Seguridad Vial
VERCHER NOGUERA, ANTONIO	Charla del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo
SEMINARIOS	
SILVA AMADOR, LORENZO	Charla de D. Lorenzo Silva
PENDÁS GARCÍA, BENIGNO	Charla del Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
GARCÍA DE LA CONCHA, VÍCTOR	Charla sobre Lenguaje Jurídico
DELGADO BERNALDO DE QUIRÓS, ANGEL	Charla sobre la vigilancia aduanera y sus relaciones con el Ministerio fiscal
TORRES-DULCE LIFANTE, EDUARDO	Cine y Derecho
Mesa Redonda medios comunicación	Mesa Redonda medios comunicación
TALLER DEL LENGUAJE JURÍDICO	
CADENA SERRANO, FIDEL ANGEL	Taller de lenguaje jurídico
CARTA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS	
OGANDO MURADÁS, ESTHER	Carta de los Derechos de los Ciudadanos
PEREZ BLANCO, ANA MARÍA	Carta de los Derechos de los Ciudadanos
REGUERA CARDIEL, JUAN CARLOS	Carta de los Derechos de los Ciudadanos

Durante todo este periodo se realizaron las siguientes visitas: Centro de internamiento de Extranjeros (CIE), Centro de Menores, Centros Penitenciarios, Congreso, Policía Científica (GC), Instituto

Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Policía científica (CNP), Senado y Tribunal Constitucional.

En este curso selectivo, las prácticas se realizaron en diversas Fiscalías Provinciales y de Área, en las que a los alumnos se les asignó un tutor seleccionado por el CEJ en colaboración con la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado. Con el fin de facilitar que los alumnos pudieran residir en este periodo cerca del domicilio familiar, se consultaron sus preferencias sobre las localidades en las que preferían realizar las prácticas.

Para alcanzar los objetivos formativos de esta fase se mantuvo una estrecha colaboración y una fluida comunicación entre el Centro de Estudios Jurídicos, la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, los Fiscales Jefes de las Fiscalías Superiores y Provinciales donde se desarrollaron las prácticas y los propios fiscales tutores designados.

El periodo de prácticas tuteladas tuvo una duración total de 14 semanas y se dividió, conforme al Plan de Ejecución diseñado por cada Coordinador de Tutorías, de la siguiente manera:

Penal	11 semanas (3 en Fiscalía de Área)
Civil	1 semana
Violencia de género	1 semana
Menores	1 semana

Los contenidos formativos de estas prácticas se dividieron en actividades obligatorias, en atención a la concreta área a desarrollar, y actividades complementarias que establecieron indistintamente, el Coordinador de tutorías, el tutor, e incluso el propio fiscal en prácticas.

Dado el número de tutores que participan en esta fase, y con objeto de mantener una unificación de criterios docentes, se siguió un Protocolo de Actuación para coordinadores y tutores, donde se fijan los contenidos formativos, las obligaciones del tutor y la organización de las prácticas en las que se da prioridad a la materia penal, respecto al resto de especialidades.

Como en años anteriores, al inicio de esta segunda fase, se creó un grupo de trabajo de seguimiento de las prácticas tuteladas, para resolver las posibles incidencias que pudieran producirse durante este periodo.

Este grupo de trabajo estuvo formado por las siguientes personas:

- Antonio Zárate Conde, Director del CEJ.
- Cristina Ramos García, Asesora del CEJ.
- Gloria Alonso Ballesteros y Gema García Hernández, estas dos últimas en representación de la Secretaria Técnica de la Fiscalía General del Estado.

Tras varias reuniones, se llevó a cabo la reunión de la Junta de Evaluación de profesores.

El acto de elección de destinos se realizó el día 5 de septiembre de 2016 en el CEJ a las 12:00 horas. La entrega de despachos tuvo lugar el 13 de septiembre de 2016, a las 12:00, en el Salón de Actos del CEJ. El Ministro de Justicia, con la presencia de la Fiscal General del Estado, entregó a la número uno de la Promoción, María Isabel Bolaños Martín, la Cruz distinguida de 2.^a clase de San Raimundo de Peñafort y el título de la orden.

7.3 Formación continuada

La Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado de conformidad con lo dispuesto en la Instrucción n.º 5/1993 de 27 de diciembre, *sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la Carrera Fiscal* y de las funciones que recoge el apartado 2.º, del art. 13.3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, procedió a la elaboración del Plan de Formación Continuada para el año 2017 en el último trimestre del año 2016.

Para ello se analizaron las sugerencias que los miembros de la Carrera Fiscal habían efectuado en respuesta a la solicitud realizada en el segundo trimestre del año 2015, recabando su colaboración para la planificación de las actividades formativas. También se interesó la opinión de los Fiscales de Sala especialistas acerca de la necesidad de celebrar sus correspondientes jornadas.

Asimismo se valoraron las necesidades formativas detectadas desde la Fiscalía General del Estado, y las novedades legislativas. Finalmente se tuvieron en consideración la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año anterior y las últimas Circulares e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado. La Comisión de Formación se reunió en sesión el día 19 de septiembre de 2016 para el estudio y debate del borrador del Programa de Formación Continuada, conforme a las previsiones de la Instrucción 5/1993, de 27 de diciembre,

sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la Carrera Fiscal.

El Centro de Estudios Jurídicos, valorando la disponibilidad presupuestaria, que no experimentó reducción alguna, asumió la propuesta formativa aprobada por el Consejo Fiscal, e incluyó algunas actividades formativas que estimó de interés para la formación de los Fiscales, previa consulta con la Fiscalía General del Estado a través de la Secretaría Técnica.

Al diseñar el Plan de Formación Continuada se ha concretado el objetivo pedagógico de cada actividad formativa, identificando los destinatarios de dicho curso, si son Fiscales en general, Fiscales especialistas o si van dirigidos a Fiscales de las últimas promociones. Así mismo, se ha determinado la metodología del curso, diferenciando los cursos que por su contenido han de seguir el sistema tradicional de ponencias y mesas redondas de aquellos otros a los que se ha querido dar un contenido más práctico. Y, finalmente se ha especificado la finalidad formativa de la actividad.

El Plan de Formación Continuada goza de un margen de flexibilidad, lo que ha permitido ir incorporando actividades que si bien no estaban inicialmente programadas han sido valoradas positivamente por el Centro de Estudios Jurídicos y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, al responder a exigencias formativas de gran interés para la Carrera Fiscal.

Durante el año 2016 y como ya viene siendo habitual, se han reservado diversas plazas para la participación de Fiscales en el Plan de Formación de Abogados del Estado o Letrados de la Administración de Justicia.

7.3.1 FORMACIÓN PRESENCIAL

7.3.1.1 *Cursos extensos*

– «Novedades en delitos contra el patrimonio: robo, hurto, apropiación indebida, estafa y defraudaciones».

Director: Ilmo. Sr. D. Juan Carlos López Coig.

– «Reconocimiento mutuo de las resoluciones penales en el marco de la Unión Europea».

Directora: Ilma. Sra. D.^a María de las Heras García.

– «La interceptación de las comunicaciones telefónicas y telemáticas».

Director: Ilmo. Sr. D. Luis María Uriarte Valiente.

– «Decomiso y Oficina de Gestión y recuperación de activos. Medidas cautelares».

Director: Ilmo. Sr. D. José Antonio del Cerro Esteban.

– «Novedades en delitos contra la libertad sexual».

Director: Ilmo. Sr. D. Rafael Escobar Jiménez.

– «La prueba en el proceso penal. Especial referencia a la segunda instancia y al recurso de revisión».

Director: Ilmo. Sr. D. Antonio Pablo Rives Seva.

– «Protección del menor. Novedades legislativas».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Carmen Rubio Vicente.

– «Criminalidad organizada transnacional».

Director: Ilmo. Sr. D. Jesús Tirado Estrada.

7.3.1.2 *Cursos breves*

– «La reforma de la jurisdicción voluntaria».

Director: Ilmo. Sr. D. Casto Páramo Santiago.

– «Sistema de penas. Delito continuado y concursos delictivos».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Isabel Rodríguez Mateos.

– «Los nuevos plazos de instrucción» (dos ediciones).

Director: Excmo. Sr. D. José Luis Bueren Roncero.

– «La imprudencia: el concepto de imprudencia menos grave».

Director: Ilmo. Sr. D. Pablo Lanzarote Martínez.

– «Novedades procesales: el juicio por delitos leves y el proceso por aceptación de Decreto».

Director: Ilmo. Sr. D. Guillermo García Panasco.

– «Delitos leves: el principio de oportunidad».

Director: Ilmo. Sr. D. José Antonio Nuño de la Rosa Amores.

– «Cuestiones relativas al servicio de guardia: en especial, los derechos del detenido en la reforma LECrim».

Director: Ilmo. Sr. D. José Hidalgo García.

– «Estatuto de la víctima. Testigos protegidos».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Marta Valcarce López.

– «Los delitos de daños informáticos».

Director: Ilmo. Sr. D. Roberto Valverde Megías.

– «Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial».

Director: Ilmo. Sr. D. Javier Muñoz Cuesta.

– «Procesos de familia. Especial referencia a problemas transfronterizos».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Ana María Lanuza García.

– «Antecedentes penales y reincidencia. Suspensión de las penas. Expulsión sustitutiva».

Directora: Ilma. Sra. D.^a María Ángeles Garrido Lorenzo.

– «La financiación ilegal de partidos políticos».

Director: Ilmo. Sr. D. Carlos Alba Novillo.

– «Deontología profesional y Carrera Fiscal».

Director: Ilmo. Sr. D. Manuel Martínez de Aguirre.

– «Soluciones extrajudiciales: mediación penal».

Director: Ilmo. Sr. D. Eduardo Olmedo Lacalle.

– «El maltrato a los animales».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Raquel Muñoz Aranz.

– «Uso de las nuevas tecnologías y nuevas formas de delincuencia».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Ana María Martín Martín de la Escalera.

– «Delitos contra la salud pública. En especial, la problemática de las asociaciones de cannabis».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Ana Barrilero Yarnoz.

7.3.1.3 *Talleres de trabajo*

– «Taller sobre el procedimiento con Jurado».

Director: Ilmo. Sr. D. Carlos Díaz Roldán.

– «Taller técnicas investigación ciberdelincuencia».

Director: Ilmo. Sr. D. Alberto Rodríguez Fernández.

– «Taller sobre ejecución penal».

Directora: Ilma. Sra. D.^a María del Rosario Lacasa Escusol.

– «Taller sobre técnicas de comunicación, 9.^a ed.»

Director: Centro de Estudios Jurídicos.

– «Taller sobre delitos relacionados con el urbanismo».

Director: Ilmo. Sr. D. Javier Rufino Rus.

7.3.1.4 *Jornadas*

– «Investigación y prueba en los delitos de corrupción».

Director: Ilmo. Sr. D. Juan Pavía Cardell.

– «La responsabilidad de la persona jurídica: los programas de compliance».

Directora: Ilma. Sra. D.^a M.^a Antonia Sanz Gaité.

– «Derecho penal y deporte».

Director: Ilmo. Sr. D. Francisco Moreno Carrasco.

7.3.1.5 *Jornadas de Especialistas*

- «Jornadas de especialistas en seguridad vial».
Director: Excmo. Sr. D. Bartolomé Vargas Cabrera.
- «Jornadas de especialistas en medio ambiente y urbanismo».
Director: Excmo. Sr. D. Antonio Vercher Noguera.
- «Jornadas de especialistas en la Jurisdicción Militar».
Director: Excmo. Sr. D. Fernando Marín Castán.
- «Jornadas de especialistas en tutela penal de la igualdad y contra la discriminación».
Director: Excmo. Sr. D. Alfonso Aya Onsalo.
- «Jornadas de especialistas en el orden social».
Directora: Excma. Sra. D.^a Pilar Barrero Juan.
- «Jornadas de especialistas en criminalidad informática».
Directora: Excma. Sra. D.^a Elvira Tejada de la Fuente.
- «Jornadas de especialistas en vigilancia penitenciaria».
Director: Excmo. Sr. D. Jaime Moreno Verdejo.
- «Jornadas de especialistas en el orden civil».
Director: Excmo. Sr. D. José M.^a Paz Rubio.
- «Jornadas de especialistas en delincuencia económica».
Director: Excmo. Sr. D. Juan Ignacio Campos Campos.
- «Jornadas de la Red de Cooperación Internacional».
Directora: Excma. Sra. D.^a Rosa Ana Morán Martínez.
- «Jornadas de especialistas en extranjería».
Director: Excmo. Sr. D. Joaquín Sánchez-Covisa Villa.
- «Jornadas de especialistas en la protección y garantías de los derechos de las personas con discapacidad».
Director: Ilmo. Sr. D. Carlos Ganzenmuller Roig.
- «Jornadas de especialistas en menores».
Director: Excmo. Sr. D. Javier Huete Nogueras.
- «Jornadas de especialistas en materia de violencia sobre la mujer».
Directora: Excma. Sra. D.^a María del Pilar Martín Nájera.
- «Jornadas de especialistas en el orden contencioso administrativo».
Director: Excmo. Sr. D. Pedro Crespo Barquero.
- «Jornadas de especialistas sobre protección y tutela de las víctimas».
Directora: Excma. Sra. D.^a Pilar Fernández Valcarce.

7.3.1.6 *Curso organizado por el Consejo Fiscal*

- «Deontología y Ministerio Fiscal».
Directora: Ilma. Sra. D.^a Ana Tárrago Ruiz.

7.3.1.7 *Cursos organizados por las Asociaciones de Fiscales*

7.3.1.7.1 Cursos organizados por la Asociación de Fiscales

– «La tributación de las rentas profesionales. Simulación y deslocalización».

Director: Ilmo. Sr. D. Pedro Javier Ariche Axpe.

– «La prueba obtenida a través de la infiltración y la delación. El agente encubierto y el confidente».

Director: Ilmo. Sr. D. Luis Lafon Nicuesa.

– «Novedades legislativas en materia de ejecución».

Director: Ilma. Sra. D.^a Natividad Plasencia Domínguez.

7.3.1.7.2 Cursos organizados por la Unión Progresista de Fiscales

– «Fiscales Jefes, Fiscales y Fiscalías, aspectos organizativos y control».

Director: Ilmo. Sr. D. Emilio Manuel Fernández García.

– «Inmigración».

Director: Ilmo. Sr. D. Cristobal Fábrega Ruiz.

7.3.1.7.3 Curso organizado por la Asociación Profesional Independiente de Fiscales

– «Órganos centrales del Ministerio Fiscal. Nuevas funciones».

Director: Ilmo. Sr. D. Miguel Pallarés Rodríguez.

7.3.1.8 *En colaboración con el Consejo General del Poder Judicial*

– «Mecanismos de defensa contra el stress».

Director: Sr. D. José M.^a Márquez Jurado.

– «La trata de seres humanos. El derecho y la esclavitud en el siglo XXI».

Directora: Ilma. Sra. D.^a Inmaculada Montalbán Huertas.

– «Delincuencia económica: su investigación y enjuiciamiento».

Directores: Ilmo. Sr. D. Alejandro Luzón Cánovas e Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Gimeno Jubero.

– «Los Procedimientos Administrativos Laborales de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social».

Director: Ilmo. Sr. D. Fernando Salinas Molina.

- «La prueba en el proceso civil y protección de derechos fundamentales: la prueba electrónica. Nuevas tecnologías y su acceso al proceso».
 - Directora: Ilma. Sra. D.^a Eva E. Ramírez García.
- «Encuentro de Jueces y Fiscales de vigilancia penitenciaria».
 - Directores: Ilma. Sra. D.^a M.^a del Prado Torrecilla Collada e Ilmo. Sr. D. Pablo Escolar Mazuela.
- «Encuentro entre integrantes de la Carrera Judicial y Fiscal sobre delitos Medioambientales».
 - Directora: Ilma. Sra. D.^a M.^a de los Ángeles Elegido.
- «La Universalidad de los derechos de la infancia tras veinticinco años de Convención».
 - Directores: Ilmo. Sr. D. Vicente de Juan Orlandis e Ilmo. Sr. D. Luis Carlos Nieto García.
- «Derecho migratorio y extranjería (No Presencial)».
 - Directores: Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño y Sr. D. Pascual Aguelo Navarro.

7.3.1.9 *Cursos en colaboración Cuerpo Nacional de Policía*

- «Jornadas multidisciplinares sobre el enfrentamiento armado policial».

7.3.1.10 *Estancias*

- Estancia en el Instituto Nacional de Toxicología.
- Estancia en el Ministerio de Cultura.
- Estancia en el Servicio de Criminalística de la Guardia Civil (dos ediciones).
- Estancia en los laboratorios de la Policía Científica del Cuerpo Nacional de Policía (dos ediciones).
- Estancia en la Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Estancia en el Banco de España.

7.3.1.11 *Escuela de Verano del Ministerio Fiscal*

Durante el año 2016 y en el marco del Convenio suscrito por la Fiscalía General del Estado con la Xunta de Galicia, la Diputación Provincial de A Coruña y el Centro de Estudios Jurídicos, se celebró la décimo quinta edición de la Escuela de Verano del Ministerio Fiscal.

El primer curso se celebró en el mes de junio bajo el título, «La protección del menor. Problemas actuales» (14 a 17 de junio), siendo

Director del mismo el Ilmo. Sr. D. Carlos Mariscal de Gante, Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia.

El segundo curso tuvo lugar en septiembre (20 a 23 de septiembre) y versó sobre *Delitos contra la Constitución y el orden público. Especial referencia a las novedades derivadas de la LO 1/2015*, bajo la dirección del Ilmo. Sr. D. Carmelo Quintana Giménez, Fiscal del Tribunal Supremo.

7.3.1.12 *Fundación Aequitas*

En el marco del Plan de actuación para 2016 del CEJ con la Fundación Aequitas, se organizó el curso sobre *La protección personal y patrimonial dentro del ámbito de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, siendo sus directores el Ilmo. Sr. D. Gonzalo López Ebri y el D. Federico Cabello de Alba Jurado.

7.3.1.13 *Fundación Manantial*

«El tratamiento en salud mental: evolución y alternativas actuales».

7.3.2 FORMACIÓN ON LINE

– «La Responsabilidad Penal y la Protección Jurídica del Menor, 3.^a edición».

Director: Excma. Sra. D.^a Consuelo Madrigal Martínez-Pereda.

– «Economía y contabilidad, 4.^a edición - Primera sesión presencial».

Director: D. Pedro Juez Martel.

– «Economía y contabilidad, 4.^a edición - Segunda sesión presencial».

Director: D. Pedro Juez Martel.

– «Operaciones fraudulentas cometidas a través de sociedades, 3.^a ed. Curso Online. Sesión presencial».

Director: D. Pedro Juez Martel.

7.3.3 FORMACIÓN INTERNACIONAL

7.3.3.1 *Seminarios y talleres de trabajo internacionales*

7.3.3.1.1 En colaboración con European Judicial Training Network (EJTN)

– «Remedial justice and alternatives to trials and criminal penalties». (Scandicci-Florenzia) Italia.

- «Tackling Terrorism: Procedural and Substantive Law Challenges and Best Practices Module 2: Networking in Tackling Terrorism – Domestic and European Level». Tréveris (Alemania).
- «European civil procedure in family law matters». Praga (República Checa).
- «Radicalisation: Prevention and Detection». Bruselas (Bélgica).
- «AEAJ Training on Conflict of Norms in the Application of Fundamental Rights». Nápoles (Italia).
- «Expert’s consultations “How to reach a child”». Brdo pri Kranju (Eslovenia).
- «International judicial cooperation in criminal matters in practice: EAW and MLA simulations». Madrid (España).
- «Religious pluralisation – a challenge for our legal order». Woustrau (Alemania).
- «EU Asylum Law». Helsinki (Finlandia).
- «Economic crimes and asset recovery within the EU». Londres (Reino Unido).
- «Human trafficking and crimes related to refugees». Praga (República Checa).
- «Violence against women and children». Scandicci-Florenzia (Italia).
- «Human Rights and access to Justice in the EU». Split (Croacia).
- «Cross Border Evidence in Practice». Barcelona (España).
- «Seminario sobre liderazgo». París (Francia).
- «Counter-terrorism and de-radicalisation: How to answer training needs of justice practitioners». Bruselas (Bélgica).
- «ECTHR Training on Human Rights for EU Judicial Trainers». Estrasburgo (Francia).
- «International judicial cooperation in criminal matters-questions related to the freezing of assets and to the application of the proportionality principle in pre-trial decisión». Bucarest (Rumanía).
- «Seminar Judge craft». Portugal.

7.3.3.1.2 En colaboración con la Academy of European Law (ERA)

- «Como manejar procedimientos judiciales en relación con el incumplimiento de la legislación europea del agua». Tréveris (Alemania).
- «Como manejar procedimientos judiciales relacionados con el no cumplimiento de la normativa europea de gestión de residuos». Tesalónica (Grecia).

- «Como manejar procedimientos judiciales relacionados con el no cumplimiento de la normativa europea de gestión de residuos». Barcelona.
- «Como manejar procedimientos judiciales relacionados con el no cumplimiento de la normativa europea de gestión de residuos». Tréveris (Alemania).
- «EU anti-discrimination law» – 1st edition. Barcelona (España).
- «EU anti-discrimination law» – 3rd edition. Tréveris (Alemania).
- «EU anti-discrimination law» – 2nd edition. Copenhagen (Dinamarca).
- «EU legislation on biodiversity and wildlife trafficking». Madrid (España).
- «EU gender equality law» – 1st edition. Tréveris (Alemania).
- «EU gender equality law» – 2nd edition. Vilnius (Lituania).
- «EU gender equality law» – 3rd edition. Budapest (Hungría).
- «How to enforce EU legislation on biodiversity and wildlife trafficking». Tréveris (Alemania).
- «Legislación europea en materia de discapacitados y convenición de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad». Tréveris (Alemania).

7.3.3.1.3 En colaboración con Proyectos europeos

- «New paths for a better Cooperation between Judiciary and pólice in the field of fight against drug trafficking – Exchange of best practices». Amberes (Bélgica).
- «Specific legal challenges related to credit card fraud». Madrid (España).
- «The impact of detention on prisoners: impact assessment». Madrid (España).
- «Seminario Internacional sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, la homofobia y la transfobia». Escuela Judicial de Barcelona (España).
- «Seminario internacional sobre lucha contra la radicalización violenta y protección de derechos universales». Estrasburgo (Consejo de Europa).

7.3.3.1.4 En colaboración con el Ministerio Justicia

- «Curso de cooperación internacional al desarrollo: La participación del Ministerio de Justicia en proyectos internacionales».

7.3.3.2 *Visitas*

- Sede del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Luxemburgo (4 ediciones).
- Sede del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Estrasburgo (Francia) (5 ediciones).
- Visita de estudios a la sede de Eurojust. La Haya (Países Bajos).
- Instituciones de la Unión Europea. Bruselas (Bélgica) (dos ediciones).

7.3.3.3 *Programa intercambio*

7.3.3.3.1 *Larga duración*

- Estancia de larga duración en EUROJUST. La Haya (Países Bajos).
- Estancia de larga duración en Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Luxemburgo.
- Estancia de larga duración en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estrasburgo (Francia).

7.3.3.3.2 *Corta duración*

- Programa Intercambio corta duración 2016. París (Francia) (2 ediciones).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Francia.
- Programa Intercambio corta duración 2016. Italia (Palermo).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Bolonia (Italia).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Italia (Turín).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Nápoles (Italia).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Italia.
- Programa Intercambio corta duración 2016. (Polonia) (2 ediciones).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Varsovia y Gdansk (Polonia). (3 ediciones).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Sofía y Burgas (Bulgaria).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Zagreb (Croacia).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Lisboa (Portugal).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Rumanía (6 ediciones).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Landshut (Alemania).

- Programa Intercambio corta duración 2016. Alemania (3 ediciones).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Hamburgo (Alemania) (2 ediciones).
- Programa Intercambio corta duración 2016. Utrecht y La Haya (Holanda).

7.3.4 IDIOMAS

- Clases presenciales de inglés jurídico. Grupo 2. Intermediate 2.
- Clases presenciales de inglés jurídico. Grupo 3. Intermediate 3.
- Clases presenciales de inglés jurídico. Grupo 4. Upper Intermediate.
- Clases presenciales de inglés jurídico. Grupo 5. Upper Intermediate.
- Clases presenciales de francés jurídico. Grupo 1.
- Clases presenciales de francés jurídico. Grupo 2.
- Clases presenciales de francés jurídico. Grupo 3.
- Curso de Inmersión Lingüística en Inglés (1.^a edición).
- Curso de Inmersión Lingüística en Inglés (2.^a edición).
- «Language Training on the vocabulary of judicial Cooperation in criminal matters». Scandicci (Italia).
- «Language training on the vocabulary of Cybercrime». Madrid (España).
- «Language training on the vocabulary of judicial cooperation in civil matters». Barcelona (España).
- «Language training on the vocabulary of judicial cooperation in criminal matters». Luxemburgo (Luxemburgo).
- «Language training on the vocabulary of Family law». Viena (Austria).
- «Language training on the vocabulary of judicial cooperation in civil matters». Bucarest (Rumanía).
- «Language Training on the Vocabulary of Human Rights' EU Law». Lisboa (Portugal).

7.4 Preparación de informes de anteproyectos de ley para el Consejo Fiscal

La Secretaría Técnica durante el año 2016 ha efectuado los trabajos preparatorios de los informes del Consejo Fiscal correspondientes

a las modificaciones legislativas expresadas en el apartado 2.3 del presente capítulo.

7.5 Participación en comisiones y grupos de trabajo en representación de la Fiscalía General del Estado

Entre los cometidos de la Secretaría Técnica debe citarse la participación de los Fiscales que la integran en diversas comisiones o grupos de trabajo de la más diversa índole, en los que bien porque así se dispone legalmente, o en virtud de petición formulada por algún organismo o institución, se precisa la participación del Ministerio Fiscal. Así, la Secretaría Técnica ha participado en:

1. Comité Técnico de la Comisión Nacional de la Policía Judicial.
2. Grupo de asuntos jurisdiccionales de la Sección Española del Comité conjunto Hispano-Norteamericano.
3. Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.
4. Comisión de seguimiento del Protocolo a seguir en cumplimiento del artículo 12.3 del Reglamento (UE) N.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre investigación y prevención de accidentes aéreos.
5. Comisión Nacional para el uso del ADN.
6. Comisión de seguimiento y control del Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Fiscalía General del Estado para el desarrollo de actuaciones en el ámbito del servicio de información a afectados por una posible sustracción de recién nacidos.
7. Observatorio sobre el Delito Fiscal.

CAPÍTULO II

ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL

1. FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

1.1 Sección de lo Civil

1.1.1 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN DE LO CIVIL DE LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Dentro del orden jurisdiccional civil si bien es cierto que las áreas de familia, menores y personas con discapacidad son las que tradicionalmente han tenido mayor transcendencia, por su volumen e importancia, no es menos cierto que materias como la protección de los consumidores y el ámbito concursal siguen incrementando su importancia.

La Sección de Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo está en contacto directo con todas las Fiscalías para la interposición de los recursos de casación y extraordinarios por infracción procesal, pues estos recursos a diferencia del proceso penal, no se preparan ante la Audiencia y luego se interponen por los Fiscales del Tribunal Supremo, sino que son los Fiscales de las Audiencias Provinciales los que directamente interponen recursos ante dichas Audiencias, y como son recursos con un alto grado de contenido técnico, se procura que los Fiscales de las Audiencias envíen a la Sección de Civil con urgencia un borrador del escrito de interposición, para controlarlo desde la Fiscalía del Tribunal Supremo. La Fiscalía del Tribunal Supremo despacha en la denominada competencia funcional, todos los recursos de casación de los que conoce el Tribunal Supremo, informando si es competente para conocer del recurso de casación y en su caso del extraordinario por infracción procesal, la Sala Primera o los distintos Tribunales Superiores de Justicia. En cuanto al fondo se informa en todos los recursos en que el Fiscal es parte, bien impugnando los mismos o adhiriéndose a ellos o a alguno de sus motivos, pero también se informa en otros recursos en que el Fiscal no es parte, así en el planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la

Unión Europea, en las cuestiones de inconstitucionalidad, en incidentes de nulidad, errores judiciales y en otros incidentes que se plantean en procesos en que la Sala Primera quiere saber la posición del Fiscal.

Una gran parte de los recursos informados por el Fiscal se refieren a cuestiones relativas a la vulneración del derecho al honor, la intimidad o la propia imagen, materia en la que existe gran litigiosidad y que si bien muchos son originados por la llamada prensa del corazón, otros tienen connotaciones de confrontaciones sociales, políticas o sindicales y de la más variada naturaleza. Hay que poner de relieve un especial aumento de las demandas en relación a hechos que han sido transmitidos por medios de comunicación como televisión, programas del corazón, reality-show, etc., en detrimento de las demandas interpuestas por artículos de opinión, revistas o periódicos.

Es en el ámbito del Derecho de Familia donde se concentra la mayor parte de la actividad del Ministerio Fiscal en el orden Jurisdiccional Civil. Se plantean problemas –ya que el mismo concepto de familia al que se refiere el artículo 39 de la Constitución Española ha cambiado sociológicamente– sobre todo con diversas cuestiones jurídicas que se originan en la filiación, con el aumento de las uniones de hecho, materia regulada por ley en casi todas las Comunidades Autónomas, con normativa distintas unas de otras, lo que ha originado desigualdades en los ciudadanos según residan en uno u otro territorio, y a veces problemas de Derecho Interterritorial. Con motivo de la ya consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo favorable a la custodia compartida, y con las leyes que apuestan por la custodia compartida en Aragón, Cataluña, Navarra y Valencia, sigue apreciándose un elevado número de procesos de modificación de medidas acordadas en procesos de separación y divorcio, para reclamar esta custodia compartida.

Los datos estadísticos globales correspondientes al año 2016 de la Sección de la Fiscalía de lo Civil del Tribunal Supremo son los siguientes:

SECCIÓN DE LO CIVIL AÑO 2016	
Casación	2.057
Admisión	7
Inadmisión	361
Apoyo	36
Apoyo parcial	8
Dictamen	1.584
Adhesión	11
Impugnación	50

SECCIÓN DE LO CIVIL AÑO 2016	
Infracción procesal	996
Admisión	4
Inadmisión	163
Apoyo	6
Apoyo parcial	3
Dictamen	795
Adhesión	8
Impugnación	17
<hr/>	
Exequatur	
Revisión	87
Competencia	1.162
Error judicial	46
Recurso de queja	-
Asistencia jurídica gratuita	13
Laudo	-
Responsabilidad civil jueces y magistrados	-
Otros	-
Asistencia vistas	11
Procedimientos artículo 38 LOPJ	5
Procedimientos artículo 42 LOPJ	11
Procedimientos artículo 61 LOPJ	-
Abstención del artículo 222.1 LOPJ	-
Total Sres. Fiscales	4.388

1.2 Sección de lo Penal

1.2.1 ACTIVIDAD DE LAS SECCIONES DE LO PENAL DE LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Para una mejor comprensión, los datos estadísticos correspondientes al año 2016 de las dos Secciones de lo Penal, se presentan en dos grupos: el primero correspondiente a los asuntos ajenos a la Ley 41/2015, de 5 de octubre, que introdujo una importante modificación en el recurso de casación, y, un segundo grupo de estadística a la que denominados nueva casación.

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2015

Tribunal Supremo	
Conflictos jurisdiccionales:	
– Del art. 38 LOPJ	1
– Del art. 39 LOPJ	3
– Del art. 42 LOPJ	
– Del art. 61 LOPJ	3
Sala II del Tribunal Supremo	
Casación	
Preparados por el Fiscal	
– Interpuestos	98
– Desistidos.....	54
De parte:	
– Apoyados	45
– Parcialmente.....	47
– Inadmisión	2.005
– Impugnación	585
Quejas	
– Estimando	23
– Desestimando.....	143
Unificación de doctrina	
V. Penitenciaria	
– Apoyo.....	
– Impugnación	15
Menores	
– Apoyo.....	
– Impugnación	
Revisión	
– Solicitudes de autorización e interpuestos por parte	136
– Interpuestos por el Fiscal.....	8
– Solicitudes procedentes del Ministerio de Justicia	
Cuestiones de competencia	348
Indultos	
– Favorables	2
– Desfavorables.....	123

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2015

Varios	
– Error judicial.....	19
– Insostenibles (A. J. Gratuita).....	38
– Dictámenes en ejecución.....	
– Nulidades.....	7
Señalamientos	
– Sin vista.....	1.605
– Con vista.....	37
Resoluciones	
– Autos.....	1.963
– Sentencias.....	1.08
Causas especiales competencia de la Sala II del Tribunal Supremo	
– Denuncias.....	11
– Exposición razonada.....	10
– Querellas.....	25
– Incoadas.....	46
– Sentencias.....	

El número total de los asuntos despachados, es ligeramente superior al año anterior. Siendo lo más significativo, el ligero incremento de recursos anunciados por el Ministerio Fiscal e interpuestos por la Fiscalía del Tribunal Supremo, así como el incremento de los recursos de queja y el número de resoluciones dictadas por la Sala Segunda.

La Sala ha dictado un total de 2.971 resoluciones. En concreto 1.963 autos y 1.008 sentencias.

La Sala, un año más, no tiene retraso alguno más allá del derivado de la tramitación de los asuntos.

La entrada en vigor de La Ley 41/2015, el transcurso del tiempo (recordemos que conforme a la Disposición transitoria única, La Ley se aplicará a los procedimientos penales incoados con posterioridad a su entrada en vigor, es decir, de 5 de diciembre 2015), no permite, aún, una valoración real del significado cualitativo y cuantitativo de la reforma.

Estos son los informes emitidos por el Ministerio Fiscal conforme al recurso de casación regulado en la Ley 41/2015.

**INFORMES EMITIDOS POR EL MINISTERIO FISCAL CONFORME
A LA LEY 41/2015**

– Informes de Inadmisión	76
– Informes de Admisión	2
– Recursos Preparados por el Ministerio Fiscal	6
TOTAL	84

DESGLOSE POR DELITO

– Hurto	6
– Robo	7
– Ordenación del territorio	–
– Contra la seguridad vial	23
– Maltrato en el ámbito familiar y violencia género	25
– Quebrantamiento de condena	13
– Contra salud pública	1
– Lesiones	7
– Agresión sexual	–

Todos los recursos que han llegado a la Sala son procedentes de Juicios rápidos.

La regulación del recurso de casación contra sentencias dictadas en apelación por Las Audiencias Provinciales y la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, artículo 847 b) de la LECR, no es tan riguroso en su técnica como sería deseable.

Con carácter interno desde la Fiscalía de lo Penal del Tribunal Supremo, se elaboraron unas normas a fin de facilitar la comprensión y exigencias en los anuncios del recurso de casación. Las citadas normas, que aquí se transcriben, no han calado de forma contundente en las resoluciones de las Audiencias Provinciales, como sería de desear.

1.2.2 NORMAS SOBRE LA FASE DE PREPARACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN POR INTERES CASACIONAL DEL ART. 847.1.B) DE LA LECRIM

El Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de la Sala II del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2016 recogido en su integridad en la providencia de 7 de septiembre que se adjunta, establece los criterios de interpretación de la reforma, que pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1.º Las sentencias de apelación de las Audiencias solo tienen casación por el n.º 1 del art. 849.

2.º En tal apartado sólo pueden invocarse preceptos penales sustantivos.

3.º Los hechos probados, como hasta ahora, son de obligado respeto.

4.º El interés casacional deriva de:

A) Oposición a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

B) Existencia de jurisprudencia contradictoria en las Audiencias Provinciales.

C) Precepto penal de menos de 5 años en vigor, sin jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Ello hace necesario recordar los requisitos del escrito de preparación ante el órgano sentenciador en este nuevo tipo de recurso de casación:

El escrito de preparación deberá ampararse en infracción de Ley –art. 849.1 de la LECR– no pudiendo invocarse los arts. 849.2, 850, 851 y 852 de la LECR.

Deberá especificarse en él el interés casacional:

En el caso a) se deberán señalar la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se contradice: A este fin debe ser suficiente la identificación de la sentencia o sentencias del Tribunal Supremo.

En el caso b), deberá citarse la sentencia o sentencias que se contradicen, mediante los datos de identificación, fecha, número, órgano emisor, suficientes, de forma similar a la unificación de doctrina.

En el caso c) la norma penal concreta de moderna vigencia y carente de pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Deberá contralarse que los escritos de preparación de las Fiscalías contengan tales requisitos para evitar decisiones de no tenerlos por preparados por las Audiencias, o que impidan la interposición por esta Fiscalía del Tribunal Supremo, al provocar su inadmisión por providencia irrecurrible.

Contra la decisión de no tenerlo por preparado, siendo procedente, sigue existiendo el recurso de queja, como hasta ahora.

El informe de la Fiscalía correspondiente deberá razonar la procedencia de la causa concreta del interés casacional.

No hace falta recordar que deberá remitirse emplazamiento e informe de la forma más rápida a la Fiscalía Penal del Tribunal Supremo.

El cumplimiento de tales requisitos deberá exigirse a todas las partes, en caso de que las Audiencias soliciten, previo a tenerlo por preparado, informe de las Fiscalías. El contenido del Acuerdo del Pleno, antes señalado, resuelve muchas dudas que podrían surgir, pero no ha sido lo suficientemente contundente en cuanto a las exigencias de anuncio del recurso. El Tribunal, en las providencias de inadmisión (art. 889 de la LECR), cuando alude al anuncio del recurso de casación, debería señalar con más contundencia que, no respetando las exigencias en los términos del Acuerdo, la resolución de la Audiencia debería ser no tener por preparado el recurso, sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de queja. Sin embargo, el Tribunal se limita a señalar que *pudo* ser inadmitido, cuando debería decir que *debió* ser inadmitido.

La consecuencia de ello se irá viendo, como ya, de hecho se atisba a los pocos meses de la llegada de nuevos recursos. Las preparaciones de los recursos no cumplen las exigencias que el propio Tribunal ha señalado en el acuerdo del Pleno no Jurisdiccional.

Si no se decide un criterio riguroso en el señalamiento del interés casacional, es muy probable que, el año próximo, la estadística de los asuntos de la nueva casación, nos desborden, sin llegar más allá del dictado de una providencia de inadmisión

Si ello es así, y el destino de la mayor parte de estos recursos es el dictado de una Providencia de inadmisión, estaremos desgastando a la Fiscalía y al propio Tribunal sin lograr la verdadera razón de ser de la nueva regulación, esto es, unificar a través del interés casacional.

1.2.3 ANÁLISIS DE RECURSOS INTERPUESTOS POR EL MINISTERIO FISCAL ANTE LA SALA SEGUNDA DEL TRIBUNAL SUPREMO

En este apartado de la Memoria, es importante destacar la profundidad de los cambios jurisprudenciales en algunas materias, en las que ha tenido una especial incidencia los recursos del Ministerio Fiscal. Así en materia de:

1.2.3.1 *Acumulación de penas*

Resumiremos el estado de la cuestión de forma breve:

– Punto de partida. Es preciso comenzar diseñando un cuadro en el que enumeradas las sentencias por orden de mayor a menor antigüedad consten los siguientes datos: fecha de la sentencia, fecha de comisión de los hechos y pena impuesta.

– Conexidad temporal. Solo se exige entre las sentencias conexidad temporal y en absoluto conexidad material (analogía, relación entre sí, identidad o similitud de bien jurídico o de *modus operandi*), pues no podría el artículo 998 LECR ordenar la concurrencia de requisitos adicionales que no prevé el artículo 76 CP.

En este sentido, la doctrina de esta Sala (SSTS 192/2010 y 253/2010, entre otras muchas, y el Acuerdo de Pleno no jurisdiccional de la Sala II del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2005) ha adoptado un criterio favorable al reo en la interpretación del requisito de conexidad que exigen los artículos 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 76 del Código Penal para la acumulación jurídica de penas al estimar que, más que la analogía o relación entre sí, lo relevante es la conexidad «temporal», es decir que los hechos pudiesen haberse enjuiciado en un solo proceso, atendiendo al momento de su comisión. Así pues, deben únicamente excluirse: 1.º Los hechos que ya estuviesen sentenciados cuando se inicia el periodo de acumulación contemplado, es decir cuando se comete el delito enjuiciado en la sentencia que determina la acumulación y 2.º Los hechos posteriores a la sentencia que determina la acumulación. Es decir, solo pueden acumularse a otros los hechos anteriores a la sentencia que determina la acumulación y que además no estuvieran ya sentenciados cuando se cometió el delito enjuiciado en la referida sentencia de acumulación.

Asimismo procede recordar que la fecha de la firmeza de la sentencia carece de relevancia para las cuestiones que se plantean en estos casos de refundición de condenas a los efectos del artículo 76 del Código.

– La acumulación deberá partir de la sentencia más antigua. De conformidad con lo declarado en la STS núm. 706/2015, de 19 de noviembre, sobre la redacción del artículo 76.2 CP, el precepto ha de interpretarse en el sentido de que la acumulación deberá realizarse partiendo de la sentencia más antigua, pues al contenerse en ella los hechos enjuiciados en primer lugar, servirá de referencia respecto de los demás hechos enjuiciados en las otras sentencias. A esa condena se acumularán todas las posteriores relativas a hechos cometidos antes de esa primera sentencia. El Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda de 03/02/2016, aprobó el siguiente Acuerdo: *La acumulación de penas deberá realizarse partiendo de la sentencia más antigua, pues al contenerse en ella los hechos enjuiciados en primer lugar, servirá de referencia respecto de los demás hechos enjuiciados en las otras sentencias. A esa condena se acumularán todas las posteriores relativas a hechos cometidos antes de esa primera sentencia. Las condenas cuya acumulación proceda respecto de esta sentencia*

más antigua, ya no podrán ser objeto de posteriores operaciones de acumulación en relación con las demás sentencias restantes. Sin embargo, si la acumulación no es viable, nada impediría su reconsideración respecto de cualquiera de las sentencias posteriores, acordando su acumulación si entre sí son susceptibles de ello.

La existencia de refundiciones o acumulaciones anteriores no impide un nuevo examen de la situación cuando se conozcan nuevas condenas que pudieran ser susceptibles asimismo de acumulación, sin que por ello sea aplicable la excepción de cosa juzgada.

Ahora bien, en aquellos casos, la nueva refundición que se opere solo será procedente cuando, en su conjunto, ésta resulte favorable al reo, dado que la condena posterior no puede perjudicar retroactivamente la acumulación ya realizada (STS 707/2013, de 30 de septiembre).

Además una vez que se entra a revisar una acumulación anterior, la revisión no se limita a las penas efectivamente acumuladas, sino a todas las que fueron objeto de examen en el Auto, sin perjuicio de que entonces su acumulación se considerara improcedente ya que sí podrían ser acumulables con la nueva Sentencia (STS de 25 de abril de 2016).

1.2.3.2 *Reforma de 2015*

En el Pleno no jurisdiccional de 3 de febrero de 2016 se examinó si la nueva redacción del artículo 76 del Código Penal, tras la reforma operada por LO 1/2015, de 30 de marzo, determinaba que para la acumulación se debería tener en cuenta la fecha de enjuiciamiento y no la fecha de la sentencia. Se expuso que una interpretación literal (fecha del enjuiciamiento y no de la sentencia) plantea una serie de problemas que han llevado esta Sala a efectuar, por unanimidad, una interpretación correctora, adoptándose el siguiente acuerdo: «*a los efectos del art. 76 2.º CP hay que estar a la fecha de la sentencia dictada en la instancia y no a la del juicio*» (STS de 18 de octubre de 2016).

1.2.3.3 *Penas privativas de libertad*

En relación a las penas susceptibles de acumulación conviene tener presente, que el art. 76 del C. penal está previsto únicamente para penas privativas de libertad.

Por ello la pena de multa en cuanto tal, está excluida porque puede ser cumplida de forma simultánea (art. 75) y su impago puede ser sustituido por trabajos en beneficio de la comunidad (art. 53); aunque se incluirá su cómputo en la acumulación cuando constando condenas de

multa como pena única, haya a su vez constancia en el expediente de que, habiendo precedido el pertinente requerimiento y el subsiguiente impago, el órgano ejecutante procediera a su conversión en responsabilidad personal subsidiaria (STS 688/2013, de 31 de julio). Así sí se han pronunciado también y entre otras, las Sentencias de esta Sala de 20 de junio de 2014 y de 15 de abril de 2015, en las que se declara que procedería la acumulación de la pena de multa cuando se ha transformado en determinados días de responsabilidad personal subsidiaria. Es decir que procede la acumulación cuando se ha producido esa conversión en días de privación de libertad.

La pena de localización permanente, aunque privativa de libertad (art. 35 del C. penal), y aunque se considerara acumulable, dada su diferente naturaleza y sobre todo, la posibilidad de cumplimiento simultáneo (art. 75 CP) solo debería ser acumulada en su caso, a otras penas de localización permanente y no a las de prisión o de responsabilidad personal subsidiaria por multa convertida (STS de 11 de marzo de 2014). Otras sentencias del TS, en cambio, permiten acumular con la pena de prisión la de localización permanente, pues *tratándose de la pena de localización permanente lo cierto es que el artículo 76 no la excluye y no puede olvidarse que el Código Penal la califica, en el artículo 35, junto a la prisión y a la responsabilidad personal subsidiaria, como una de las penas privativas de libertad. De ahí que deba considerarse su inclusión entre las penas que pueden acumularse a tenor de lo previsto en el artículo 76 del Código Penal, por lo que debe considerarse correcta la inclusión en este bloque 2.º de aquellas sentencias en las que se impuso una pena de localización permanente, como así se ha hecho en el Auto recurrido* (STS de 15 de abril de 2015).

1.2.3.4 *Penas privativas de derechos*

Se consideran excluidas de acumulación, aunque la STS de 10 de septiembre de 2002 la extiende a las penas del artículo 57 CP.

1.2.3.5 *Penas ya cumplidas*

En la refundición deben ser consideradas las penas ya cumplidas (STS de 25 de enero de 2001). Sí son refundibles tres penas no cumplidas de dos años de prisión con una ya cumplida de otros dos años, el límite será de 6 años de cumplimiento efectivo máximo y de su cómputo global se excluirá el tiempo ya extinguido, por lo que solo deberán cumplirse cuatro años de prisión.

Primer problema jurisprudencial: la llamada «reutilización de ejecutorias».

Son reutilizables todas las ejecutorias que carecen de conexidad temporal con la que determina la acumulación, pero no solo éstas, sino las que, siendo conexas temporalmente con aquélla, culminan en la formación de un bloque no eficaz porque el límite del artículo 76 CP excede de la suma aritmética de todas las penas. Sobre este punto se ha pronunciado el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional del TS de 29 de noviembre de 2015 que viene a admitir la reutilización de ejecutorias para formar el siguiente bloque cuando en el bloque anterior no resulte efectivo el establecimiento de un límite punitivo. También el Acuerdo de 3 de febrero de 2016 que adiciona la posibilidad de reutilización de la condenas integrantes de bloques no fructíferos porque los límites previstos en el 76.1, excedieran en su magnitud a la suma aritmética las que integran el bloque; de modo que es viable la formación de bloques donde se incorporen condenas ya ponderadas en bloques previos donde el cotejo comparativo aritmético frustró la acumulación.

Veamos la reutilización con un ejemplo: si el cuadro está formado por 8 ejecutorias, tomamos la 1 y comprobamos que es acumulable con la 2 y 3, cuando dicha acumulación no resulte eficaz por ser más beneficioso para el reo el cumplimiento sumado de las penas de esas tres ejecutorias, el modo de proceder en la formación o búsqueda de otros bloques sería distinto:

– Antes del citado Acuerdo: se entendía que la 2 y 3 ya habían sido utilizadas en el bloque con la 1 y por eso la siguiente sentencia piloto era la 4.

– Conforme a la doctrina establecida en el Acuerdo: la 2 y la 3 son reutilizables cuando en el bloque no hayan operado los límites del triplo de la más grave o de los límites de 20, 25, 30 o 40 años. La siguiente sentencia piloto para formar el bloque siguiente será por tanto la 2, no la 4.

De ese modo se toma la sentencia 2 y se formará con ella un bloque con aquellas ejecutorias de hechos anteriores a la fecha de la sentencia 2.

Pongamos por ejemplo –para las siguientes consideraciones que se harán– que son acumulables a la 2 la 3, 4, y 5.

Para el cálculo de los límites dentro de un bloque es necesario tener en cuenta que:

La pena es la impuesta en concreto por cada delito o la impuesta si es única en el concurso del art. 77 CP.

Se atenderá al grado de ejecución (Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2012) en la fijación de los límites del art. 76 a) a d) CP.

Cuando sean varios los delitos de una ejecutoria no se suman las penas de los delitos, sino que se atiende a la pena de cada delito para formar el triple a la más grave. En las SSTS de 20 de octubre de 2016 y 17 de abril de 2015.

Los meses (30 días) no se convierten en años (365 días) según la jurisprudencia (STS 943/2013, de 18 de diciembre). Por ello, para verlo con un ejemplo, la pena de tres años y seis meses tendrá su triple en nueve años y 18 meses y no en 10 años y seis meses.

Segundo problema jurisprudencial: la llamada «combinación de ejecutorias». Es decir, se cuestiona si es posible existiendo ya un bloque eficaz y fructífero deshacerlo para la búsqueda de bloques más favorables al reo.

La cuestión se plantea –siguiendo con el ejemplo propuesto– del modo siguiente: el bloque 2, 3, 4 y 5 arroja un determinado resultado consistente en el triple de la más grave o en el límite temporal que sea (20, 25, 30 o 40), es decir, el bloque es efectivo en tanto resulta alguno de tales límites mejor que la suma de todas las penas del bloque.

Pues bien, si no se admite la posibilidad de «combinación», habrá que ir a formar el siguiente bloque con la siguiente sentencia piloto, en este caso la más antigua no utilizada en el bloque anterior que no cabe deshacer, por tanto la 6 sería la siguiente sentencia piloto del siguiente bloque.

Si se admite la posibilidad de combinación la manera de proceder será otra: habrá de compararse los límites punitivos obtenidos con el bloque original formado por la 2, 3, 4 y 5, con la primera combinación posible, que será resultado de formar un siguiente bloque que se derive de excluir la 2 y tomar como piloto la 3 y formar con las que resulten posibles un bloque, y así sucesivamente. Si el bloque 2, 3, 4 y 5 lleva a una pena mayor que la otra combinación posible consistente en liquidar la 2 por separado y la pena resultante del bloque que se formaría con la 3 como sentencia piloto a la que se acumularían por ejemplo la 4, 5, 6 y 7, la admisión de la combinación permitiría entrar en ese juego comparativo.

El Tribunal Supremo en sus más recientes sentencias ha venido a admitir esta operación de combinación de ejecutorias. En sentido similar se han pronunciado entre otras las SSTS 142/2016, de 25 de febrero, 263/2016, de 4 de abril o la 379/2016, de 4 de mayo. Esta combinación constituye un escalón evolutivo jurisprudencial más, en la interpretación favorable al penado, a partir de la reconsideración del art. 76.2 propiciada por su nueva redacción tras la reforma de 2015, lo

que permite atender en modificación de una jurisprudencia anterior (p. e. STS 408/2014, de 14 de mayo, que seguía el criterio de la Circular FGE 1/2014) a la viabilidad de que sea posible la elección de la ejecutoria que sirva de base a la acumulación. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2016, tras contemplar en el supuesto concreto analizado, que resultaba la posibilidad de acumular formando bloques a partir de la primera de las sentencias ordenadas en atención de su antigüedad, del cuadro de ejecutorias, pero también resultaba posible la formación de un bloque distinto a partir de la segunda, que resulta más beneficioso aunque dejaba fuera del bloque a esa primera sentencia, opta por la última alternativa.

Eso sí, la operación de combinación –que resulta siempre compleja– cuenta con un límite: solo se excluye en el siguiente bloque, que se forma para la comparación con el anterior, la sentencia piloto del bloque anterior. No cabe excluir otras. Se ve gráficamente con este ejemplo. El bloque inicial es 2, 3, 4 y 5; el segundo para comparación se forma excluyendo la 2 y tomando como piloto la 3, a la que se acumulan la 4, 5, 6 y 7. Pero no cabría excluir del nuevo bloque otra que no sea la piloto antigua. No cabría en el bloque 3, 4, 5, 6 y 7, excluir alguna intermedia o la última.

La combinación de ejecutorias ha venido poco a poco admitiéndose en la jurisprudencia posterior y es una solución, como hemos dicho, recogida en numerosas sentencias de la Sala Segunda.

Parece que los Fiscales debamos acoger esa jurisprudencia al informar en las acumulaciones, dada la pluralidad de sentencias que consolidan tanto la combinación de bloques como la exclusión de la primera ejecutoria al conformarlos. De lo contrario se produce una discrepancia entre nuestra postura y la del Tribunal Supremo que, al ser ya general esa jurisprudencia, solo tiene por efecto perjudicar al reo y aumentar infructuosamente los recursos. Ello a pesar de que, la Circular 1/2014 no aceptaba el criterio de exclusión de la primera ejecutoria de un bloque ya formado y además fructífero para conformar otro distinto con exclusión de la primera. Y es que hay que tener presente que esta Circular interpretaba un precepto de redacción distinta. La modificación del artículo 76.2 CP tras la reforma de 2015 permite interpretar que el criterio de la citada Circular se refería a la redacción anterior más restrictiva, por lo que habiendo surgido la novedosa jurisprudencia de la nueva redacción no existiría enfrentamiento con la doctrina, siempre vinculante, de la Fiscalía General.

Tercer problema jurisprudencial: la llamada «exclusión de ejecutorias».

El problema puede plantearse así: ¿cabe elegir de un bloque la ejecutoria perturbadora o desfavorable para sacarla del mismo y liquidarla separadamente si ello favorece al reo?

Pese a que alguna sentencia aislada ha efectuado esa operación, la jurisprudencia es contraria a dicha solución. Los bloques no se forman caprichosamente. Así la STS de 20 de octubre de 2016, oponiéndose a la exclusión de sentencias intermedias o finales de un bloque, recuerda que *no es dable excluir, en el bloque así formado a partir de la sentencia elegida como base de la acumulación por resultar más favorable, ninguna ejecutoria de las incluidas en la hoja histórico-penal del condenado, que cumplan en relación con la misma, el anterior requisito cronológico; pues en otro caso, se potencia la posibilidad de la generación de un patrimonio punitivo, en el sentido de que, en algún momento, pudiera delinquir nuevamente sabiendo que no cumplirá la pena.*

La única exclusión admitida es la derivada de la combinación de ejecutorias abordada en el punto anterior, esto es, para combinar bloques se excluye la sentencia piloto del bloque anterior y se forma el nuevo bloque con la siguiente en antigüedad. Ciertamente que eso es una exclusión de la ejecutoria piloto, pero solo de esa y por esa razón (para comparar con un bloque siguiente).

Tampoco es posible, una vez conformado un bloque, por ejemplo, las ejecutorias 1, 2, 3 y 4, excluir la piloto para cumplirla aisladamente y mantener el grupo con las restantes por resultar más beneficioso. La sentencia piloto, esto es, la que determina la acumulación, solo puede excluirse si se conforma otro bloque a partir de la segunda, más beneficioso y distinto que el primero, como sería el de las ejecutorias 2, 3, 4, 5 y 7 en el ejemplo.

Es especial la problemática de la acumulación de las penas impuestas en sentencias dictadas en el extranjero.

Es importante recordar que la Circular 1/2014 obliga en estos supuestos de acumulación de penas extranjeras a remitir el dictamen (art. 25 EOMF) a la Fiscalía General del Estado (Secretaría Técnica) en estos casos.

Debe distinguirse para la acumulación si la pena está cumplida en el extranjero o pendiente de cumplimiento.

– Si la pena está cumplida: se aplica la Ley 7/14 que, en la práctica, casi imposibilita la acumulación. En este sentido cabe citar la STS del Pleno 874/2014, de 27 de enero de 2015, que señala que tras la entrada en vigor de la LO 7/2014, de 12 de noviembre, que traspone la Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo de 24 de julio de 2008, esa es la norma de derecho positivo aplicable cuyas limitaciones tem-

poral (Disposición Adicional Única) y objetiva [art. 14.2 c)] se aplicarán a la acumulación con independencia de la fecha de los hechos.

– Si la pena está pendiente de cumplimiento total o parcial: es de aplicación la doctrina jurisprudencial recogida en las SSTS 873/2016, de 21 de noviembre (se trataba de una pena de 5 años de prisión impuesta en Francia a un miembro de ETA, no cumplida, que tiene las dos condenas previas impuestas en España acumuladas hasta el límite de 30 años) y 696/2016, de 28 de julio, entre otras.

Tal jurisprudencia establece el procedimiento a seguir: el de la Ley 23/14, pero señala en atención a la fecha de los hechos que:

– Si son anteriores a la vigencia de la Decisión Marco 2008/909/JAI (5 de diciembre de 2011) la norma de fondo aplicable dada la fecha de los hechos es el Convenio de Estrasburgo (o el correspondiente Convenio de ejecución de penas entre los países de que se trate que se hallare vigente) y conforme al mismo la jurisprudencia ha venido siendo favorable a la admisión de la acumulación.

No obstante, debe tenerse presente que la fecha de la nueva condena impuesta en el extranjero puede obligar a que la nueva acumulación se lleve a cabo atendiendo a la regulación existente a la fecha de la comisión de los hechos en el extranjero (en el caso de la STS 873/16 la fecha de los hechos –2004– al estar ya vigente el límite del art. 76 introducido por LO 7/2003 podría llevar a una nueva acumulación con resultado de 40 años, lo que resultaría desfavorable para el reo).

– Cuando los hechos sean posteriores a la entrada en vigor de Decisión Marco: se aplica la Ley 23/14 cuyo art. 86 remite a la Ley 7/2014 y el régimen será el mismo que para las penas ya cumplidas.

1.2.3.6 *Responsabilidad penal de las personas jurídicas*

Las SSTS de 29 de febrero de 2016 y de 16 de marzo del mismo año, separándose del criterio seguido por la Circular 1/2016 de la FGE y pese a la existencia de un voto particular firmado por siete Magistrados del TS, ha construido la responsabilidad de las personas jurídicas como un auténtico delito corporativo en el que exige la concurrencia de una especie de elemento negativo del tipo constituido por la ausencia de un programa de supervisión, prevención y control de la criminalidad representado por el régimen de *compliance* encargado a la supervisión del *Compliance Officer*.

En efecto, la sentencia núm. 154/2016, 29 de febrero, dictada por el Pleno de la Sala Segunda, ha abordado algunos de los problemas

más relevantes ligados a la interpretación del art. 31 bis del CP. La existencia de un voto particular que acoge la opinión de siete Magistrados que, pese a la coincidencia en el desenlace del recurso, difieren de algunos de los núcleos argumentales del criterio mayoritario, es bien expresiva de la complejidad del tema abordado. Ese voto particular también refleja la conveniencia de aceptar la existencia de puntos controvertidos que aconsejan no interpretar algunas de las soluciones proclamadas como respuestas cerradas, ajenas a un proceso ulterior de matización. En pocas materias como la que ahora nos ocupa las soluciones dogmáticas son tan variadas. El debate parece inacabable y el hecho de que algunos de los autores que han abanderado las propuestas más audaces a la hora de explicar la responsabilidad de las personas jurídicas, hayan rectificado sus planteamientos iniciales, es indicativo de que a un catálogo tan abierto de problemas no se puede responder con un repertorio cerrado y excluyente de soluciones. El cuerpo de doctrina jurisprudencial sobre una novedad tan radical referida a los sujetos de la imputación penal, sólo podrá considerarse plenamente asentado conforme transcurra el tiempo y la realidad práctica vaya sometiendo a nuestra consideración uno u otro problema.

1.2.3.7 *Clubes de cannabis*

La STS de 22 de junio de 2016 incide en el tema del error de prohibición.

Si el error se basaba en la creencia de actuar amparados por la causa de atipicidad del consumo compartido, en opinión de esta Fiscalía del Tribunal Supremo ese error nunca sería de prohibición sino de tipo. En efecto, si el error versa sobre la condición ilegal del consumo, creyendo que era legal por ser manifestación del supuesto de consumo compartido no podría tener otra naturaleza que la propia del error de tipo.

En ese estado de cosas, la STS de 22 de junio de 2016 ha venido a incidir en la equivocación recalcando que la inscripción de la Asociación «cannábica» en el Registro de Asociaciones siendo así que los Estatutos detallaban su actividad de consumo y cultivo de hachís, sin que dicha inscripción hubiera sido recurrida por el MF nos colocaba en presencia de un error de prohibición invencible.

1.2.3.8 *Tráfico de influencias*

La STS de 7 de junio de 2016 del caso Palau dedica un estudio interesante al delito de tráfico de influencias del artículo 429 CP.

1.2.3.9 *Exceso de jurisdicción y variación del tipo subjetivo*

La STC de 17 de octubre de 2016 anuló la sentencia del TS que condenó a un juez por prevaricación dolosa, suscitándose dos temas interesantes. Primero, que existe exceso de jurisdicción si se interpreta la voluntad legislativa del acusador particular más allá de lo que el motivo de un recurso tan extraordinario como el de casación prevé. En efecto, el Tribunal Supremo y antes el Ministerio Fiscal habían interpretado la voluntad impugnativa del recurrente de la acusación particular en el sentido de que pretendía sustituir la prevaricación judicial culposa del artículo 457 CP por la dolosa del artículo 446 CP. Ese exceso de jurisdicción condujo a la nulidad de la sentencia. Recordemos que el Tribunal Supremo solo admite la voluntad impugnativa, en beneficio de reo y para corregir defectos de legalidad ordinaria. Es decir, para corregir desafueros, pero no contrafueros en terminología de derecho procesal aragonés. Segundo, que no es posible en casación variar el tipo subjetivo de imprudente a doloso si éste no se desprende de manera evidente de los hechos probados, dado que esa mutación solo sería posible practicando la prueba de confesión del acusado en sede casacional lo que no es posible en nuestro modelo procesal.

1.2.3.10 *Diligencias informativas Ministerio Fiscal.*

La STS de 17 de enero de 2017, excesivamente crítica con la investigación del Ministerio Fiscal recoge la siguiente doctrina.

Las diligencias de investigación practicadas por el Ministerio Público al amparo de los arts. 5 del EOMF y 773.2 de la LECR, no pueden aspirar a transmutar su naturaleza y convertirse en actos de prueba. Lo impide el concepto mismo de acto procesal, íntimamente ligado a los principios constitucionales que informan el ejercicio de la genuina función jurisdiccional.

Esa limitación funcional, sin embargo, no puede ser utilizada como excusa para prescindir de la asistencia letrada o para diluir la vigencia de los principios de contradicción y proporcionalidad. Por más que la naturaleza de esas diligencias sea puramente instrumental y por más que se ciñan a «preparar lo preparatorio»-la decisión del Fiscal sobre el ejercicio de la acción penal «prepara» la actividad del Juez encaminada a «preparar» el juicio oral-, la investigación a un ciudadano sospechoso de haber cometido un delito sólo puede explicarse como expresión del poder del Estado y, como tal, ha de ajustarse a los límites definidos por nuestro sistema constitucional.

Entiende la Sala que de lo que se trata es de responder al interrogante acerca de si el estándar constitucional de garantías para el investigado penal ha de modularse, admitiendo incluso su relajación, en función del modelo de investigación en el que se desarrolle la práctica de aquellas diligencias. Así ni la LECrim, ni la Ley 50/1981, 30 de diciembre, por la que se aprueba el EOMF, ni, en fin, las circulares e instrucciones dictadas para lograr la uniformidad en la actuación de los Fiscales, avalan esa convencional e interesada división entre las garantías del «preinvestigado» cuando comparece ante el Fiscal y las garantías del investigado cuando es llamado ante la autoridad judicial. La Sala no puede identificarse con el criterio que late en el recurso del Ministerio Público, según el cual, cuando la investigación se dirige por el Fiscal las garantías constitucionales se difuminan y devienen renunciables. Ya encierra una extravagancia legislativa que nuestro sistema admita la posibilidad de que el ciudadano al que se impute un delito sea sometido a una investigación inicial de naturaleza preparatoria (arts. 5 del EOMF y 773.2 LECrim) de una segunda etapa, también de naturaleza preparatoria (arts. 299 y 771.1 LECrim). Cuando «lo preparatorio precede a lo preparatorio», no resulta fácil encontrar justificada esa doble secuencia sobre la que se construye la fase de investigación del hecho imputado. Está claro, sin embargo, que las dudas para explicar nuestra singularidad no pueden resolverse degradando funcionalmente el primer escalón de la actuación del Estado —eso es, no otra cosa, lo que define la «prefase de investigación» desarrollada por el Fiscal, de suerte que el ciudadano pueda ser despojado del irrenunciable cuadro de garantías que le asisten cuando es llamado para responder de algún hecho de significación penal y que le es indiciariamente atribuido.

Frente a lo que se diga la sentencia es objetable. Primero, no es verdad que en la investigación del MF relaje las garantías constitucionales del investigado. Según el artículo 124 CE, al Fiscal, antes que a nadie, incluido el propio Juez, le corresponde velar y garantizar los derechos fundamentales de cualquier persona. Eso es lo que dice también el artículo 773 LECR cuando especifica que *en su investigación se observarán las mismas garantías que las señaladas por la Ley cuando se presten ante Juez o magistrado*. Segundo, naturalmente que sus diligencias no tienen valor de prueba, como no la tienen las practicadas ante el Juez ni siquiera en los supuestos de prueba preconstituida que necesita introducirse en el debate por la vía del artículo 714 y 730 LECR, pero desde luego sus investigaciones, que gozan de la presunción de autenticidad según el artículo 5 EOMF, poseen pleno valor como fuentes de prueba que de reproducirse en el plenario son

absolutamente legítimas. Tercero, si queremos dar la investigación al MF este recelo inmerecido por su actuación procesal o preprocesal se puede estar contribuyendo a debilitar el Estado de Derecho.

1.2.3.11 *Singularidad de la persecución transnacional del delito de blanqueo de capitales*

La STS de 23 de diciembre de 2016 sigue ilustrando otros temas de jurisdicción. Matices de persecución sugiere el delito de blanqueo de capitales (arts. 301 y ss. del CP). En efecto, el apartado 4.º del art. 301 establece que *el culpable será igualmente castigado aunque el delito del que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores hubiesen sido cometidos, total o parcialmente, en el extranjero*. Se trata, por tanto, de una disposición de claro sabor procesal que ha sido incluida en el Código Penal con notoria descolocación sistemática. La redacción de este precepto sugiere que el delito de blanqueo se sujeta a un incondicionado criterio de persecución extraterritorial, equiparando la tutela penal del equilibrio del sistema financiero a la que reclaman otros bienes jurídicos de incuestionada validez para la comunidad nacional.

Sin embargo, por mayor interés que revele el legislador en sortear los límites ordinarios en la aplicación de la ley penal, mal puede hablarse de una actividad de blanqueo de capitales si las ganancias no provienen de un delito. La necesidad de un delito antecedente –una actividad delictiva dice textualmente el art. 301 del CP– opera como una exigencia del tipo, sin el cual el juicio de subsunción se desmorona. Y parece evidente que el carácter conexo del delito de blanqueo de capitales, tal y como está anunciado en la querrela, no puede proclamarse en ausencia de un delito principal calificable como tal en el lugar de comisión o, al menos, perseguible en nuestro sistema.

1.2.3.12 *Malversación.–Reforma del Código Penal de 2015*

La STS de 24 de noviembre de 2015 establece que el delito de malversación de caudales públicos ha sido modificado por la reforma operada en la LO 1/2015. Esta modificación es relevante pues, siguiendo el modelo germánico que tanto ha influido en la reciente reforma, se ha abandonado nuestra definición consolidada del delito de malversación de caudales públicos, bien delimitada por la doctrina jurisprudencial, para construir un nuevo modelo en el que se transforma la malversación en una modalidad agravada de los delitos de

administración desleal (art. 252) y apropiación indebida (art. 253,) a los que se remite de modo expreso el nuevo art. 432, cuando tengan por objeto el patrimonio público.

Advierte el Tribunal Supremo que esta modificación, que parece responder al mero mimetismo pues es sabido que al no existir en Alemania un delito específico de malversación de caudales públicos los supuestos correspondientes se tienen que resolver mediante la aplicación del tipo de administración desleal (266 StGB), puede provocar problemas interpretativos pues, como ha señalado acertadamente la doctrina, la modalidad de malversación construida por mera remisión a la administración desleal del patrimonio privado puede generar distorsiones al no ser totalmente equiparable la finalidad de la gestión del patrimonio público y el privado.

1.2.4 CAUSAS ESPECIALES

Han disminuido sensiblemente las causas especiales incoadas en el último año. Nuevamente son las querellas por presuntos delitos de prevaricación contra Magistrados las que representan un número más elevado.

Dos causas especiales merecen constatación en esta Memoria, la seguida por presunto delito de blanqueo contra Rita Barberá, cuyo lamentable desenlace se ha producido ya en el presente año. Y la causa especial seguida por delito de desobediencia contra Francesc Homs i Molist, cuya sentencia ha sido dictada hace escasos días.

1.2.5 ACUERDOS NO JURISDICCIONALES DE LA SALA

– *Sala General 3 de febrero de 2016*

ASUNTO: Continuación del Pleno no Jurisdiccional de fecha 8 de julio de 2015, relativo a fijación del criterio del cómputo del máximo cumplimiento en los supuestos de acumulación de condenas (arts. 76 CP y 988 LECrim).

ACUERDO: La acumulación de penas deberá realizarse partiendo de la sentencia más antigua, pues al contenerse en ella los hechos enjuiciados en primer lugar, servirá de referencia respecto de los demás hechos enjuiciados en las otras sentencias. A esa condena se acumularán todas las posteriores relativas a hechos cometidos antes de esa primera sentencia.

Las condenas cuya acumulación proceda respecto de esta sentencia más antigua, ya no podrán ser objeto de posteriores operaciones de acumulación en relación con las demás sentencias restantes. Sin embargo, si la acumulación no es viable, nada impediría su reconsideración respecto de cualquiera de las sentencias posteriores, acordando su acumulación si entre sí son susceptibles de ello.

A efectos del artículo 76.2 CP hay que estar a la fecha de la sentencia en la instancia y no la de juicio.

– *Sala General 31 de mayo de 2016*

ASUNTO: Si el delito de trata de seres humanos definido en el art. 177 bis del Código Penal, dentro del Título VII bis del Libro II, últimamente reformado por la LO 1/2015, de 30 de marzo, con entrada en vigor el día 1 de julio de 2015, toma en consideración un sujeto pasivo plural, o bien han de ser sancionadas a tantas conductas cuantas personas se vean involucradas en la trata de víctimas del mismo.

ACUERDO: El delito de trata de seres humanos definido en el art. 177 bis del Código Penal, reformado por la LO 1/2015, de 30 de marzo, obliga a sancionar tantos delitos como víctimas, con arreglo a las normas que regulan el concurso real.

– *Sala General 19 de junio de 2016*

Unificación de criterios sobre el alcance de la reforma de la LECRM de 2015, en el ámbito del recurso de casación.

Primero: interpretación del art. 847.1 letra b) de la LECrim.

Segundo: posibilidad de recurso de casación contra sentencias recaídas en procesos de delitos leves.

Respecto a la interpretación del art. 847.1.º, letra B de la LECrim, se somete al parecer de los Magistrados un acuerdo con la siguiente formulación:

El art. 847.1.º letra b) de la LECrim. Debe ser interpretado en sus propios términos. Las sentencias dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales y la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, sólo podrán ser recurridas en casación por el motivo de infracción de ley, previsto en el núm. 1.º del art. 849 de la LECrim, debiendo ser inadmitidos los recursos de casación que se formulen por los arts. 849.2.º, 850, 8651 y 852.

Los recursos articulados por el art. 849-1.º, deberán fundarse necesariamente en la infracción de un precepto penal de carácter sus-

tantivo, u otra norma jurídica del mismo carácter (sustantivo), que deba ser observada en la aplicación de la Ley Procesal (normas determinantes de subsunción), debiendo ser inadmitidos los recursos de casación que aleguen infracciones procesales o constitucionales. Sin perjuicio de ello, podrán invocarse normas constitucionales para reforzar la alegación de infracción de una norma penal sustantiva.

Los recursos deberán respetar los hechos probados, debiendo ser inadmitidos los que no los respeten, o efectúen alegaciones en notoria contradicción con ellos pretendiendo reproducir el debate probatorio (art. 884 LECrim).

Los recursos deben tener interés casacional. Deberán ser inadmitidos los que carezcan de dicho interés (art. 889 2.º, entendiéndose que el recurso tiene interés casacional, conforme a la exposición de motivos: a) si la sentencia recurrida se opone abiertamente a la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo, b) si se resuelven cuestiones sobre las que exista jurisprudencia contradictoria de la EP, c) si aplica normas que no lleven más de cinco años en vigor, siempre, que, en este último caso no existiese una doctrina jurisprudencia del TS ya consolidada, relativa a normas anteriores de igual o similar contenido. d) la providencia de inadmisión es irrecurrible (art. 892 LECrm).

Respecto a la posibilidad de recurso de casación contra sentencias recaídas en procesos por delitos leves, se somete al parecer de los magistrados un acuerdo con la siguiente formulación:

El art. 847 b) LECrm. Debe ser interpretado en relación con los arts. 792-4.º y 977, que establecen respectivamente los recursos prevenidos para las sentencias dictadas en apelación respecto de delitos menos graves, y respecto de los delitos leves (antiguas faltas). Mientras el art. 792 establece que contra la sentencia de apelación corresponde el recurso de casación previsto en el art. 977 se establece taxativamente que contra la sentencia de segunda instancia, no procede recurso alguno.

En consecuencia, el recurso de casación no se extiende a las sentencias de apelación dictadas en el procedimiento por delitos leves.

– *Sala General 24 de noviembre de 2016*

Se plantea el análisis de dos cuestiones distintas:

Incidencia en el procedimiento o de la ley del Jurado de las nueve reglas de conexión del art. 17 de la LECRIM.

Alcance jurídico del párrafo 4.º del art. 579 bis de C. P.

ACUERDO:

PRIMERO: El nuevo párrafo 4.º del art. 579 bis C. P. Introducido por la reforma operada por la LO 2/2015, de 30 de marzo, constituye una norma penal más favorable aplicable tanto a los hechos enjuiciados tras su entrada en vigor, como a los ya sentenciados, bien por la vía de la casación o bien mediante la revisión de sentencias cuando las condenas sean firmes, y estén ejecutándose.

SEGUNDO: Como establece expresamente en el texto de la misma, esta atenuación es aplicable a todos los delitos previstos en el Capítulo VII, referido a las organizaciones y grupos terroristas y a los delitos de terrorismo, incluidos los delitos de promoción o participación en organización o grupo terrorista sancionados en el art. 572.

TERCERO: para la aplicación de esta atenuación podrá tomarse en consideración el dato de si la rama de la organización terrorista en la que se integra el acusado o condenado es precisamente aquella que realiza de modo efectivo la acción armada o atentados violentos, o una de las organizaciones dependientes que se integran en el entramado de la organización armada para cooperar con sus fines. En este último caso habrá de valorarse tanto la actividad que realiza el acusado o condenado dentro de la organización, grupo o sector en el que se integra, como la relevancia o entidad de las funciones o misiones que desarrolla este sector de la organización dentro del conjunto del entramado terrorista.

CUARTO: Sin que en ningún caso pueda estimarse que el mero hecho de que el sector de la organización en que se integra el acusado no utilice armas o explosivos ni realice atentados terroristas, determine por si solo la aplicación de la atenuación, siendo necesario evaluar caso por caso los criterios anteriormente señalados.

– *Sala General 15 de diciembre de 2016*

ÚNICO ASUNTO: Alcance de la agravación específica que se define en los apartados 1 y 3 del art. 241 del Código Penal especialmente en cuanto a la unidad de los espacios destinados a garajes comunitarios o espacios de urbanizaciones, esto es, el funcionamiento de tal agravación en los robos en parkings, portales o trasteros de edificios comunitarios contiguos a una escalera de vecinos o ascensores, como elementos comunes que conducen a una o varias viviendas en régimen de propiedad horizontal.

ACUERDO: los trasteros y garajes comunes sitos en edificio de propiedad horizontal, dónde también se integran viviendas, tendrán la

consideración de dependencia de casa habitada, siempre que tengan las características siguientes:

- a) Contigüidad, es decir, proximidad inmediata o directa con la casa habitada; que obviamente puede ser tanto horizontal como vertical;
- b) Cerramiento, lo que equivale a que la dependencia esté cerrada, aunque no sea necesario que se halle techada ni siquiera murada;
- c) Comunicabilidad interior o interna ente la casa habitada y la dependencia; es decir, que medie puerta, pasillo, escalera, ascensor o pasadizo interno que unan la dependencia donde se comete el robo con el resto del edificio como vía de utilizable acceso entre ambos.
- d) Unidad física, aludiendo al cuerpo de la edificación.

1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo

1.3.1 EL NUEVO RECURSO DE CASACIÓN

En la Memoria del pasado ejercicio se incluía una advertencia, inevitablemente incierta entonces en cuanto a su dimensión cuantitativa, acerca del impacto que con seguridad estaba llamada a producir en la actividad de esta Sección la profunda reforma del recurso de casación contencioso-administrativo llevada a cabo por Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Al tiempo de redactar aquellas líneas, ni siquiera se había producido la entrada en vigor de la reforma, que tendría lugar el 23 de julio de 2016, pero su contenido permitía vislumbrar con bastante claridad la importancia del cambio.

Lo acontecido desde entonces justifica, por una parte, la decisión de dedicar también en esta ocasión un apartado especial al seguimiento de esa trascendental novedad legislativa; y por otra obliga a poner de manifiesto que algunas de sus incógnitas siguen sin despejarse, aunque en algunos aspectos sus consecuencias ya han comenzado a hacerse notar, incluso con intensidad cuantitativa en algún apartado.

Hace un año se hacía mención tanto a la supresión de la intervención del Fiscal en las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como al novedoso régimen del recurso de casación. El análisis de la primera cuestión efectuado por la Fiscalía General del Estado en la Instrucción 1/2016, de 7 de enero, ya reseñada en aquella Memoria, excusa cualquier comentario añadido, como no sea el que, como se verá, merece la actitud favorable de la Sala

Tercera del Tribunal Supremo a la propuesta de aquella Instrucción, en el sentido de entender incluidos en el ámbito de legitimación de la Fiscalía los procedimientos en que se ventilen cuestiones atinentes a los derechos de los consumidores o usuarios.

Centrando aquí por consiguiente el foco de atención en el nuevo modelo casacional, es preciso en primer lugar dejar constancia de la rigurosa exactitud con la que se ha ido dando cumplimiento a todas las previsiones normativas conducentes a la implantación del nuevo sistema, de modo que a la fecha en que se redactan estas páginas, aún no transcurrido un año desde la entrada en vigor del nuevo régimen, puede decirse que, al menos desde la perspectiva del Ministerio Fiscal (inevitablemente limitada por su campo de legitimación procesal) el cambio de modelo –en inevitable cohabitación con los asuntos pendientes sujetos a la normativa derogada hasta su conclusión– se ha desenvuelto con arreglo a lo previsto y sin incidentes que reseñar. Salvo, a lo sumo, una leve ralentización temporal de las notificaciones –o de las resoluciones– durante las primeras semanas, muy probablemente debida al inevitable impacto burocrático generado por la reasignación de ponencias que tuvo lugar como consecuencia de la reestructuración de la Sala, a la que enseguida se hará mención.

Esa fluidez en la implantación del nuevo sistema ha sido sin duda facilitada por la minuciosa y ordenada sucesión de trabajos preparatorios llevados a cabo por la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre los que cabe destacar la apertura de un diálogo abierto con los diferentes operadores jurídicos –incluida esta Fiscalía– dirigido a fijar con la mayor claridad posible las claves del cambio. En concreto, el 25 de febrero de 2016 tuvo lugar en la sede de dicho Tribunal un encuentro de estudio en el que la Abogacía del Estado y esta Sección, representada por la totalidad de los Fiscales que la integran, tuvieron ocasión de manifestarse y entablar un enriquecedor debate con una nutrida representación de los Magistrados de la Sala Tercera. La plasmación de muchas de las ideas cruzadas a través de ese diálogo en el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, *sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo*, ha contribuido inequívocamente a clarificar y facilitar los términos en que había de llevarse a cabo la radical transformación que comporta la reforma. La notable flexibilidad con que la Sala está aplicando esas pautas (por ejemplo en materia formal, en la que esta Fiscalía ha podido comprobar que los escritos de las partes no siempre se ajustan a los estrictos requisitos de ortoti-

pografía que incluye el mentado Acuerdo) ha contribuido también, sin duda, a allanar el terreno para la asimilación del cambio.

Una vez creada la Sección de Admisión prevista en el art. 90.2 LJCA por Acuerdo de 14 de junio de 2016 de la Sala de Gobierno, lo que dio lugar a la reestructuración del resto de las Secciones (*vid.*, sobre el resultado final de esta reconfiguración, el Acuerdo de la misma Sala de Gobierno para 2017, publicado en el BOE de 30 de diciembre de 2016), y fijado por dicha Sección el criterio respecto de la aplicación *ratione tempore* del nuevo modelo a todos aquellos asuntos en que la resolución recurrida en casación fuera de fecha 22 de julio de 2016 o posterior (Acuerdo de la Sección de 22 de julio de 2016), la Sala comenzó a admitir e inadmitir con regularidad los recursos preparados.

El Ministerio Fiscal, por ahora, solo ha interpuesto uno, preparado por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, cuya admisión está aún pendiente de resolverse.

Por lo que se refiere a la personación en recursos preparados por las otras partes procesales, conviene señalar que la intervención del Fiscal en el nuevo trámite de admisión queda notablemente recortada en relación con la situación anterior, en la que era frecuente que la Sección Primera confiriese traslado a la Fiscalía para pronunciarse sobre la inadmisión total o parcial de recursos cuya preparación o interposición presentaba aparentes defectos de forma o fondo (art. 93.3 LJCA, hoy derogado). En el nuevo sistema, la posibilidad de formular alegaciones previas sobre la existencia de un motivo de admisibilidad queda reducida al estrecho ámbito de ejercicio de la facultad que *excepcionalmente y solo si las características del asunto lo aconsejan* atribuye el art. 90.1 a la Sección de Admisión para recabar un pronunciamiento de las partes *acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia*.

El cambio cobra relevancia sobre todo teniendo en cuenta que las rigurosas condiciones de admisión del nuevo recurso, que se extienden también a su preparación, se enmarcan, en lo que a esta última se refiere, en un contexto procesal poco propicio para efectivo control del cumplimiento de esos requisitos. En efecto, el hecho de que contra el Auto teniendo por preparado el recurso que dicta el Órgano Judicial *a quo* no quepa recurso alguno (art. 89.6), pero contra el que rechaza la preparación quepa recurso de queja (art. 89.4), invita incuestionablemente a la laxitud de los Tribunales de instancia, que al abdicar de ejercer la función de filtro evitan el planteamiento y la eventual resolución adversa de dicha queja. Sin embargo, en no pocos casos es patente la inviabilidad del recurso por estar mal preparado, incluso por

razones de forma, por ejemplo, omitiendo por completo la más mínima referencia a la justificación del interés casacional, que el art. 89.2.f) exige enfáticamente. De ahí que esta Sección, previo acuerdo adoptado en Junta, haya decidido acudir sistemáticamente a la vía del citado art. 89.6, según el cual, aun no pudiendo recurrir el Auto que tuvo por preparado el recurso, *la parte recurrida (...) podrá oponerse a su admisión al tiempo de comparecer ante el Tribunal Supremo, si lo hiciera dentro del término del emplazamiento*. A través de este cauce la Fiscalía está oponiéndose *a limine* a la admisión de recursos que, como queda dicho, manifiestamente incumplen los requisitos formales de preparación, por lo que su toma en consideración más allá de ese trámite inicial atentaría contra el más elemental sentido de la economía procesal. Como se verá, el adecuado ejercicio de esta limitada función de control ha exigido en todo caso algunos cambios organizativos.

En fin, ni la extensión posible ni la naturaleza de este resumen anual de actividad permiten, obviamente, un estudio pormenorizado –de innegable interés– del contenido y criterios aplicados por la Sección de Admisión en estos primeros meses de vigencia del nuevo texto de LJCA aprobado por Ley Orgánica 7/2015. La previsión de la propia norma, que en el art. 90.7 dispone que los Autos de admisión y la relación semestral de recursos admitidos serán objeto de publicación en la página web del Tribunal Supremo, facilita el acceso directo y sencillo al fruto de esa tarea inicial, en el que ya se van pergeñando algunas líneas claras, especialmente –como cabía esperar– en la interpretación y progresiva delimitación de los distintos supuestos de «interés casacional objetivo» que enuncia el artículo 88 de la Ley jurisdiccional. Por poner un solo ejemplo, la Sección de Admisión ya ha salido al paso de una previsiblemente profusa pero equivocada tendencia a intentar reconducir al art. 88.3.b) LJCA (que la resolución recurrida *se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea*) los casos de mera inaplicación de la doctrina jurisprudencial. Viene advirtiendo reiteradamente la Sala (por todos, Auto de 8 de marzo de 2017, rec. 40/2017) que esa separación de la doctrina del Tribunal Supremo *ha de ser (...) voluntaria, intencionada y hecha a propósito porque el juez de la instancia considera equivocada la jurisprudencia. Con ello quiere decirse que en la sentencia impugnada tiene que hacerse explícito el rechazo de la jurisprudencia por la indicada causa. No basta, por tanto, con una mera inaplicación de la jurisprudencia por el órgano de instancia, sino que se exige que (i) haga mención expresa a la misma (ii) señale que la conoce y la valore jurídicamente, y (iii) se aparte de ella por entender que no es*

correcta [vid. auto de 15 de febrero de 2017 (recurso de queja 9/2017, FJ 3.º)].

Es de lamentar no obstante que solo sean públicas las resoluciones de admisión, y no las de inadmisión (tratándose de providencias carecen de cauce oficial de difusión, a diferencia de los autos y las sentencias), pese a que, aun estando sucintamente motivadas, pueden presentar interés a la hora de mejorar el conocimiento de la línea de actuación del Tribunal. Cabe dejar constancia sin embargo en este punto de que, en el actual entorno de espléndida colaboración institucional entre esta Sección y la Sala Tercera, el Excmo. Sr. Presidente de la misma ha tenido la atención de facilitar a la Fiscalía, en algunos casos, copia de determinadas providencias de inadmisión cuyo contenido resultaba especialmente relevante. Este es un lugar idóneo para dejar la debida constancia pública de gratitud.

Se va haciendo, en suma, progresivamente, la luz sobre las inevitables incertidumbres que hace un año presidían un momento de expectación. De las que se recogían en nuestra aportación a la Memoria de 2016, sin embargo, otras siguen pendientes, como la posible incidencia del nuevo art. 92.6 LJCA, que dispone con carácter general aunque con excepciones— la celebración de vista pública para la sustanciación del recurso de casación, puesto que ninguno de los que en este período han sido admitidos, de aquellos en los que interviene el Ministerio Fiscal, ha llegado en esta fecha a ese estado procesal.

Las que sí se han visto nítidamente confirmadas son las (peores) previsiones relativas a la desaparición del recurso de casación en interés de la ley. Esta modalidad específica de ejercicio —con alcance general y vinculante— de las clásicas funciones hermenéutica y nomofiláctica de la jurisprudencia del Tribunal Supremo constituían una parte significativa de la tarea de esta Sección, habida cuenta de que, como es sabido, la intervención del Ministerio Fiscal en este recurso era preceptiva con independencia de la materia sobre la que versara. Es verdad que el recurso tenía una incidencia relativamente escasa habida cuenta de la rigurosa interpretación de sus requisitos (en particular el del grave daño para el interés general y el de la utilidad del recurso —este de factura jurisprudencial—) que venía haciendo la Sala. Y también es cierto que los supuestos en que cabía plantearlo son sustancialmente reconducibles a través de la nueva casación «general». Pero suprimida esa vía de intervención generalizada y sistemática de la Fiscalía en el control de legalidad de la actuación de la Administración, el impacto ya ha comenzado a resultar significativo, como se verá al estudiar los datos estadísticos en el apartado correspondiente.

1.3.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

A diferencia del ejercicio anterior, el curso judicial correspondiente al año 2016 se caracterizó por la estabilidad en la plantilla de Fiscales, que nuevamente se vería alterada ya iniciado el año 2017, al ser ascendidos a la categoría primera de la Carrera Fiscal y nombrados, respectivamente, Fiscal Jefe de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo los Sres. Moix Blázquez y Moreno Carrasco.

No obstante, como se ha indicado en el precedente apartado y ya se pronosticó en la anterior Memoria, este ejercicio anual estuvo en buena medida caracterizado por la adaptación al nuevo marco normativo afectante a la Sección. Los cambios vinculados a cuestiones de orden organizativo interno se reflejaron en dos notas de servicio, la primera para dar traslado a los Sres. Fiscales del ya citado Acuerdo de 20 de abril de la Sala de Gobierno del TS (que no obstante se distribuyó también a toda la red de especialistas), y la segunda realizando algunas indicaciones complementarias a las contenidas en la Nota 3/2015, reseñada en la anterior Memoria, sobre el procedimiento de visado de los dictámenes.

Para concluir este apartado resulta inevitable agregar un apunte más, relativo a la persistencia en el incumplimiento de las disposiciones de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, relativa al empleo de sistemas telemáticos para la presentación de escritos y documentos y la realización de actos de comunicación procesal. Con fecha 25 de febrero de 2016, en respuesta a un oficio remitido desde esta Sección, la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado informó de que ni siquiera existían previsiones concretas para un plan de implantación, incluida la formación del personal y la imprescindible organización de un nuevo modelo de registro, archivo y gestión documental, ni información particularizada –más allá de la remisión a las normas genéricas relativas a la materia– sobre la articulación de concretas medidas de seguridad y confidencialidad indispensables para el pleno aseguramiento del deber de reserva del Ministerio Fiscal en esta clase de procesos, incluido el cumplimiento de dicho deber frente a la Administración, que como resulta obvio es parte interesada por esencia en los litigios del orden contencioso-administrativo, por lo que no parece razonable que a través de la gestión del sistema informático pueda tener acceso no controlado o no conocido y, por tanto, no expresamente autorizado por la propia Fiscalía, a los documentos o comunicaciones internos del Ministerio Público. No ha existido ningún avance o modificación posterior, como no sea la decisión, adoptada

por esta Jefatura previa consulta cursada a la Unidad de Apoyo en el mes de diciembre, de dejar de incorporar datos al sistema de gestión de archivo *Minerva-Fiscalía*, puesto que dicha actividad constituía una mera e inútil duplicación de tareas de registro –con la consiguiente carga de trabajo para los funcionarios– sin beneficio práctico alguno, ya que la misma información se guarda en el sistema informatizado de registro de la Sección (creado y mantenido por la propia Unidad de Apoyo), en los archivos físicos de soporte papel, y en el propio gestor procesal *Minerva* de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, al que esta Fiscalía tiene acceso de consulta.

1.3.3 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN

En el plano cuantitativo, la actividad de la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo en el año 2016 se resume en las siguientes cifras:

1. Recursos de casación	146
– Ordinaria (art. 86 y ss. LJCA)	122
Derechos fundamentales	117
– Personaciones.	52
– Admisión-Inadmisión.	29
– Oposición	26
– Interposición	1
– Otros	9
Procedimiento Ordinario	1
– Personación	1
Tribunal de Cuentas	4
– Personación	1
– Admisión-Inadmisión	2
– Otros	1
– En interés de la ley.	24
– Dictámenes.	21
– Otros	3
2. Recurso contencioso-administrativo	53
– Derechos fundamentales	25
– Alegaciones	7
– Alegaciones pieza separada	3
– Conclusiones	1
– Otros.	14

– Procedimiento ordinario	28
– Personación	1
– Alegaciones	7
– Alegaciones pieza separada	2
– Conclusiones	1
– Otros	17
3. Cuestión de inconstitucionalidad	44
4. Cuestiones prejudiciales TJUE	25
5. Nulidad de actuaciones	3
– Derechos fundamentales	3
6. Competencias	118
– Dictamen exposición razonada	89
– Conflicto de competencia	14
– Cuestión de competencia	15
– Conflictos de jurisdicción	1
7. Asistencia jurídica gratuita	16
8. Recusaciones	2
9. Errores judiciales	40
– Alegaciones	33
– Otros	7
10. Recursos de revisión	39
– Dictámenes	32
– Otros	7
11. Diligencias preprocesales	2
– Incoación	1
– Decreto de archivo	1
– Incoación y archivo	1
12. Cuestión de ilegalidad	1
<hr/>	
Totales	495
Procedimientos ordinarios	348
Proc. Derechos fundamentales	145
Diligencias preprocesales	2
<hr/>	

A la vista de estas cifras, el primer dato que sin duda llama la atención es el sensible decremento (algo superior al 22 %) del número total de dictámenes emitidos, que pasan de 644 en 2015 a 495 en 2016. Con ello la actividad de la Sección vuelve a un nivel similar al de 2012

(493 dictámenes) que fue el más bajo de los últimos cinco años, habiéndose superado en 2011, 2013, 2014 y, como se ha dicho, 2015, las 600 actuaciones anuales.

La razón fundamental de este descenso se desprende nítidamente de la propia tabla de datos y ya se ha expuesto en el primer apartado, dedicado a la reforma de la LJCA: frente a los 223 informes emitidos en 2015 en recursos de casación en interés de la ley, en el ejercicio al que se refiere la presente Memoria los Fiscales de esta Sección solo firmaron 24. Como ya se explicó hace un año, ese dato de 223 dictámenes en recursos en interés de ley quintuplicaba, por motivos puramente circunstanciales (la masiva formulación de recursos contra sentencias que condenaban a las distintas Administraciones a abonar parte de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 suprimida por RDL 20/2012) el registrado en el ejercicio precedente. Al margen de esa circunstancia, la supresión de esa clase de recurso comporta en todo caso una considerable disminución en el número total de intervenciones de la Sección, que por ahora se ha reflejado en esa drástica variación, aún contenida por la cifra residual de asuntos en trámite a los que se sigue aplicando la normativa derogada, pero que como es obvio tenderá a cero en los próximos ejercicios.

De este modo, esa diferencia a la baja de 199 asuntos, solo por ese concepto, desequilibra una evolución muy estable en el conjunto de los recursos de casación, que se pone de manifiesto en el levísimo incremento de los datos correspondientes a la casación en procedimientos especiales de derechos fundamentales (118 frente a 115), y a la de sentencias del Tribunal de Cuentas (4 por 3), mientras que los informes de oposición emitidos en recursos de casación correspondientes a procedimientos ordinarios descienden de 3 a 1, lo que como es obvio supone una gran descenso estadístico (el 66%) pero una escasa variación real en la carga global de trabajo.

Conviene sin embargo insistir en una reflexión ya adelantada tanto en la Memoria anterior como en las páginas precedentes de esta: la consolidación de las cifras de intervención del Fiscal en el nuevo recurso de casación está aún por determinar, y probablemente habrán de pasar algunos años para poder obtener conclusiones significativas. Como se ha apuntado, a raíz de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2015 se observó cierta ralentización en la actividad de la Sala Tercera –al menos en los datos de notificación de resoluciones a la Fiscalía– que se fue recuperando en las últimas semanas del año pero que seguramente ha tenido que ver con la profunda reestructuración orgánica y funcional derivada de la reforma legal. De hecho son muy escasos los procedimientos de casación conforme a la nueva ley

en que el Fiscal ha sido emplazado, y no consta que haya recaído en ninguno de ellos sentencia ni se haya abierto el trámite de informe sobre la admisibilidad en razón de la posible falta de interés casacional. No es fácil aventurar en qué medida esa situación de menor actividad se consolidará o repuntará en los próximos ejercicios, puesto que concurren factores muy diversos como el posible impacto de la apertura de la casación a resoluciones que antes no eran objeto de este recurso, o el grado de rigor con que la Sala aplique el filtro del interés casacional objetivo. En este último punto sí parece vislumbrarse en las primeras resoluciones, aunque también sin datos estadísticamente fiables y sin posibilidad todavía de un estudio concluyente al respecto, una –por otra parte esperada, dada la naturaleza y finalidad de la reforma legal– orientación sensiblemente restrictiva.

Es, por consiguiente, necesario esperar, si bien no parece previsible que el incremento del número de casaciones en que interviene el Ministerio Fiscal –ahora limitado básicamente a los procedimientos en materia de derechos fundamentales– llegue a compensar a corto o medio plazo el descenso generado por la eliminación del recurso en interés de ley.

Por ello, y teniendo asimismo en cuenta la nueva situación generada en el ámbito de la cuestión prejudicial ante el TJUE, esta Sección ha considerado oportuno ofrecer una alternativa al patente retroceso que esas reformas han supuestos para el desempeño de la misión constitucional del Ministerio Fiscal en el contexto de la tutela de los derechos de los ciudadanos y de la defensa de la legalidad, en un ámbito tan sensible como es el del ejercicio del poder público a través de la acción de las distintas Administraciones. De ahí que a la presente Memoria se acompañe una propuesta de reforma legislativa dirigida a revisar de modo sustancial el sentido y la forma de la intervención y presencia del Fiscal ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

El resto de las cifras ofrecen una sólida imagen de continuidad. Si acaso cabe destacar un sensible crecimiento del número de recursos contencioso-administrativos «directos» –es decir, de los que conoce en primera y única instancia el Tribunal Supremo– que en materia de derechos fundamentales suben de 19 en 2015 a 25 en 2016, y casi se duplican (de 15 a 28) en el caso de los procedimientos ordinarios. Aunque conviene advertir que en este último caso se computan algunos supuestos de emisión de distintos dictámenes en un mismo procedimiento –por ejemplo, en la pieza de medidas cautelares o en fase de conclusiones– lo que puede ofrecer una imagen cuantitativa que no refleje el escaso margen de intervención del Fiscal en este ámbito para el que prácticamente carece de legitimación procesal, salvo en materia

de dilucidación de la competencia judicial, que tiene un tratamiento estadístico separado.

En realidad, una buena parte de las cifras anotadas corresponden, como ya se señaló en alguna edición anterior de la Memoria, al despacho de recursos formulados contra resoluciones de la Junta Electoral Central en materia electoral (distribución de espacios electorales en los medios de comunicación, prohibición de actos no autorizados por la ley en tiempo de campaña, impugnaciones del escrutinio, etc.) que si bien no se incardinan textualmente en el concepto «recurso contencioso-electoral» en el que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General prevé la legitimación sistemática del Ministerio Público, han sido siempre objeto de un tratamiento análogo por parte de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de acuerdo con el criterio en su día expresado por la propia Fiscalía General del la Circular 3/1998, de 23 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo*, «en la medida que, aunque el procedimiento no sea llamado contencioso electoral, no deja de tener esta naturaleza al surgir en el curso de unas elecciones en las que siempre está implicado un interés general y desde luego la legalidad cuya defensa corresponde al Ministerio Fiscal».

También se observan incrementos interanuales mínimos en los dos bloques de actividad más característicos –junto al extinto recurso en interés de la ley– de la Fiscalía del Tribunal Supremo: los dictámenes formulados en procedimientos de error judicial (que pasan de 40 a 46), y los recursos de revisión, que experimentan un incremento lineal de 37 a 39. Asimismo creció de manera muy tenue en 2016 (44, por 43 el año anterior) el número de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala Tercera, en las que como sabido interviene el Fiscal aun cuando no sea parte propiamente legitimada en el procedimiento en que se tal cuestión se suscite. Sin embargo, la ya comentada decisión legislativa de excluir al Fiscal de las cuestiones prejudiciales ante el TJUE se hizo presente en un descenso de 29 a 25, que podría haber tenido un reflejo mucho más acusado de no ser porque, como se expondrá en el apartado correspondiente al examen de asuntos de especial interés, se arrastraba del ejercicio anterior un importante número de asuntos –20 del total de 25– relacionados con el régimen de derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero en los que la Sala requirió un dictamen final de esta Fiscalía.

Por último, parece también significativo el ascenso del número de informes en materia de competencia, 118 frente a los 85 del año anterior, debido sobre todo a un aumento de las exposiciones razonadas,

que se elevan de 54 a 89, sobre todo como consecuencia de la litigiosidad derivada del denominado «céntimo sanitario».

Pero, como ya se ha explicado con insistencia en años precedentes, las cifras de asuntos despachados constituyen un dato escasamente fiable a la hora de valorar la carga de trabajo de una Fiscalía: un solo informe sobre competencia, o sobre cualquier otra materia, puede comportar, por su dificultad o complejidad, una carga de trabajo infinitamente mayor que la reproducción de decenas de informes de contenido simple. Y todos valen igual cuando se traducen a cifras. No se trata por tanto solamente, como con frecuencia se argumenta, de que a través de ese método resulte imposible valorar la calidad del trabajo, sino porque incluso resulta manifiestamente distorsionada la imagen de su verdadera cantidad, que como queda expuesto no se corresponde con el número de asuntos, sino con el esfuerzo que requiere cada uno de ellos (para lo que existen en el ámbito público y privado métodos contrastados de determinación de las cargas de trabajo y la productividad cuya aplicación ni siquiera se ha planteado jamás en el Ministerio Fiscal).

Precisamente al examen cualitativo de algunos de los asuntos abordados por esta Sección en 2016 se dedican los siguientes epígrafes. Naturalmente no es posible ofrecer una visión completa, ni aun mínimamente representativa, de la tarea cotidiana que desempeñan los Fiscales. Se trata simplemente de destacar algunos asuntos que por su contenido, por su especial dificultad o por su trascendencia para el interés general, merecen una reseña en esta Memoria anual. Siguiendo la tradición de ejercicios precedentes, vinculada a la especial relevancia constitucional del papel del Fiscal en este terreno, se dedicará un apartado especial a los procedimientos especiales para la tutela de los derechos fundamentales.

1.3.4 PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1.3.4.1 *Valoración general*

Si la Memoria anterior dejaba planteada una incógnita sobre el significativo descenso del número de intervenciones de esta Sección en los distintos trámites o instancias de los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales que regulan los arts. 114 y ss. de la LJCA, atendiendo sobre todo al número de personaciones en los recursos de casación, parece que en este ejercicio ese efecto se ha visto compensado por un crecimiento de este último

dígito (de 44 a 52), pero sobre todo por el notable incremento del número de dictámenes emitidos en los recursos contencioso-administrativos directos, que en 2015 fue de 19, y en 2016 alcanzó la cifra de 25.

En este punto también conviene mantener la atención sobre un dato que puede incidir en la evolución de este tipo de procedimientos en los próximos años. Si el año pasado mostrábamos cierta preocupación por una eventual retracción en el uso de este cauce judicial para la tutela de los derechos fundamentales, quizá convenga subrayar, en sentido contrario, que el Legislador de 2015 ha incluido en la lista de supuestos en los que el Tribunal Supremo puede apreciar el interés casacional objetivo precisamente el que la sentencia recurrida *haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales* (art. 88.2.i LJCA). No es descartable que esa mención pudiera servir de aliciente para el empleo de este cauce especial del art. 114 y ss. de la Ley de la Jurisdicción, al resultar primada esa opción con esa referencia *a priori* favorable –aun sin el peso de la presunción que incorporan los supuestos del art. 88.3 LJCA– a la concurrencia del preciado interés. Parece no obstante conveniente observar que el simple hecho de que la sentencia impugnada se dictase en uno de esos procedimientos especiales no abre per se la puerta casacional, si la pretensión no se acompaña de una suficiente justificación inicial del específico interés objetivo para la formación de jurisprudencia. Parece por tanto que la mención del citado art. 88.2.i) constituye una mera base sobre la que construir la alegación del interés casacional, y no –como por otra parte se desprende del propio tenor del precepto– un indicio de que realmente concurra tal interés objetivo. Por eso la Fiscalía, sin perjuicio de la futura consolidación de un criterio al respecto por parte de la Sección de Admisión, viene considerando mal preparados los recursos de casación que invocan como único elemento revelador de la concurrencia del interés casacional el hecho de que la sentencia recurrida se dictó en un procedimiento especial de derechos fundamentales.

En cualquier caso, y dando desde luego por reproducidas cuantas observaciones se han hecho ya acerca del escasísimo valor estadístico de los datos ofrecidos, convendría una reflexión más tranquila y más profunda, incluso en sede legislativa, acerca del papel y la función de estos procedimientos especiales, que como es sabido arraigan en el artículo 53 de la Constitución. Ya ha sido objeto de comentario en años precedentes la distorsión que supone para el correcto ejercicio de las funciones del Ministerio Fiscal en este ámbito el hecho de que su intervención esté condicionada por el tipo de procedimiento (solo

interviene si precisamente la invocación del derecho fundamental tiene lugar a través del cauce *especial* establecido en los arts. 114 y ss. LJCA), lo que a su vez depende de la exclusiva decisión del propio recurrente. Por eso la propuesta de reforma legislativa que, como ya se ha mencionado, acompaña a esta Memoria, incluye una sugerencia para que sean el Tribunal y, en su caso, el propio Fiscal, y no el demandante (que puede verse condicionado por diversos factores incluso ajenos a su voluntad) quienes, alegada una supuesta lesión de derechos fundamentales, decidan sobre la necesidad o la conveniencia de la intervención del Ministerio Público.

1.3.4.2 *Asuntos más relevantes*

La limitación de espacio disponible y la abundancia de asuntos de interés en los que ha tomado parte esta Sección a lo largo del año 2016 obliga a seleccionar para su inclusión en este apartado, en perjuicio de otros no menos relevantes, algún asunto especialmente significativo que por su carácter novedoso o singular merezca ser destacado.

Antes de entrar en el análisis del que, aun sin poder evitar *l'embaras du choix*, puede resultar más acorde con esos objetivos, es conveniente concluir la narración de un conflicto que en la Memoria anterior quedó abierto, relativo a posibilidad de oponer el principio de confidencialidad de la relación abogado-cliente frente a las actuaciones inspectoras (en concreto al registro o examen de documentación en la sede de una persona jurídica) llevada a cabo los órganos reguladores, y en particular por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. El recurso de casación (359/2015) del que se dejó constancia en este mismo apartado hace un año, al que esta Fiscalía se había opuesto por entender que faltaba la base fáctica sustancial, es decir, la acreditación de que realmente la documentación controvertida hubiera sido creada en el contexto y con la finalidad de su manejo por un abogado externo (clave del problema a la que llegaba el Fiscal tras un minucioso examen de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo), fue efectivamente resuelto por sentencia de 4 de julio de 2016, y lo fue exactamente en los términos propugnados por la Fiscalía. Lo que, por cierto, nos priva de un examen jurídico detallado acerca del alcance de la citada regla de confidencialidad en esta clase de supuestos, ya que al asumir la Sala la tesis de que el recurrente simplemente discrepaba de la valoración de la prueba efectuada por el Tribunal *a quo* respecto de la naturaleza de los documentos afectados, resultaba

patente la inidoneidad de un recurso de casación para sostener ese debate, sin necesidad de entrar en el fondo de la cuestión.

Saldada esa cuenta con la edición anterior de la Memoria, la difícil elección de un asunto relevante se resolverá, por contraste, con la referencia a otro en el que la Sala Tercera del Tribunal Supremo, aun con el voto particular de uno de sus Magistrados, no dio la razón –en parte– a esta Fiscalía. Se impugnaba el Acuerdo por el que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial había nombrado al Presidente de la Audiencia Provincial de Barcelona. La candidata no elegida (solo concurrían dos aspirantes, mujer y hombre) recurrió la decisión invocando los artículos 14 y 23.2 de la Constitución por dos motivos que –ambos– presentaban perfiles singulares en el contexto en el que se alegaban: la discriminación por razón de sexo y la discriminación de carácter ideológico.

Desde la perspectiva del Fiscal –en buena medida luego confirmada por la sentencia– el aspecto más difícil de abordar era este último. Es prácticamente imposible reproducir aquí de manera fidedigna todos los matices del problema, pero sustancialmente cabe reseñar que la recurrente sostenía que una intervención pública suya consistente en la firma de un «manifiesto» relativo a la situación política en Cataluña había operado como motivo real y determinante, pero encubierto, de la opción del CGPJ por el otro candidato, aun cuando la actora consideraba que los méritos de este eran notoriamente inferiores. Esta Fiscalía sostuvo que en realidad esa afirmación relativa a la influencia que habría tenido en la decisión del Consejo el posicionamiento público/político de la candidata carecía de sustento fáctico suficientemente acreditado –no había evidencias de ello, y sí, en cambio, de que el referido hecho había sido expresamente descartado como objeto de debate en las escasas intervenciones realizadas a tal propósito por los Vocales en el Pleno–, y en cualquier caso subrayó la dimensión inédita de un problema que presentaba serias aristas: la invocación de la independencia judicial, que la recurrente esgrimía como escudo constitucional frente a la decisión que calificaba de discriminatoria, ofrecía como mínimo un flanco de duda cuando no se trataba –o no solo– de proveer un cargo jurisdiccional, sino de la designación discrecional (con el específico significado que esa expresión tiene en sede contencioso-administrativa) de un cargo institucional gubernativo y de representación de un Tribunal. La posibilidad de convertir de este modo el principio –que no derecho– de independencia de los Jueces en una especie de garantía de indemnidad en el contexto de esa valoración discrecional resultaba muy cuestionable. La otra alegación, relativa a la discriminación por razón de sexo, se apo-

yaba en la existencia de una norma interna del Consejo en materia de promoción de la igualdad, que, a juicio del Fiscal, obliga en caso de similitud sustancial de méritos entre candidatos de ambos sexos, a nombrar a la mujer o, alternativamente, a motivar de modo expreso las razones por las que se prefiere al varón; por lo que, constatando que el Acuerdo del Consejo recurrido carecía de cualquier clase de indicación o manifestación al respecto, había que entender vulnerada la reseñada regla, y con ella el art. 14 de la Constitución.

La STS de 19 de marzo de 2017 que resolvió el recurso asumió el reto más novedoso de la controversia y efectuó un claro pronunciamiento acerca de la efectiva posibilidad de que, cuando se trata de valorar la idoneidad de un candidato para un cargo de semejantes características, el Consejo General del Poder Judicial pueda tomar en consideración esos aspectos de la faz pública del aspirante, estimando (en parcial discrepancia con la apreciación del Fiscal) que en el caso de autos sí había razones para entender que el órgano de gobierno de los Jueces había valorado como factor determinante de su decisión la conducta de la recurrente a la que ella misma se refería en su demanda, y concluyendo que al hacerlo el Consejo no había actuado de modo contrario a Derecho, sino en el correcto uso de sus facultades discrecionales. Por lo que se refiere a la alegación de discriminación por razón de sexo, la sentencia pone en duda que realmente la infracción de la regla de promoción de la mujer que se invocaba pueda identificarse con una efectiva lesión de los derechos tutelados en los arts. 14 y 23.2 CE (y por tanto pretenderse su aplicación en un proceso especial para la protección de derechos fundamentales) y en cualquier caso descarta dicha lesión, negando el carácter de *precedente* a un supuesto alegado por la recurrente y por el Fiscal en que se había estimado la falta de motivación suficiente de la decisión de nombrar al varón, porque a diferencia de aquel caso, *la toma pública de posición de la recurrente sobre un tema de crucial importancia política e institucional (...) constituye la cuestión central de este asunto*», y «*como complemento de cuanto queda dicho, no hay que olvidar que el CGPJ sí dio una motivación de su preferencia por el candidato*» por lo que «*independientemente de que se comparta o no esta motivación, lo cierto es que tal motivación existe*».

El apresurado y sin duda incompleto resumen que se acaba de efectuar solo pretende servir de invitación para una detenida lectura de una sentencia (y del voto particular que la acompaña) en la que se abre un debate tan interesante como susceptible de polémica, y muy probablemente no agotado en el concreto supuesto que resuelve.

1.3.5 OTROS DICTÁMENES

Si en el ámbito de los derechos fundamentales no era fácil la elección, la tarea de seleccionar algunas muestras significativas y relevantes de la actividad de esta Sección entre el conjunto de las demás actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año se torna aún más complicada, habida cuenta de su gran variedad y la incuestionable importancia social, económica o política de las materias a las que se extienden. A título meramente ilustrativo, y de manera sintética, cabe enumerar los siguientes ejemplos:

a) *Recursos en materia electoral*

Como ya se ha apuntado, un ámbito en el que la actividad de la Sección cobra especial interés es el de la problemática electoral. No es preciso explicar la importancia capital que, en la base misma del Estado de Derecho, adquiere cualquier decisión relativa al régimen jurídico de la participación política de los ciudadanos, en su doble dimensión de fuente de legitimación democrática del poder público y derecho fundamental cuya tutela justifica, como se dijo, la presencia activa del Ministerio Fiscal en este tipo de procedimientos. En el ejercicio de 2016 no han faltado muestras de la complejidad y la precisión de conceptos en la que se desenvuelve ese debate jurídico.

Se puede citar, en este sentido, el recurso contencioso-administrativo n.º 848/2015, en el que un partido político cuestionaba el escrutinio de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, e indirectamente, el propio modelo de escrutinio electoral diseñado por la vigente Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que consideraba obsoleto. Mediante sentencia de 15 de febrero de 2017 la Sala Tercera del TS desestimó, en coincidencia con la tesis del Fiscal, las pretensiones de la fuerza política recurrente.

El mismo partido político originó otro complicado conflicto jurídico al presentar su propaganda electoral para las elecciones dentro de un sobre íntegramente estampado con la fotografía de la bandera de España. Inicialmente prohibida la distribución de dichos sobres por la Junta Electoral Central (JEC), el Tribunal Supremo, a instancia del citado partido, levantó cautelarmente dicha medida, autorizando la distribución de los sobres. Esta Fiscalía, llamada a pronunciarse sobre el fondo, entendió que la decisión de la Junta Electoral había sido contraria a Derecho, porque de los arts. 46 LOREG y 8 de la *Ley de Banderas* (Ley 39/1981, de 28 de octubre) resulta la prohibición de colocar símbolos partidistas «en» la bandera y la de incluir la bandera «en las candidaturas», es

decir, en las papeletas de votación, pero no existe un precepto legal que taxativamente impida exhibir las banderas o escudos del Estado o las Comunidades Autónomas en la propaganda electoral o en los actos electorales (práctica por otra parte relativamente extendida), por lo que con independencia de que pueda considerarse que existe un vacío legal a este respecto— procedía aplicar la regla de interpretación restrictiva de las normas prohibitivas. La Sala, en sentencia de 1 de marzo de 2017, asumió la posición de la Fiscalía, aunque con el voto particular discrepante de una de sus Magistradas.

Mayor interés aún, si cabe, por su extrema dificultad jurídica y su trascendencia para la configuración del modelo democrático constitucional, ofrecía la cuestión planteada por una asociación que, en período de campaña electoral para las elecciones autonómicas, había exhibido en diversos soportes —entre ellos un autobús circulando por las calles— un mensaje nominalmente referido a una de las candidatas con el lema «si votas X, votas aborto». La JEC prohibió esa actividad invocando el art. 50, apartados 4 y 5, de la LOREG, que establecen que 4. *Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios*, y 5. *Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución*. Esta Fiscalía, aun reconociendo que la referencia explícita al voto —«votas»— generaba una situación límite, defendió la distinción entre «captar el voto» directamente para una candidatura e incidir en el sentido del voto a través del ejercicio de la libertad de expresión, a la que precisamente remite *lo dispuesto en el apartado 1*. El Tribunal Supremo (S. de 6 de julio de 2016, rec. 793/2015) hizo suya esta postura, declarando que *establecer una equivalencia entre pedir el voto e influir en el voto puede conducir a una grave y desproporcionada restricción de derechos fundamentales durante el período electoral, estrangulando el debate público y convirtiendo el espacio del diálogo político en un ámbito de monopolio ocupado en exclusiva por los partidos políticos y sus candidaturas*.

b) *Cuestiones de inconstitucionalidad*

En los últimos años, una de las áreas de conflicto más difíciles a las que ha tenido que hacer frente esta Sección es la atinente al régi-

men jurídico de la energía eléctrica en España. La abigarrada complejidad normativa y la continua modificación del sistema de financiación y retribución de las distintas actividades de producción, transporte y distribución de la energía ha tenido dos de sus manifestaciones más extensas y complicadas en relación con el denominado déficit de tarifa –cuestión de la que ya se dio cuenta en Memorias anteriores– y con la regulación de las llamadas energías renovables. Precisamente en esta última materia, el debate acerca del alcance retroactivo (y su posible incidencia en la prohibición de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE) se viene suscitando reiteradamente, y en concreto en 2015 la Sala Tercera del TS había sometido a esta Sección la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad relativa a determinadas disposiciones del RDL 9/2013, de 12 de julio, *por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico*, y su trasposición a la posterior Ley 24/2013, de 26 de diciembre, *del Sector Eléctrico*. La extrema complejidad del problema, que afectaba a un total de 36 procedimientos no idénticos en su formulación, imposibilita la mera tentativa de resumir aquí sus claves; pero lo más singular del caso es que con posterioridad a ese traslado sobrevino la STC n.º 270/2015, que desestimaba un recurso de inconstitucionalidad formulado contra el reseñado RDL de 2013, por lo que la Sala Tercera se dirigió de nuevo a las partes para recabar su opinión sobre la incidencia de esa decisión del Tribunal Constitucional en estos procedimientos. Partiendo, por tanto, del estudio de la doctrina constitucional relativa a las vinculaciones entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, la Fiscalía llegó a la conclusión de que en el caso concreto la sentencia mencionada aportaba los elementos de juicio necesarios para resolver el pleito sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La Sala aceptó este criterio y procedió a dictar sentencia.

c) *Cuestiones prejudiciales ante el TJUE*

En apartados anteriores y en Memorias precedentes se viene señalando que las cuestiones prejudiciales ante el TJUE, no obstante el *recorte* de la intervención del Fiscal generado por la LO 7/2015, constituye uno de los focos más relevantes de la actividad de esta Sección. Dos ejemplos ilustran este año la entidad de esa tarea.

En la Memoria del pasado año se reseñó la existencia de 36 complejísimas cuestiones relativas al régimen de asignación de derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero. Planteadas dichas

cuestiones –tras asumir íntegramente el TS los importantes matices que formuló esta Sección– el TJUE las resolvió en octubre de 2016, mediante un Auto que generó una reacción de cierta perplejidad por su carácter, si no inédito, al menos desacostumbrado. En efecto, siguiendo la tesis de la Sala (y de esta Fiscalía) el Tribunal de Luxemburgo declaraba contraria al Derecho de la Unión y por tanto nula una Decisión de la Comisión –cuya directa trasposición al Derecho español se impugnaba precisamente en nuestros pleitos–, pero por razones de estabilidad económica y seguridad jurídica declaraba que esa nulidad «no produciría efecto», ni permitiría recurrir ninguna actuación basada en dicha Decisión, hasta que esta fuera sustituida por otra ajustada a Derecho en el plazo máximo de ocho meses. La llamativa conclusión inherente a ese fallo era que procedía desestimar las demandas pese a confirmar la pretensión de los demandantes en el sentido de que la norma recurrida era nula. Ese efecto chocante fue afrontado por esta Sección de acuerdo con el principio de primacía del Derecho de la Unión, incluida la defensa de las facultades jurisdiccionales del TJUE a la hora de definir el ámbito de eficacia de sus propias decisiones. El TS (v.gr. STS 29/03/2017, rec. 49/2014) siguió la misma senda, y por tanto acató e hizo suyo el pronunciamiento del Tribunal Europeo, desestimando en efecto los recursos contencioso-administrativos.

La intervención del Fiscal que se acaba de describir forma parte del ámbito de aplicación residual del sistema previo a la citada LO 7/2015, puesto que la intervención inicial se había producido antes de su entrada en vigor. Sin embargo es importante reseñar –como se anticipó más arriba– que el Tribunal Supremo ha asumido ya, al menos en un caso, la tesis sostenida en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 7 de enero, en el sentido de que la legitimación del Ministerio Público para intervenir en el incidente de planteamiento de las cuestiones prejudiciales del art. 267 TFUE incluye también aquellos casos en que, por la vía genérica del art. 11.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el Fiscal está –o estaría– legitimado para la defensa de los derechos de los consumidores o usuarios. En el recurso contencioso-administrativo 228/2014, en el que una asociación de productores de ganado porcino discutía la adecuación al Derecho de la Unión de la norma española reguladora las condiciones de producción y la denominación de los embutidos y en particular del jamón ibérico, la Sala recabó *motu proprio* el dictamen de esta Sección sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial, haciendo expresa mención de esa legitimación del Fiscal en materia de consumo.

d) *Interés de ley*

Más bien en clave institucional interna que por su intrínseco valor jurídico, cabe dejar constancia de una serie de recursos de casación en interés de la ley que la Sección informó a lo largo del año sobre la posibilidad de indemnización por el tiempo de descanso no disfrutado tras las guardias de Jueces y Magistrados, que apoyaban sus pretensiones en el efecto directo de la Directiva 2003/88 CE del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre *determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo*, habiendo sido estimadas dichas pretensiones en sucesivas sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. La Abogacía del Estado decidió recurrir esas sentencias en interés de la ley (única vía posible), pero la Sala Tercera fue desestimando dichos recursos (a partir de la STS de 8 de febrero de 2016, rec. 971/2015) por entender, en sintonía con el criterio de esta Sección, que no resultaba debidamente acreditado el «grave daño» para el interés general que requiere el art. 100 LJCA. Es forzoso no obstante dejar constancia –por más que esta aclaración pueda resultar impopular en el seno de la Carrera Fiscal a la que es extensible el mismo régimen– que, en la línea marcada por el Abogado del Estado, esta Sección expresó en todo caso sus dudas acerca de la aplicabilidad de esa norma europea al supuesto concreto de las guardias de jueces y fiscales.

e) *Error judicial*

Por último parece oportuno reseñar, aunque sea con carácter cuasi-anecdótico, un ejemplo de cómo la unidad institucional y de actuación del Ministerio Fiscal puede mostrarse especialmente eficaz para la defensa de la legalidad en todas sus dimensiones. Al emitir el preceptivo informe en el procedimiento de error judicial núm. 50/2015, en el que la parte demandante cuestionaba una sentencia de apelación del TSJ de Baleares en materia de reclamación de cantidad a un Ayuntamiento en concepto de pago de obra pública ejecutada por una empresa, esta Fiscalía observó que la sentencia de primera instancia (confirmada en apelación) declaraba probada la existencia de una serie de ampliaciones y modificaciones de obra que se habían efectuado –según la propia relación de hechos probados– sin formalizar actuación administrativa alguna, incluso modificando precios mediante simples pactos verbales. Advertida esa circunstancia, el Fiscal interesó que la Sala Tercera acordase la deducción de testimonio y su remisión a la Fiscalía de Baleares, por si los hechos pudieran pre-

sentar caracteres de delito. Así lo hizo efectivamente el Tribunal Supremo, en su sentencia de 15 de diciembre de 2016.

1.3.6 PRONUNCIAMIENTOS DE LA SALA EN RELACIÓN CON LOS DICTÁMENES DE LA FISCALÍA

A lo largo de 2016 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo notificó a la Fiscalía, a través de esta Sección, un total de 300 resoluciones (57 en materia de derechos fundamentales y el resto en procedimientos ordinarios), lo que hace un total de 77 menos que el año anterior. Esta reducción significativa puede obedecer, como ya se ha indicado, no tanto a una disminución del volumen de litigiosidad ante la Sala como a cierta ralentización temporal del ritmo de decisión en los momentos posteriores a la profunda reforma orgánica y funcional operada en su seno como consecuencia de la reforma legal de 2015. Del total de esas 300 resoluciones, 159 fueron Autos, 126 sentencias, y el resto Providencias y Decretos, aunque hay que aclarar que en estos datos únicamente se computan las decisiones las decisiones del Tribunal (o del Letrado de la Administración de Justicia) que resuelven sobre una pretensión formulada o informada por el Fiscal.

Por lo que se refiere a los porcentajes de conformidad con la posición de la Fiscalía, el 88,6% de las resoluciones notificadas coincidieron plenamente con las pretensiones del Ministerio Público, cifra que se eleva al 91,6 % si se suman los casos de conformidad parcial, superando muy levemente los datos del pasado ejercicio (86,3 y 90,4 respectivamente). Desglosando esos porcentajes en atención a la naturaleza de la resolución, fueron conformes total o parcialmente el 92,8% de las sentencias (la conformidad total se dio en el 88,8% de los casos) y, en cuanto a los autos, hubo un 88,6 de conformidad plena, que se eleva al 91,2% al agregar los supuestos de conformidad parcial.

1.3.7 ACTIVIDADES EN EL ÁMBITO DE LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Como en ejercicios anteriores la coordinación a nivel nacional de la actividad de los Fiscales de lo Contencioso se tradujo en un cotidiano contacto directo con quienes, a veces en solitario y muy frecuentemente agobiados por otras obligaciones, sostienen meritoriamente cada día el esfuerzo de hacer presente el criterio

imparcial del Fiscal en los procesos judiciales que enfrentan a los ciudadanos con sus Administraciones. Este año es conveniente realizar una especial mención a la Fiscalía Provincial de Madrid, donde solamente dos fiscales, incluida quien actúa como delegada para la materia, la Ilma. Sra. D.^a Amelia Díaz-Ambrona Medrano, asumen íntegramente el despacho de todos los procedimientos generados en su ámbito de competencia, lo que se traduce en cifras superiores a los 1.700 dictámenes anuales. El conocimiento de esta situación a través de los datos puntualmente facilitados por el Excmo. Sr. Fiscal Superior de la Comunidad de Madrid llevó al Fiscal de Sala que suscribe a apoyar incondicionalmente su indicación de que el servicio se refuerce con, como mínimo, un Fiscal más, necesidad que merece ser recogida en esta Memoria con el propósito de incentivar la solución urgente de esa situación, a todas luces insostenible.

Al lado de esa relación habitual entre Fiscal de Sala y especialistas cabe dejar constancia este año –además de la ya reseñada distribución del Acuerdo de la Sala de Gobierno del TS sobre el recurso de casación– de otras tres comunicaciones que por su especial interés se remitieron a toda la red de Fiscales encargados de la materia.

La primera tuvo por objeto la STC 58/2016, de 17 de marzo, por la que, a partir de una autocuestión planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, se declaró inconstitucional el primer párrafo del art. 102 bis.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial. Dicha norma excluía la posibilidad de que los decretos de los Letrados de la Administración de Justicia que resuelven el recurso de reposición contra sus propias diligencias de ordenación fueran revisados por el Juez o Tribunal a través de un recurso directo de revisión. El TC entendió que resultaba *lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva que a todos garantiza el art. 24.1 CE y del principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE)*. No es preciso explicar la razón por la que el Fiscal Delegado entendió que era conveniente asegurar el inmediato conocimiento y aplicación de esta sentencia por todos los Fiscales encargados de la materia.

La segunda resolución difundida (un auto de 22 de septiembre de 2016 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía) se refiere a un tipo de procedimientos cada vez más frecuentes, que son los recursos interpuestos contra actuaciones de los distintos órganos del Ministerio Fiscal por los propios miembros de la Carrera Fiscal. En estos supuestos, si se entiende que el conocimiento corres-

ponde a los Juzgados de lo Contencioso, se plantea un grave problema de dispersión de criterios judiciales incompatible con la unidad de actuación propia del Ministerio Público, máxime cuando el recurrente decide optar por el foro de su domicilio (art. 14 LJCA), lo que ni siquiera asegura que el litigio se residence en el lugar en que tiene su sede el órgano que resuelve. El auto reseñado aceptó al menos el criterio, sostenido por la Fiscalía, de que los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas no pueden en ningún caso ser considerados como órganos de la Administración periférica del Estado –lo que con arreglo al art. 8 LJCA determinaría la competencia de los mencionados Juzgados unipersonales–, puesto que el Ministerio Fiscal es un órgano único de relevancia constitucional e integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y no, por tanto, en la Administración. Corresponde por ello el conocimiento de tales recursos a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, de acuerdo con el art. 12.1.m) LJCA.

En fin, ante la aparición de datos sobre resoluciones judiciales contradictorias sobre la asignación, en las distintas normativas autonómicas, de horarios lectivos para las clases de religión tras las últimas modificaciones legales en materia educativa, en el mes de septiembre se dirigió una comunicación a todas las Fiscalías para que facilitasen información acerca de las posiciones sostenidas en esos procesos, a fin de unificar en su caso el criterio del Ministerio Fiscal. Los datos remitidos por los Fiscales Jefes revelaron una posición sustancialmente uniforme, que consideraba que las concretas soluciones normativas adoptadas no incidían en los derechos fundamentales a la libertad religiosa o al derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE).

Por lo demás, dentro de las actividades ordinarias que son inherentes a esa labor de coordinación asignada al Fiscal de Sala se enmarcan las jornadas de especialistas que este año tuvieron lugar los días 10 y 11 de noviembre. Además de abordar diversas cuestiones vinculadas con las reformas legales que ya se han mencionado repetidamente, resulta especialmente destacable el debate habido en torno a la necesidad de revisar el papel que desempeña el Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa, cuya regulación preconstitucional ofrece serias dudas acerca de la finalidad y la utilidad, en el contexto socio-jurídico actual, de esa intervención del Ministerio Público. Por ello, entre las conclusiones de las jornadas –que fueron remitidas a toda la red de especialistas– se incluyó la preparación de un proyecto de Circular sobre la materia, que a la fecha de redactarse estas páginas no ha

podido todavía tomar cuerpo, primero por el retraso en la aprobación de las propias conclusiones debido al cambio de titular de la Fiscalía General del Estado, y luego a causa de las ya indicadas vacantes en la propia Sección, que mantienen su plantilla reducida a la mitad de sus efectivos, de manera que el despacho diario ha impedido por ahora abordar otras tareas complementarias y requeridas de tiempo y reflexión, como la elaboración del citado borrador de Circular.

1.4 Sección de lo Social

1.4.1 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

Los asuntos despachados por la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo durante 2016 han sido los siguientes:

Entrada de asuntos	
Unificación de doctrina	4.163
Casaciones	270
Revisiones	39
Errores judiciales	11
Asuntos vueltos	215
Art. 42 LOPJ	5
Justicia gratuita	3
Preparados	15
Total	4.721
Por dictámenes	
Inadmisiones	3.193
Admisiones.	14
Improcedentes	695
Procedentes	462
Nulidades	15
No nulidades	53
Desestimaciones.	189
Estimaciones	7
Otros.	94
Total	4.721

Comparando esta estadística con la del año anterior se evidencia que la entrada de asuntos ha subido de 3880 a 4721 asuntos, 841 más,

muchos de los cuales se deben al aumento de los procedimientos colectivos (conflictos, despidos o suspensiones de contratos). El despacho de tal entrada ha supuesto por tanto un gran esfuerzo y dedicación de la Sección de lo Social sin mengua alguna de la calidad de sus dictámenes.

1.4.2 COORDINACIÓN CON LOS FISCALES ESPECIALISTAS ANTE LA JURISDICCIÓN SOCIAL

En el mes de febrero se han celebrado las Jornadas de esta especialidad habiendo tenido dos problemas en la organización importantes. El primero con el Centro de Estudios Jurídicos que imponía un límite de asistencia menor que el número de especialistas (contando un especialista por Fiscalía Provincial y otro por Fiscalías de Tribunales Superiores de Justicia en aquellos territorios en que son órganos diferentes), y el segundo con las Fiscalías, resultando en algunos casos una ardua labor –incluyendo el recordatorio de que la asistencia era obligatoria– el que los Fiscales Jefes designaran el Fiscal que debía asistir.

Se han continuado enviando desde la Fiscalía del TS por correo electrónico las sentencias y autos más relevantes dictados por la Sala IV y las Salas Especiales de los arts. 38 y 42 LOPJ del Tribunal Supremo en todas las materias que se han considerado de interés para los Fiscales especialistas.

Por último hay que reseñar que la Sala IV ha resuelto los recursos que formalizó la Fiscalía a instancias de la Fiscalía Provincial de Valencia en el sentido propuesto de que se considerara competencia del orden social la reclamación de intereses al FOGASA, debiendo ponerse de manifiesto la extraordinaria labor realizada por el Fiscal especialista de dicha Fiscalía.

1.4.3 SENTENCIAS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA

En este apartado hay que resaltar como la sentencia más importante dictada en materia laboral y por la gran trascendencia que va a tener –ya la está teniendo– la sentencia dictada por el TJUE el 14 de septiembre de 2016 (asunto de Diego Porras) sobre la indemnización por la extinción de los contratos temporales, sobre todo en las Administraciones Públicas que son las que tienen contratos temporales de más larga duración.

La sentencia, claramente criticable porque parte de una confusión terminológica entre «causas» y «condiciones» objetivas, sin duda va a

hacer necesaria una reforma del Estatuto de los Trabajadores, en todo caso, incluso aunque con posterioridad pudiera matizarse su doctrina, sobre el régimen indemnizatorio aplicable en nuestro país ante cualquier extinción del contrato de trabajo.

1.5 Fiscalía Togada de lo Militar

Cada año la Fiscalía Togada eleva al Fiscal General del Estado una Memoria comprensiva de la actividad de la Jurisdicción Militar, que incluye valiosa información acerca de la evolución de dicha actividad en todo el territorio nacional. Los datos que se recogen a continuación se refieren única y exclusivamente a la Fiscalía Togada propiamente dicha. La actividad de las Fiscalías Jurídico-militares se encuentra recogida en la Memoria anual elevada por la Fiscalía Togada al Fiscal General del Estado.

1.5.1 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA TOGADA

En total, durante el año 2016, han tenido entrada en esta Fiscalía Togada 1.369 asuntos, procedentes de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo y de otros Organismos, evacuándose en cada caso la tramitación oportuna.

Los escritos e informes generados por la Fiscalía Togada pueden clasificarse del siguiente modo:

1.5.1.1 Asuntos ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo

A) Orden penal	
Informes emitidos en recursos de casación	95
Informes emitidos en recursos de revisión.	1
Informes emitidos en recursos de súplica	1
Informes emitidos en recursos de queja.	1
Total	98
B) Orden Contencioso-Disciplinario	
Informes emitidos en recursos preferentes y sumarios	12
Informes emitidos en recursos ordinarios (Relevancia Penal) . . .	2
C) Causa penal especial	
Informes emitidos	1

1.5.1.2 *Asuntos ante otras Salas del Tribunal Supremo*

Sala Especial (art. 39 LOPJ) de Conflictos de Jurisdicción.	–
Informes emitidos	1

1.5.1.3 *Relaciones con las Fiscalías del Tribunal Militar Central, Territoriales y otros Organismos*

Informes, comunicaciones, consultas, etc.	514
---------------------------------------------------	-----

1.5.1.4 *Recursos de casación interpuestos ante la Sala Quinta durante 2016*

1.5.1.4.1 Orden Penal

Total	43
Preparados por el Fiscal	3
Estimados	0
Estimado parcial.	0
Desestimados	1
Desistidos	2
Preparados por la Abogacía del Estado	0
Preparados por la Acusación Particular	9
Preparados por la Defensa	31

(*) Algunos Recursos de Casación pueden estar interpuestos por varias partes.

– Recursos interpuestos desglosados por delitos (*)

Art.	Código Penal Militar 1985	N.º
85	Contra centinela	1
98	Insulto a superior (Maltrato de obra)	4
101	Insulto a superior (Coacciones, amenazas e injurias)	3
102	Desobediencia órdenes relativas al servicio de armas	2
103	Abuso de autoridad (El superior que irrogare un perjuicio grave al inferior).	4
104	Abuso de autoridad (Maltrato de obra)	8
106	Abuso de autoridad (Trato degradante)	4
117	Deslealtad	2

Art.	Código Penal Militar 1985	N.º
119	Abandono de destino	4
138	Extralimitación en el ejercicio del mando	2
144.3	Abandono de servicio de armas	1
148	Embriaguez en acto de servicio	1
180	Contra la Administración de Justicia Militar	1
160.4	Contra la eficacia del servicio (Incumplimiento deberes técnicos) .	1
183	Falso testimonio	2
	Total	39

Art.	Código Penal Militar 2015	N.º
26	Revelación de secretos relativos a la seguridad nacional.	1
45	Abuso de autoridad	1
55	Deslealtad.	1
66	Lesiones por imprudencia en ejecución acto deservicio de armas	1
81-82	Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar	2
	Total	6

Art.	Código Penal	N.º
379.2	Contra la seguridad vial. Conducir bajo efectos de alcohol o droga	1
383	Contra la seguridad vial. Negarse a someterse a control de alcoholemia	1
	Total	2

(*) Algunos Recursos de Casación pueden referirse a varios delitos.

– Tiempo medio de tramitación de los recursos de casación penal

Desde la fecha de emplazamiento hasta la fecha de la sentencia la media estimada es de 4,9 meses. Siendo el plazo constatado mínimo el de 2,5 meses y el máximo de ocho meses, aproximadamente.

Por tercer año consecutivo el delito de abandono de destino ha sido desbancado del primer puesto que siempre había venido ocupando en el debate casacional ante la Sala V. Así en este año se ha visto ampliamente superado por el abuso de autoridad (maltrato de obra) e igualado por los de abuso autoridad (modalidad trato degradante y modalidad de irrogar perjuicio) así como los de insulto a supe-

rior (modalidad maltrato). Destacándose que este desbancamiento no obedece tanto al aumento de los delitos de abuso e insubordinación citados, como a la extraordinaria disminución (a pesar del aumento experimentado en el 2016) del delito de abandono de destino y/o residencia, sobre cuyas causas hablaremos en otro apartado de esta misma memoria.

1.5.1.4.2 Recursos de casación en el orden contencioso-disciplinario militar

1.5.1.4.2.1 Preferentes y Sumarios

Total	3
Preparados por el Fiscal	0
Preparados por la Abogacía del Estado	0
Preparados por el sancionado.	2

1.5.1.4.2.2 Ordinarios *

Preparados por el demandante y/o	0
Abogados del Estado.	110

* Se significa que en los contenciosos disciplinarios ordinarios el Fiscal no se halla personado.

1.5.1.4.3 Recursos contencioso-disciplinarios incoados por la Sala V como Tribunal de instancia

Preparados por el demandante y/o Abogado del Estado	4
---------------------------------------------------------------	---

1.5.1.5 Diligencias de investigación por Fiscalías

Fiscalía Togada	3
Fiscalía Tribunal Militar Central	5
Fiscalía Tribunal Militar Territorial Primero	1
Fiscalía Tribunal Militar Territorial Tercero	1
Total	10

1.5.2 CUESTIONES DE MAYOR RELEVANCIA ANALIZADAS POR LA SALA QUINTA Y LA SALA DE CONFLICTOS

Dentro de aquellas cuestiones de mayor interés y relevancia que han sido objeto de tratamiento por la Sala Quinta del Tribunal Supremo y la Sala de Conflictos durante el año 2016, se reseñan a continuación como más interesantes las siguientes:

1.5.2.1 *Sala V del Tribunal Supremo*

En aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, por la que se aprobó el nuevo Código Penal Militar, la Sala Quinta del Tribunal Supremo ha dictado numerosas sentencias en las que ha analizado si el nuevo Código resulta ser norma penal más favorable que el antiguo. De entre ellas podemos citar las siguientes:

- Sentencia de 28 de enero de 2016, que analiza el delito de desobediencia en la que se concluye que el nuevo Código Penal Militar no es norma penal más favorable.
- Sentencia de 3 de marzo de 2016, que analiza el delito de deslealtad concluyendo que el nuevo Código Penal Militar sí resulta más favorable, por lo que acuerda la aplicación retroactiva de la nueva norma penal.
- Sentencia de 7 de marzo de 2016, que analiza el delito de abandono de destino en el que constata que el nuevo Código contempla una menor pena máxima, sin que ello en el caso analizado en concreto conlleve su aplicación retroactiva teniendo en cuenta que la pena privativa de libertad se ha impuesto en su mínima extensión, previsión penológica en la que coinciden ambos códigos.
- Sentencia de 18 de mayo de 2016, que analiza el delito de insulto a superior alcanzando la conclusión que el nuevo Código no es norma penal más favorable.
- Sentencia de 15 de junio de 2016, que analiza el delito de abuso de autoridad, en su modalidad de trato degradante, y concluye que el nuevo Código tampoco es norma penal más favorable.
- Sentencia de 5 de julio de 2016, que analiza el delito de embriaguez en acto de servicio, concluyendo también que el nuevo Código no es norma penal más favorable.
- Sentencia de 5 de julio de 2016, que analiza el delito de embriaguez en acto de servicio, concluyendo también que el nuevo Código no es norma penal más favorable.

Asimismo, también reviste interés la Sentencia de 10 de mayo de 2016, que ha venido a confirmar el cambio jurisprudencial realizado en la Sentencia de 1 de octubre 2015, en la que como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica 8/2014, *de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas* modificó la doctrina jurisprudencial (recogida entre otras, en Sentencias de 29 de abril y 16 de diciembre de 2014) referida a que la negativa a someterse a los análisis para detectar el consumo de drogas resultaba incardinable en el delito de desobediencia del artículo 102 Código Penal Militar. Actualmente se considera que dichos comportamientos desobedientes resultan subsumibles en el artículo 8.9 de la citada Ley Disciplinaria, que describen como falta muy grave «la negativa injustificada a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o detección del consumo de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o similares, legítimamente ordenada por la autoridad competente, y realizada por personal autorizado, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio, así como la incomparecencia reiterada e injustificada, cuando sea debidamente citado, ante los órganos competentes o los instructores de los expedientes administrativos o disciplinarios».

A parecidas conclusiones se llega, en la Sentencia de 29 de junio de 2016, en relación con la negativa a presentarse a un servicio *no de armas* y que no había de desarrollarse en las circunstancias críticas a las que se refiere el apartado 2 del art. 67 del CPM 2015. Desobediencia la de este tipo que encontrará –en su caso– su más adecuado encaje en el ámbito disciplinario.

Por último, sería también digna de mención la Sentencia de 18 de octubre de 2016 en la que se vuelve a analizar la posibilidad de la condena en costas en el ámbito de la Jurisdicción Militar pese a que el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/87, *de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar* declare que la Justicia Militar se administrará gratuitamente. En esta Sentencia se analiza la doctrina jurisprudencial hasta ahora existente sobre esta cuestión, distinguiendo los criterios tenidos en cuenta tanto para la condena en costas de los gastos de la acusación en los supuestos en que recae sentencia condenatoria, como en los casos en que se produce la absolución del acusado y se insta la condena en costas para que la acusación particular sufrague los gastos de la defensa.

1.5.2.2 *Sala de Conflictos*

La Sentencia de 5 de julio de 2016, analiza uno de esos supuestos excepcionales en que la Jurisdicción Militar no resulta competente

cuando se produce un allanamiento de una instalación militar con la finalidad de cometer un delito de robo. La Sala de Conflictos de Jurisdicción, siguiendo el criterio fijado en precedentes conflictos jurisdiccionales resuelve a favor de la Jurisdicción Ordinaria, pues el delito castrense requiere un elemento subjetivo del tipo que no concurre en los supuestos en que el allanamiento se produce con la única finalidad de cometer un delito contra el patrimonio de naturaleza común, no militar, máxime cuando en el caso enjuiciado se había producido una desafectación del uso militar del Establecimiento.

2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1 Introducción

Las funciones específicas de esta Fiscalía hacen aconsejable que la Memoria mantenga las líneas básicas que han servido para elaborarla desde sus orígenes aunque se vayan introduciendo nuevos campos de análisis de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, dada la profunda modificación que han sufrido los procesos constitucionales, ampliándose al estudio de las resoluciones dictadas en los procesos constitucionales de constitucionalidad de las normas, tanto en su aspecto procesal como material.

Pocas novedades incorpora la misma aunque, en la presente, como ya sucediera en la de los años precedentes, en la parte dedicada al derecho procesal constitucional, en recursos de amparo, no se haga referencia específica a la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 2 de octubre, *del Tribunal Constitucional* (en adelante, LOTC), operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, aunque se siga insistiendo en el examen de las resoluciones dictadas por el Tribunal sobre novedades introducidas por dicha reforma, en especial, sobre el nuevo requisito de admisibilidad de las demandas de amparo, la especial trascendencia constitucional, su justificación y supuestos de apreciación por parte del Tribunal Constitucional, que ha adquirido un mayor protagonismo, tras el dictado de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 20 de enero de 2015, en el asunto *Arribas Antón c. España* (§46) que exige explicitar no sólo los criterios de definición del requisito de la especial trascendencia constitucional, sino también su aplicación en los asuntos que se admitan a trámite, con el fin de asegurar una buena administración de la Justicia. También se incide sobre la nueva configuración del incidente de nulidad de actuaciones, que no acaba de ser comprendida ni asumida por los

órganos jurisdiccionales a lo que contribuye su aún no nítida formulación por el Tribunal. Del mismo modo se siguen estudiando las resoluciones dictadas por el Tribunal en los distintos trámites procesales, y, por supuesto, las resoluciones dictadas en procesos que han alcanzado repercusión. Asimismo se realiza un análisis de las resoluciones inadmisorias de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Como en años precedentes, en la parte primera se estudia la organización y funcionamiento de la Fiscalía, con referencia específica a los movimientos del personal y a los datos estadísticos que concretan la actividad de la Fiscalía y la actividad del Tribunal Constitucional en el período anual a que se contrae la Memoria, incluyendo su valoración y el examen de las variaciones que presentan respecto de años precedentes, al objeto de que puedan ser tenidas en cuenta para adecuar, en el futuro, los medios personales y materiales al volumen previsible de asuntos.

Si bien este tipo de valoraciones siempre deben hacerse con cautela, dada la profunda reforma que de los procesos constitucionales ha realizado la Ley Orgánica 6/2007, que ha supuesto una pérdida evidente de protagonismo del amparo subjetivo frente a los procesos de control sobre la ley, cabe concluir que el número de recursos de amparo examinados por el Tribunal Constitucional no va a ser elevado, pues la apreciación de la concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional sigue siendo muy restrictiva por parte del Tribunal Constitucional. No obstante la abundancia de cambios legislativos, la defectuosa comprensión de la doctrina del Tribunal y la incidencia de la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea pueden conllevar un aumento de los procesos de amparo.

Ello comporta que los contornos que actualmente presenta la jurisdicción constitucional puedan ser revisados por el Tribunal Constitucional, tanto porque la función subjetiva del recurso de amparo pueda ser potenciada en un futuro como porque no pueda descartarse el aumento de los asuntos que presenten especial trascendencia constitucional.

La informatización de los procesos constitucionales y los cambios que está conllevando, de momento, no ha alterado el modo de trabajo de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, pero no cabe descartar que lo vaya a hacer en un futuro más o menos próximo, lo que obligará a replantear la secretaría de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y comportará la exigencia de nuevos medios personales y materiales.

De nuevo el Tribunal Constitucional, en el año 2016, al igual que en años precedentes, ha realizado un notable esfuerzo de actualización y no sólo en los asuntos antiguos competencia del Pleno, donde radicaba el mayor cúmulo de asuntos atrasados, por lo que cabe hablar de una mayor celeridad del Tribunal en la resolución de los asuntos.

De momento no cabe apreciar una mayor tendencia a la admisión de los recursos de amparo. Ello se hace evidente tanto por el número de providencias de admisión, que disminuye, como por el examen de las sentencias dictadas en recurso de amparo, que, como más adelante se detalla en la memoria, pone de manifiesto que muchas se refieren a un mismo problema constitucional alegado por una pluralidad de recurrentes hasta que el Tribunal establece la doctrina (es el caso, por ejemplo, del cómputo de determinados periodos de prisión preventiva, la prescripción, la expulsión de extranjeros, la citación edictal, las dilaciones indebidas o la inaplicación de leyes autonómicas). En otros casos se reitera la misma doctrina, que no encuentra debido acatamiento, sin que por ello, se insiste, quepa deducir un cambio en la apreciación de los requisitos de admisión de las demandas de amparo que, de momento, sigue sin constatarse.

Estos extremos no pueden ser discutidos y se corroboran por los propios datos estadísticos proporcionados por el Tribunal, que ponen de manifiesto una disminución de las admisiones en los amparos, que este año han supuesto sesenta y siete, frente a las ochenta y cuatro del año precedente, y son incluso inferiores a las del año 2014, en que fueron setenta y tres. También han disminuido de modo notorio las providencias de admisión del Pleno, sesenta, frente a las ciento doce de 2015 y ciento treinta y cinco de 2014.

La parte segunda se detiene en el análisis de numerosas resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en materia procesal, incluyendo sentencias y autos, que sirven para constatar cómo se ha incorporado a la práctica la reforma de su Ley Orgánica, aprobada en 2007, cada vez de forma más intensa como es lógico. También examina otro tipo de resoluciones para comprender y concretar el nuevo régimen de amparo y profundizar en el régimen procesal de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Al igual que en años precedentes, se estudian las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional con ocasión de cambios normativos con incidencia en los procesos constitucionales, así como las que examinan nuevos problemas procesales, resoluciones todas que complementan la doctrina del Tribunal Constitucional en materia procesal.

Por último, la tercera parte conserva la configuración que tenía en las memorias precedentes, pues mantiene la relación de preceptos

legales que en el año 2016, se han estimado inconstitucionales o han precisado de alguna interpretación, con cita de las sentencias en que ello se ha declarado. Incorpora también una extensa referencia a sentencias dictadas por el Tribunal en recursos de amparo y resoluciones, en cuestiones de inconstitucionalidad y en otros procesos constitucionales, aunque se varíe la sistematización, al dedicarse un apartado específico al amparo parlamentario, que tiene entidad propia, y antes se estudiaba en el epígrafe dedicado a la jurisdicción contenciosa-administrativa, a la que con obvia razón no pertenece.

Todo ello permite constatar el elevado número de asuntos en que no se aprecia el obligado acatamiento en la jurisdicción ordinaria de la doctrina del Tribunal, supuesto que dota *per se* a los recursos de trascendencia constitucional, aquellos en que hay un cambio o modulación de la doctrina del Tribunal, supuestos carentes de previos pronunciamientos por parte del Tribunal o que se refieren a cambios legislativos que han ocasionado una gran litigiosidad, todo ello, en consonancia con la concurrencia ineludible de la especial trascendencia constitucional. Por último, se incorpora el estudio de sentencias referidas a materias ajenas a los derechos fundamentales y libertades públicas, objeto de los recursos de amparo, dada la transformación de la justicia constitucional y la relevancia de otros procesos constitucionales.

2.2 Organización y actividad de la Fiscalía

2.2.1 ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA. PLANTILLA DE FISCALES Y DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Durante el año 2016 no se ha producido ninguna alteración en la plantilla de la Fiscalía, que se compone al cerrar esta Memoria de una Fiscal Jefe, un Teniente Fiscal y seis Fiscales, estando pendiente de cubrirse una plaza de Fiscal. Además, desde el día 27 de abril de 2015, se encuentra incorporado como Fiscal de Sala emérito el Excmo. Sr. Don Olayo Eduardo González Soler, tras su jubilación como Fiscal de Sala Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Cabe reseñar que el Ilmo. Sr. D. Jesús Tirado Estrada ha sido nombrado Teniente Fiscal de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, habiendo tomado posesión el día 8 de marzo de 2017, por lo que se ha cubierto la plaza de teniente Fiscal y se ha generado una vacante en la plantilla de Fiscales.

La plantilla es suficiente para cubrir las necesidades de trabajo, cuando se encuentre cubierta en su totalidad.

Ello es así porque el volumen de trabajo de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional no ha experimentado grandes cambios. A pesar de que ha descendido de forma ligera el número de asuntos nuevos ingresados respecto del año precedente, este dato es poco llamativo en comparación al producido a partir del año 2009 y no ha tenido incidencia en cuanto al número de asuntos que despachan los Fiscales ante el Tribunal Constitucional que, según es de ver en la estadística, superó con carácter general el número de ochocientos asuntos por Fiscal, *ratio* superior a la del año 2015, en que rondaba los setecientos cincuenta, aunque ello haya sido debido a razones coyunturales de enfermedad de un compañero.

Estas variaciones con respecto al año precedente quedan reflejadas en el número total de asuntos despachados durante el año 2016, 7.189 frente a los 7.499 del año 2015.

Este año hay, de nuevo, una importante cifra de providencias de inadmisión por unanimidad dictadas por el Tribunal, aunque su número es inferior respecto al año precedente. Dada su escueta motivación, que se limita a especificar la causa o causas de inadmisión, y el extremo de que sólo este Ministerio puede interponer recurso de súplica contra las mismas, conlleva un indudable trabajo, que se ve agravado, como vengo exponiendo en Memorias precedentes, por los requerimientos que los demandantes de amparo o su defensa técnica efectúan a esta Fiscalía a fin de solicitar de la misma la interposición de recurso de súplica, contra las decisiones de inadmisión, requerimientos que son atendidos por los miembros de la plantilla, vía telefónica, de forma escrita o recibiendo a los solicitantes, a fin de explicar las razones por las que el Fiscal entiende que la providencia se ajusta a la legalidad procesal, siempre, claro está, que el Fiscal no hubiera decidido la interposición del recurso de súplica, en cuyo caso el Tribunal les da traslado del mismo.

Tales requerimientos siguen siendo numerosos a pesar del tiempo que la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lleva en vigor y se explican por el criterio restrictivo en la admisión de las demandas de amparo y por la envergadura de los asuntos debatidos en los procesos subyacentes.

La comunicación con las diversas Fiscalías, cuando se abre el trámite de audiencia previsto en el artículo 35.2 LOTC para el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, generalmente a través de las Jefaturas, sigue produciéndose e incluso, como he reseñado en la Memoria de años precedentes, se ha intensificado tras el recordatorio que supuso la Instrucción 2/2012, de 27 de junio de 2012, *sobre criterios a seguir en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad*.

Esta comunicación permite tanto evitar el incumplimiento de los requisitos procesales como favorecer la adopción de posiciones comunes y el más temprano análisis por esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, aunque todavía siga siendo muy llamativo el número de cuestiones de inconstitucionalidad que son inadmitidas, a pesar de la sencillez de su tramitación. Este año se han dictado setenta y un autos de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad, habiéndose apreciado defectos en el trámite de audiencia en once de ellos.

Siguen manteniéndose los contactos con las diversas Fiscalías en los supuestos en que el Ministerio Fiscal estima que alguna resolución judicial es vulneradora de algún derecho fundamental o libertad pública y, por ello, es susceptible de ser recurrida en amparo por esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. Ello permite el examen de la viabilidad de la interposición de la demanda de amparo e indicar, en su caso, los requisitos que han de cumplirse en el proceso subyacente para evitar la concurrencia de causas de inadmisión, en los últimos tiempos, de modo singular, la necesidad de interponer el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 LOPJ. Como es sabido, la legitimación del Ministerio Fiscal para la interposición de demandas de amparo, sobre todo en el orden penal, es restringida, lo que determina que las interposiciones sean muy escasas. No obstante, a partir del año 2013, como se recoge en Memorias de años precedentes, la Fiscalía ha venido interponiendo demandas en materia de *habeas corpus*, que fueron admitidas por el Tribunal, habiéndose dictado sentencias estimatorias. A partir del año 2014 se han interpuesto demandas en defensa de discapacitados y en supuestos de internamientos urgentes no voluntarios, que han sido admitidas y sentenciadas de modo estimatorio. Este año en concreto en las SSTC 22/2016, 34/2016, 50/2016 y 132/2016.

Las sentencias del Tribunal Constitucional notificadas a esta Fiscalía y aún no publicadas, que son trascendentes ya por su novedad, ya por el cambio doctrinal que implican, por el asunto en que se han dictado o por sus previsibles consecuencias prácticas, siguen poniéndose en inmediato conocimiento de los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo y de los de las Fiscalías Especiales a quienes conciernen los asuntos. La misma práctica se sigue en los autos de inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad notoriamente infundadas cuando se trata de normas que suscitan una relevante litigiosidad constitucional.

Durante el año 2016 se celebraron elecciones generales y autonómicas, habiéndose puesto en funcionamiento los servicios de coordinación previstos para estos procesos.

La distribución de trabajo en la Fiscalía la continúo haciendo con criterios igualitarios entre los Fiscales, y es comunicada en las Juntas de Fiscalía que se celebran los miércoles, aunque la pluralidad de recursos o cuestiones de temática idéntica o similar distorsione dicho reparto que, en todo caso, respeta la especialización, sin perjuicio de que se puedan hacer salvedades en las providencias de inadmisión, cuando el cúmulo de asuntos en algún orden jurisdiccional lo requiera, lo que durante el año 2016 no se ha producido. Descontado el orden jurisdiccional penal que se reparte entre todos los miembros de la plantilla, el mayor número de asuntos sigue siendo el de la jurisdicción contenciosa-administrativa, lo que motivó en tiempos pasados su refuerzo, debiéndose tener en cuenta que a ese grupo de trabajo también se le asignan los amparos parlamentarios y los derivados de los procesos electorales. Debe insistirse en que a la jurisdicción penal se le atribuye la naturaleza de materia común.

Durante el año 2016 se han producido algunas alteraciones de escasa entidad en la distribución de los recursos de amparo, con un ligero descenso en términos globales respecto del año precedente. Así, han disminuido los asuntos civiles, contenciosos, electorales y militares. Por el contrario, han aumentado los asuntos penales, laborales y parlamentarios.

En cuestiones de inconstitucionalidad, ha habido un descenso numérico en todos los órdenes jurisdiccionales.

Los cambios no son muy significativos por lo que, de momento, se mantiene el reparto de asuntos entre los Fiscales, habiendo sido adscrito el Excmo. Sr. Don Olayo Eduardo González Soler al orden civil. Así pues, sin perjuicio de distribuir los asuntos penales entre todos, se han dedicado a asuntos contenciosos cinco Fiscales, a asuntos civiles tres Fiscales y a asuntos laborales dos Fiscales, en la actualidad uno, al estar pendiente el nombramiento de un Fiscal de la plantilla.

En el despacho de los asuntos se cumplen los plazos señalados por el Tribunal de acuerdo con la Ley.

2.2.2 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA: ESTADÍSTICA

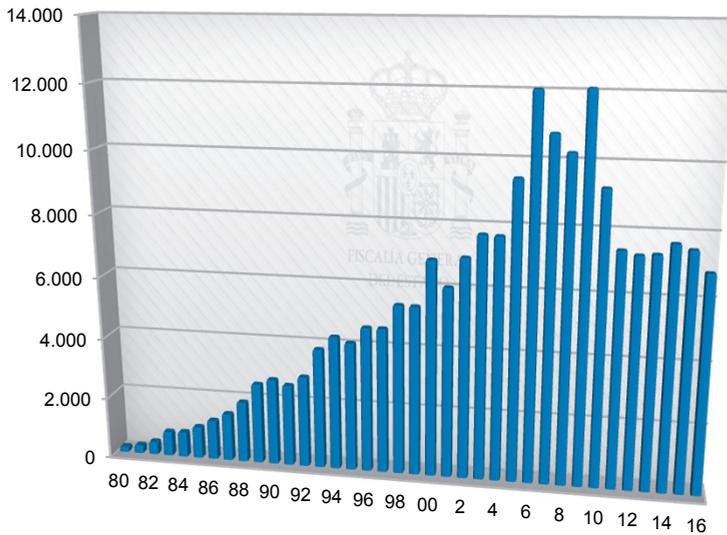
2.2.2.1 *Evolución del número de asuntos registrados*

Consignamos a continuación los datos estadísticos que resumen la evolución del número de asuntos registrados en Fiscalía desde 1980 a 2016, ambos inclusive.

2.2.2.1.1 Datos estadísticos

1980	170
1981	257
1982	411
1983	793
1984	817
1985	1.030
1986	1.287
1987	1.548
1988	1.982
1989	2.616
1990	2.806
1991	2.645
1992	2.958
1993	3.902
1994	4.339
1995	4.169
1996	4.696
1997	4.694
1998	5.472
1999	5.453
2000	6.944
2001	6.106
2002	7.051
2003	7.777
2004	7.748
2005	9.492
2006	12.064
2007	10.818
2008	10.277
2009	12.114
2010	9.284
2011	7.475
2012	7.348
2013	7.393
2014	7.736
2015	7.573
2016	6.913
Total asuntos registrados	196.158

2.2.2.1.2 Gráfico



2.2.2.1.3 Comparación de 2015 con 2016

Asuntos Registrados al 31-12-2015.....	7.573
Asuntos Registrados al 31-12-2016.....	6.913
Diferencia.....	-622
Diferencia en tanto por ciento.....	-8,21%

2.2.2.2 Detalle de los asuntos despachados según su naturaleza y trámite

Cuestiones de Inconstitucionalidad	
Dictámenes en trámite de alegaciones.....	13
Dictámenes en trámite de admisión.....	64
Total Cuestiones de inconstitucionalidad.....	77
Recursos de Inconstitucionalidad.....	
Dictámenes.....	1
Total Recursos de Inconstitucionalidad.....	1
Conflictos de Competencia. Ejecución	
Dictámenes.....	2
Total Conflictos de Competencia. Ejecución.....	2

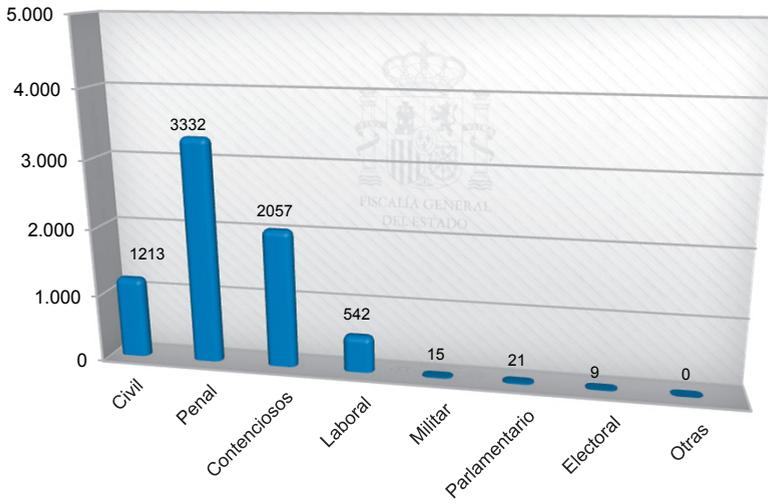
Recursos de Amparo Constitucional	150
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	73
Dictámenes en trámite de alegaciones por dilaciones indebidas (art.139 LPAC)	3
Dictámenes sobre sostenibilidad	139
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	21
Dictámenes sobre desistimiento	37
Vista Oral	–
Acumulados y otros trámites e incidencias	10
Inadmisión	6.883
Recursos de súplica interpuestos	23
Total recursos de amparo	7.189
Total asuntos despachados	7.269

2.2.2.3 Asuntos despachados por órdenes jurisdiccionales

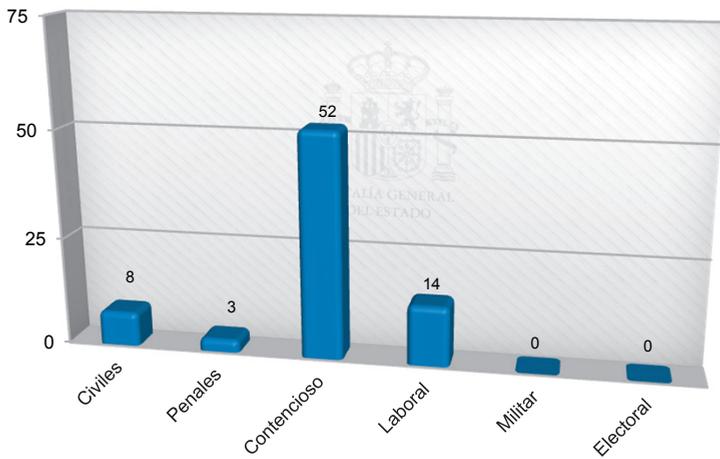
Recursos de amparo	Total	Tanto por cien
Civil	1.213	16,87%
Penal	3.332	46,35%
Contencioso	2.057	28,61%
Laboral	542	7,54%
Militar	15	0,21%
Parlamentario	16	0,29%
Electoral	9	0,13%
Otros	–	
Total	7.189	

Cuestiones de inconstitucionalidad	Total	Tanto por cien
Civiles	8	10,39%
Penales	3	3,90%
Contencioso	52	67,53%
Laboral	14	18,18%
Militar	–	
Electoral	–	
Total	77	

RECURSOS DE AMPARO



CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD



2.2.3 REFERENCIA A LA ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.3.1 *Datos de actividad facilitados por el Tribunal Constitucional*

CUADRO N.º 1
ASUNTOS INGRESADOS DURANTE EL AÑO Y SU DISTRIBUCIÓN INICIAL
ENTRE EL PLENO Y LAS SALAS

Meses	Pleno	Salas	Totales
Enero	6	484	490
Febrero	6	531	537
Marzo	9	716	725
Abril	16	625	641
Mayo	11	640	651
Junio	8	786	794
Julio	9	656	665
Agosto	2	116	118
Septiembre	13	561	574
Octubre	2	495	497
Noviembre	2	538	540
Diciembre	5	537	542
Totales	89	6.685	6.774

CUADRO N.º 2
ASUNTOS INGRESADOS DURANTE EL AÑO, CLASIFICADOS SEGÚN
EL TIPO DE PROCESO

Recursos de inconstitucionalidad	32
Cuestiones de inconstitucionalidad	44
Recursos de amparo	6.685
Conflictos positivos de competencia	10
Conflictos negativos de competencia	–
Conflictos entre órganos constitucionales	1
Conflictos en defensa de la autonomía local	1
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	–
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales.	–
Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	1
Total	6.774

CUADRO N.º 3
RESOLUCIONES DICTADAS DURANTE EL AÑO ¹

	Pleno	Sala Primera y sus Secciones	Sala Segunda y sus Secciones	Total
Sentencias				
– estimación (total o parcial).	51	24	37	112
– desestimación.	64	7	17	88
– inadmisión	10	6	12	28
Total Sentencias (+ asuntos acumulados):	1 (+ 3)	37 (+ 1)	66	228 (+ 4)
Dictadas por la Sala	125	37	66	228
Por la Sección 1.ª	-	-	-	-
Por la Sección 2.ª	-	-	-	-
Por la Sección 3.ª	-	-	-	-
Por la Sección 4.ª	-	-	-	-
Autos				
– Inadmisión	79	1	1	81
– Terminación ²	4	18	20	42
– Suspensión de leyes	13	-	-	13
– Suspensión de otras disposiciones .	2	9	14	25
– Aclaración o rectificación	-	-	-	-
– Acumulación	-	2	-	2
– Recusación y abstención	1	4	5	10
– Ejecución	3	-	-	3
– Súplica	-	13	12	25
– Varios	-	7	1	8
Total Autos	102	54	53	209
Providencias ³				
– Admisión	60	27	40	127
– Inadmisión ⁴	-	3.616	3.410 (-7)	7.026 (-7)
– Terminación	-	37	441	478
Total providencias	60	3.680	3.891 (-7)	7.631 (-7)
Total de resoluciones dictadas	286	3.771	4.010	8.068

¹ Se indican las resoluciones dictadas y en su caso, entre paréntesis, los asuntos acumulados resueltos.

² Terminación del asunto por desistimiento, caducidad, extinción del objeto, etc.

³ Providencias que no son de mero trámite.

⁴ Fueron revocadas en súplica nueve providencias de inadmisión: dos de la Sala Primera y siete de la Sala Segunda.

	Pleno	Sala Primera y sus Secciones	Sala Segunda y sus Secciones	Total
Total de resoluciones interlocutorias .	79	62	72	213
Total de resoluciones definitivas ⁵	208	3.709	3.938	7.855
Total de asuntos resueltos	211	3.710	3.931	7.852

CUADRO N.º 4
SENTENCIAS DICTADAS EN LOS DISTINTOS PROCESOS
(Y ASUNTOS RESUELTOS⁶)

Tipo de proceso	Sentencias dictadas (asuntos acumulados)	Sentencias con votos particulares ⁷
Recurso de inconstitucionalidad	84 (+3)	40
Cuestión de inconstitucionalidad ⁸	41	6
Recurso de amparo.	88 (+1)	12
Conflicto positivo de competencias	12	3
Conflicto negativo de competencia	-	-
Conflicto entre órganos constitucionales	-	-
Conflicto en defensa de la autonomía local	2	-
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	-	-
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	-	-
Cuestión prejudicial sobre normas forales fiscales	1	-
Total de sentencias dictadas (y asuntos resueltos)	228 (+4)	61

⁵ Sentencias, autos de inadmisión y de terminación, providencias de inadmisión y de terminación.

⁶ Algunas sentencias resolvieron varios asuntos acumulados.

⁷ Algunas sentencias contaron con varios votos particulares. Se formularon asimismo votos particulares a siete autos.

⁸ De ellas, una cuestión interna de inconstitucionalidad.

CUADRO N.º 5
RELACIÓN ENTRE ASUNTOS INGRESADOS, ADMITIDOS Y RESUELTOS

Fase de admisión	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Salas	Total
Asuntos recibidos	89	3.354	3.331	6.698	6.774
De nuevo ingreso	89	3.343	3.342	6.685	6.774
Traslados entre Salas	–	+71/–60	+60/–71		
Asuntos admitidos	60	27	40	67	127
Asuntos inadmitidos	79	3.617	3.404	7.021	7.100
– Por providencia	–	3.616	3.410	7.026	7.026
– Por Auto	79	1	1	2	81
– Revocaciones en súplica	–	2	–7	–7	–7
Asuntos terminados (antes de decidir sobre su admisión)	–	53	458	511	511
– Por providencia	–	37	441	478	478
– Por Auto	–	16	17	33	33
<i>Diferencia entre los asuntos recibidos y los resueltos en trámite de admisión</i>	–50	–343	–571	–914	–964

Fase de sentencia	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Secciones	Salas y Secciones	Total
Asuntos a sentenciar	55	31	41	–	72	127
– Asuntos admitidos	60	27	40	–	67	127
– Traslados entre Salas	–	–	–	–	–	–
– Avogados (admitidos)	1	–1	–	–	–	–
– Deferidos a las Salas	–6	5	1	–	–	–
– Deferidos a las Secciones	–	–	–	–	–	–
<i>Acumulaciones</i>	–	2	–	–	2	2
Procesos a sentenciar	55	29	41	–	70	125
Asuntos resueltos	132	39	68	–	107	239
– Por Sentencia	125	37	66	–	103	228
– De los cuales, por la Sala	–	–	–	–	–	–
<i>Sección 1.ª</i>	–	–	–	–	–	–
<i>Sección 2.ª</i>	–	–	–	–	–	–
<i>Sección 3.ª</i>	–	–	–	–	–	–
<i>Sección 4.ª</i>	–	–	–	–	–	–
– Asuntos terminados (después de su admisión)	4	1	2	–	3	7
Acumulados	3	1	–	–	1	4

Fase de sentencia	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Secciones	Salas y Secciones	Total
Procesos resueltos	129	38	68	–	106	235
<i>Diferencia entre los asuntos a sentenciar y los resueltos</i>	-77	-8	-26	–	-34	-111
<i>Diferencia entre los procesos a sentenciar y los resueltos</i>	-74	-9	-26	–	-35	-109

2.2.3.2 Resoluciones notificadas a la Fiscalía

2.2.3.2.1 Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional

Año	N.º sentencias
1981	42
1982	86
1983	125
1984	127
1985	183
1986	169
1987	209
1988	265
1989	219
1990	214
1991	248
1992	242
1993	388
1994	337
1995	198
1996	213
1997	237
1998	240
1999	242
2000	312
2001	240
2002	239

Año	N.º sentencias
2003	230
2004	255
2005	332
2006	365
2007	265
2008	187
2009	220
2010	143
2011	207
2012	246
2013	219
2014	215
2015	272
2016	228
Total	8.159

Se incluyen en estas cifras solamente las sentencias dictadas, no los autos ni las providencias, mucho más numerosas, como es sabido y que luego veremos. Por otra parte, se comprenden todas las sentencias ya estén dictadas en recursos de amparo, cuestiones de inconstitucionalidad, recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia o conflictos en defensa de la autonomía local.

2.2.3.2.2 Sentencias notificadas en recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad

Meses	CI	RA	Total general
Enero	4	1	5
Febrero		11	11
Marzo	6	7	13
Abril	4	8	12
Mayo	1	7	8
Junio	4	9	13
Julio	4	9	13
Agosto			

Meses	CI	RA	Total general
Septiembre	2	9	11
Octubre.	6	6	12
Noviembre		5	5
Diciembre.	3	15	18
Totales	34	87	121

2.2.3.2.3 Autos del Tribunal dictados en recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad notificados en Fiscalía

2.2.3.2.3.1 Por meses

Meses	Totales
Enero	16
Febrero.	27
Marzo	18
Abril	17
Mayo	28
Junio	13
Julio	14
Agosto	
Septiembre	11
Octubre.	9
Noviembre	14
Diciembre.	14
Total	181

2.2.3.2.3.2 Por clase de procedimientos

En cuestiones de inconstitucionalidad	71
En recursos de inconstitucionalidad.	2
En recursos de amparo	108
Total	181

2.2.3.2.4 Providencias de inadmisión

Meses	Total
Enero	742
Febrero	593
Marzo	753
Abril	586
Mayo	575
Junio	716
Julio	761
Agosto	–
Septiembre	363
Octubre	644
Noviembre	731
Diciembre	419
Total	6.883

Nota: de las 8.883 Providencias, 23 han sido recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal.

2.2.3.2.5 Causas de inadmisión

Causas	Providencias
Art. 49 No justificar trascendencia	3.489
Art. 50 Extemporaneidad	382
Art. 50.1 a) Falta de invocación	88
Art. 50.1 a) Falta de agotamiento	736
Art. 50 b) No apreciar trascendencia o inexistencia de contenido constitucional	2.188

2.2.4 VALORACIÓN DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

2.2.4.1 *Actividad de la Fiscalía*

La Fiscalía ha registrado de entrada 6.913 asuntos, frente a los 7.573 asuntos registrados el año 2015, lo que supone un sensible descenso respecto del año anterior, y también un descenso respecto de los

años precedentes situándose a niveles del año 2002. Parece que el número de ingresos se estabiliza en torno a los siete mil asuntos, registrados a partir del año 2011, alejándose de los descensos experimentados en los años 2011 y 2010 en que los asuntos descendieron el 19,49% y el 23,3%.

No obstante, respecto del año 2015 se debe dejar constancia de un descenso del 8,21%.

Aunque las cifras oscilen y no sea fácil precisar su evolución en años sucesivos dadas sus variaciones de aumento y descenso, lo único que cabe constatar es que a partir del año 2011 nunca se han superado los ocho mil asuntos, al igual que sucedió en los primeros años del presente siglo hasta el año 2005, debiendo destacarse que en el siglo xx nunca se superó la cifra de seis mil asuntos.

El número de recursos de amparo sigue siendo muy elevado y, según las cifras del Tribunal, salvo error, supone un 98,68% de la totalidad de entrada. Esto es, de los 6774 asuntos ingresados sólo 89 no fueron recursos de amparo y se refieren a otro tipo de procesos constitucionales.

Tal proporción vuelve a servir para hacer notar que no se va produciendo un descenso en los porcentajes de las demandas de amparo respecto a la totalidad de los asuntos, lo que ya viene observándose casi desde el inicio de la actividad del Tribunal. Se constata que en el año 2015 los recursos de amparo supusieron el 97,74% de la totalidad de la entrada, en proporción similar a la de los años 2014, 2013, 2012, 2011, 2010 y 2009 en que también supusieron el 97,27%, 97,4%, 98,8%, 98,96% y el 99,49% respectivamente.

Ello permite seguir afirmando que la eficacia de la reforma establecida por la Ley Orgánica 6/2007 continúa sin ser elevada, aunque algo se va haciendo notar, en la cifra total de recursos que se presentan ante el Tribunal, no así en la proporción en relación con los asuntos ingresados, por lo que los enormes esfuerzos realizados por el Tribunal en los años anteriores y la notable reducción de los plazos en la resolución de los asuntos surten escasos efectos y sigue siendo muy elevado el número de recursos de amparo, a pesar de que en el año 2016 el Tribunal dictó 7.026 providencias de inadmisión y sólo se admitieron 67, según las estadísticas remitidas a esta Fiscalía.

Como en años anteriores, hay que seguir insistiendo en que la LO 6/2007 no alcanza el suficiente conocimiento entre los profesionales del derecho, debiendo destacarse que, también a lo largo de año 2016, un elevado número de demandas de amparo se siguen inadmitiendo por desconocimiento de la nueva regulación procesal. Cabe reiterar que, a pesar de que en el año 2009, el Pleno del Tribunal

Constitucional dictó, en fecha 25 de junio, la STC 155/2009, en la que el Tribunal avanzó la interpretación del nuevo requisito de la especial trascendencia constitucional, enumerando los casos en que cabía apreciarla, precisando, además, que ello no podía considerarse un elenco definitivamente cerrado, –doctrina que cabe entender consolidada, dado que el Tribunal se atiene a la misma para apreciar la concurrencia de dicho requisito– no obstante ello, el número de demandas de amparo que se siguen inadmitiendo, bien por incumplir totalmente dicha justificación bien por hacerlo de modo inadecuado, es muy significativo. Ateniéndonos a las providencias notificadas a esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, es un 50,69%, cifra muy relevante, superior al 39,36% del año 2015 y que se aproxima a la de los años 2014, 2013 y 2012 en que los porcentajes fueron respectivamente el 41,12%, 49,66% y 51,5% de las inadmisiones.

Tampoco parece ser suficientemente conocida la nueva regulación del incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.1 LOPJ), contemplada en la disposición final primera de la LO 6/2007, que sigue determinando la inadmisión de un importante número de demandas de amparo por no haber agotado la vía judicial previa. Así, si nos atenemos a las providencias notificadas a la Fiscalía, un 10,69% de las demandas de amparo se inadmitieron por falta de agotamiento de la vía judicial previa, siendo la no interposición del incidente de nulidad de actuaciones la determinante de dicha inadmisión en la mayoría de los casos. Se trata de un porcentaje inferior al del año precedente, en que constituyó un 12,68% de las inadmisiones y al que podríamos añadir el 5,54% de demandas inadmitidas por extemporaneidad, de las cuales muchas de ellas son inadmitidas por indebida interposición del incidente.

Todas estas consideraciones se realizan en base al contenido de las providencias de inadmisión por unanimidad dictadas por el Tribunal, en las que suele hacer constar una única causa de inadmisión, aunque concurra alguna más.

En el año 2016 el Tribunal ha dictado 478 providencias de terminación, esto es, dio por terminados los recursos, generalmente por incumplimiento por los recurrentes de los requerimientos de subsanación efectuados por el Tribunal. Esta cifra es parecida a la del año 2015, en que se dictaron 485 providencias de este tipo, es muy superior a la del año 2014, en que sólo se dictaron 19 y se aproxima al año 2013, en que se dictaron 467, frente al 2012 en que se dictaron 43, frente, a su vez, al 2011 en que se dictaron 532. Dato cíclico que no deja de ser llamativo.

La Fiscalía ha despachado un total de 7.269 asuntos, frente a los 7499 del año anterior, de los que cabe destacar que los referidos a las inadmisiones de recursos de amparo son 6.883, lo que supone un 94,68% del total de los asuntos despachados, porcentaje superior al año precedente, en que las inadmisiones supusieron un 93,66% del trabajo de la Fiscalía.

Para apreciar el descenso del número de asuntos despachados en relación al año precedente, es sumamente ilustrativa la comparación de los datos:

Cuestiones de inconstitucionalidad	Año 2015	Año 2016
Dictámenes en trámite de alegaciones	69	13
Dictámenes en trámite de admisión	48	64
Acumuladas y otros trámites e incidencias	0	0
Total Cuestiones de inconstitucionalidad...	117	77

Recursos de Amparo Constitucional	Año 2015	Año 2016
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	94	73
Dictámenes en trámite de alegaciones por funcionamiento anormal (art. 139 LPAC)	3	3
Dictámenes sobre sostenibilidad	150	139
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	26	21
Dictámenes sobre desistimiento.	43	37
Vista Oral	0	0
Acumulados y otros trámites e incidencias	20	10
Inadmisiones	7.024	6.883
Recursos de súplica interpuestos	21	23
Total Recursos de Amparo	7.381	7.189
Total asuntos despachados: CCI más RRA	7.489	7.269

2.2.4.2 *Detalle de asuntos despachados*

Por órdenes jurisdiccionales, en recursos de amparo, este año el penal ha sido el más numeroso, implicando un 46,35% del total, seguido del contencioso-administrativo con un 28,61%, seguido del civil con un 16,87% del total, el laboral un 7,54%, el parlamentario un 0,29%, el militar 0,21% y el electoral 0,13%.

En el año 2015 también fue el penal el más numeroso con un 43,07%, seguido del contencioso-administrativo con un 31,09%, seguido del civil con un 17,03%, el laboral con un 5,7%, electoral el 0,60%, el militar 0,40%, y el parlamentario un 0,20%.

En cuestiones de inconstitucionalidad la que ha producido más número es la jurisdicción contenciosa-administrativa con un 67,53%, frente al 67,50%, del ejercicio anterior, seguida la jurisdicción laboral con un 18,18%, frente al 22,20%, del año anterior, seguida de la jurisdicción civil con un 10,39% frente al 7,70%, del año anterior y por último la jurisdicción penal con un 3,90%, frente al 2,60%, del año 2015.

2.2.4.3 *Actividad del Tribunal Constitucional*

Como en años precedentes, no coincide el número de los asuntos registrados anualmente de entrada en el Tribunal Constitucional y los registrados por el mismo concepto en Fiscalía. Ello es debido a que el Ministerio Fiscal no interviene en los recursos de inconstitucionalidad, en los conflictos positivos de competencia, en los conflictos negativos de competencia, en los conflictos entre órganos constitucionales, en los conflictos en defensa de la autonomía local, en las impugnaciones de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas ni en los requerimientos sobre constitucionalidad de los tratados internacionales, y también porque el registro del Tribunal refleja la fecha de entrada del asunto, en tanto que el registro de Fiscalía sólo reseña la fecha en que el Tribunal da por primera vez noticia de aquél, como por ejemplo, tener por presentada la demanda o la cuestión. Este año la diferencia no sea muy llamativa, pues la Fiscalía ha registrado 6.913 asuntos y el Tribunal 6.774, diferencia que algo menor a la del año 2015, en que la Fiscalía registró 7.573 asuntos y el Tribunal 7.369.

Respecto al año precedente, el número de asuntos registrados por el Tribunal también ha experimentado un apreciable descenso: 6.774 frente a 7.369.

El número de recursos de amparo presentados ante el Tribunal Constitucional ha sido de 6.685 también inferior al año precedente 7.203.

El número de resoluciones dictadas por el Tribunal en el año 2016, según los datos facilitados a esta Fiscalía, arroja las siguientes conclusiones:

El número de sentencias, 228 más 4 asuntos acumulados, supone un claro descenso respecto del año precedente, con 272 más 2 asuntos acumulados.

El número de autos, 209, es inferior al del año precedente, 229.

Las providencias de inadmisión han sido 7.026, cifra bastante inferior a la del año precedente, 7.881. A ella han de añadirse 478 providencias de terminación, cifra similar a la del ejercicio precedente, 485.

El número total de resoluciones dictadas por el Tribunal ha sido 8.068 frente a las 9.064 del año 2015, habiendo resuelto un total de 7.852 frente a los 8.773 del año anterior.

Aunque no hay aumento en el número de asuntos resueltos, cabe destacar que, frente a los 6.774 asuntos registrados de entrada se han resuelto de modo definitivo 7.852, con lo que parece continuarse la tendencia iniciada en el año 2007 de que fueran más los asuntos finalizados por resolución firme que los ingresados, y ello también en los recursos de amparo, con la consiguiente reducción de plazos en el dictado de las resoluciones, tendencia que en el año 2011, tuvo una pequeña ruptura que se agravó en los años 2013 y 2014.

Este año han ingresado 6.885 recursos de amparo, se han dictado 7.026 providencias de inadmisión y 478 de terminación, por lo tanto aún sin contar con las sentencias ni con los autos de terminación se ha reducido el número de recursos de amparo pendientes.

Según la Memoria del Tribunal, al finalizar el año 2015, en la Sección Primera había 1.770 recursos de amparo pendientes y en la segunda 1.542, cifras muy inferiores a las existentes al finalizar 2014, que eran 2.403 y 2060 respectivamente, y que se habrán reducido dado el mayor número de recursos resueltos.

Como viene sucediendo a partir del año 2014, la memoria incorpora un nuevo cuadro (concretamente el n.º 5 titulado Relación entre asuntos ingresados, admitidos y resueltos) en el que se refleja que la diferencia entre asuntos recibidos y resueltos en trámite de admisión es de 964. Además en los asuntos a sentenciar y resueltos y procesos a sentenciar y resueltos también se constata una reducción de 111 y 109 respectivamente.

Conviene destacar que, a diferencia en lo sucedido en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 en que la proporción de amparos admitidos se situaba en el 1,7%, lejos de la tradicional que se situaba entre el 3 y 6%, este año, al igual que sucediera en los años 2014 y 2015 la proporción ha bajado, manteniéndose en torno al 1%.

2.2.5 GRADOS DE ESTIMACIÓN Y DE CONFORMIDAD

2.2.5.1 Cuadros estadísticos

2.2.5.1.1 Sentencias dictadas en recurso de amparo

Civil	22
Penal	18
Contencioso	32
Laboral	10
Electoral	0
Militar	0
Parlamentario	9
Total	91

2.2.5.1.1.1 Grado de estimación de la pretensión de amparo.

Porcentaje general de estimación: 76,63% (corresponde a 67 sentencias estimatorias).

Sentencias	Total	Porcentajes de Estimación
Civiles	22	
Estimatorias	20	90,91%
Desestimatorias	2	
Penales	18	
Estimatorias	13	72,22%
Desestimatorias	5	
Contenciosas	32	
Estimatorias	22	68,75%
Desestimatorias	10	
Laborales	10	
Estimatorias	3	30%
Desestimatorias	7	
Electorales	–	
Estimatorias	–	–
Desestimatorias	–	
Militar	–	

Sentencias	Total	Porcentajes de Estimación
Estimatorias	–	–
Desestimatorias	–	–
Parlamentarias	9	
Estimatorias	9	100%
Desestimatorias	0	

2.2.5.1.1.2 Grado de conformidad con la posición del Fiscal

Porcentaje general de conformidad: 84,627% (corresponde a 77 sentencias conformes).

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Civiles	22	
Conforme	21	95,45%
Disconforme	1	
Penales	18	
Conforme	13	72,22%
Disconforme	5	
Contenciosas	32	
Conforme	26	81,25%
Disconforme	6	
Laborales	10	
Conforme	8	80%
Disconforme	2	
Electorales	–	
Conforme	–	–
Disconforme	–	
Militar	–	
Conforme	–	–
Disconforme	–	
Parlamentarias	9	
Conforme	9	100%
Disconforme	0	

2.2.5.1.2 Sentencias dictadas en cuestiones de inconstitucionalidad

Civil	–
Penal	1
Contencioso.	21
Laboral	16
Militar	–
Total	38

2.2.5.1.2.1 Grado de estimación de inconstitucionalidad planteada

Porcentaje general de estimación de la inconstitucionalidad: 23,68%. (Corresponde a 9 sentencias estimatorias).

Sentencias	Total	Porcentaje de estimación
Civil	–	
Constitucionalidad	–	–
Inconstitucionalidad (estima)	–	
Penal	1	
Constitucionalidad		100%
Inconstitucionalidad (estima)	1	
Contencioso	21	
Constitucionalidad	16	23,18%
Inconstitucionalidad (estima)	5	
Laboral	16	
Constitucionalidad	13	18,75%
Inconstitucionalidad (estima)	3	
Militar	–	
Constitucionalidad	–	–
Inconstitucionalidad	–	

2.2.5.1.2.2 Grado de conformidad con la posición del Fiscal General del Estado

Porcentaje general de conformidad: 84,34% (Corresponde a 32 sentencias conformes)

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
------------	-------	---------------------------

Civil		
Conforme	-	-
Disconforme	-	-
Penal	1	
Conforme	1	100%
Disconformes		
Contencioso	21	
Conforme	15	71,43%
Disconforme	6	
Laboral	16	
Conforme	16	100%
Disconforme	-	-
Militar		
Conforme	-	-
Disconforme	-	-

El Tribunal Constitucional ha dictado, además, 84 sentencias en recursos de inconstitucionalidad y 13 sentencias en conflictos de competencia y 1 en conflicto en defensa de la autonomía local y 1 en cuestión prejudicial.

2.2.5.2 *Valoración del grado de estimación y de conformidad*

A partir de estos datos estadísticos puedo valorar el tanto por ciento de pretensiones de amparo y de estimación de la inconstitucionalidad planteada durante 2016, así como el grado de conformidad del Tribunal con los dictámenes o alegaciones del Ministerio Fiscal en el mismo período temporal.

En recursos de amparo, las sentencias estimatorias de la pretensión representan un 76,63%, frente al 62,10% del año anterior, habiendo sido más frecuente las estimaciones en los ámbitos civiles y parlamentarios en los que alcanzan niveles del 90,91% y 100%.

El porcentaje de estimación ha vuelto a aumentar pero dado el carácter seriado de algunas de las sentencias es precipitado sacar conclusiones.

El grado de sintonía entre el sentido del dictamen del Fiscal y la resolución del Tribunal en recursos de amparo se ha situado en un 84,62%, inferior al del año precedente en que fue un 89,47%

En las cuestiones de inconstitucionalidad el porcentaje de estimación de la inconstitucionalidad ha sido del 23,68%, frente al 11,21% del año anterior.

En las cuestiones de inconstitucionalidad la tesis mantenida por el Fiscal General del Estado fue aceptada por el Tribunal en 32 de las 38 sentencias dictadas, lo que arroja un porcentaje de conformidad del 84,31%, superior al del año 2015 en que se situó en el 74,77%, siendo más elevado en la jurisdicción penal y laboral en que alcanzó el 100%.

2.3 Derecho Procesal Constitucional

1. Como ya se expuso en las Memorias de los años precedentes, la que, a efectos prácticos, ha constituido la novedad más relevante de la reforma de 2007, ha sido la introducción de la especial trascendencia constitucional, como nuevo criterio determinante de la admisibilidad de las demandas de amparo.

En el año 2016, en la STC 146/2016 (FJ2) se recuerda la reiterada doctrina del Tribunal, así se reseña que se configura no sólo como una carga procesal de la parte sino también como un instrumento de colaboración con la Justicia constitucional, habida cuenta de que el legislador ha querido que la valoración acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y apreciación de la parte, recogidas en su escrito de demanda. Para satisfacer esta exigencia, la demanda de amparo no tiene que ajustarse a un modelo rígido, pero sí responder a los cánones propios de este tipo de escritos procesales, debiendo tener en cuenta las precisiones que, con relación a esa específica carga, ha ido efectuando el Tribunal a través de sus resoluciones, que despejan las posibles dudas sobre el modo en el que se tiene que hacer efectiva, en particular en la STC 155/2009, FJ 2, en la que avanzó en la interpretación del art. 50.1 b) LOTC, identificando una serie no exhaustiva de casos en que cabe apreciar que el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. El Tribunal ha precisado también que la carga de justificar esta especial trascendencia, consiste en un esfuerzo argumental que ponga en conexión las vulneraciones constitucionales alegadas con los criterios del art.50.1 b) LOTC, explicitando la proyección objetiva del amparo y traduciendo en el plano formal (art. 49.1

LOTIC) la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del asunto. Ello determina que no basta razonar la existencia de vulneración de un derecho fundamental.

A tal justificación se refieren otras muchas sentencias, así las SSTC 63/2016, 76/2016, 84/2016, 103/2016, 138/2016, 172/2016 y 226/2016.

El Tribunal, durante el año a que se contrae esta Memoria, ha seguido insistiendo en que el trámite de admisión, donde se verifica por el Tribunal el enjuiciamiento sobre el cumplimiento de dicho deber justificativo, así en la STC 166/2016 se afirma que el momento procesal idóneo para el análisis del cumplimiento de este requisito material es el trámite de admisión de la demanda de amparo, en el mismo sentido las SSTC 146/2016 y 173/2016 vgr, también pueden recordarse las SSTC 9/2015, 21/2015, 54/2015, 77/2015, 148/2015 y las SSTC 130/2014 y 178/2014.

El año pasado se constató que la novedad más relevante en esta materia había venido motivada por la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 22 de enero de 2015, caso Arribas Antón contra España, apartado 46, que exige explicitar en las sentencias los criterios de definición del requisito de la especial trascendencia constitucional, establecidos, con carácter general por el Tribunal Constitucional en su STC 155/2009, para que los mismos puedan ser plenamente reconocibles para todos los ciudadanos, especificándolos en los asuntos que se admiten a trámite, con el fin de asegurar una buena administración de justicia.

Por ello, ahora, en las providencias de admisión de los recursos de amparo se hace alusión sintética al concreto supuesto de trascendencia constitucional concurrente, que suele ser más ampliamente analizado en las sentencias.

Ello es de plena aplicación a las sentencias dictadas durante el año 2016, en las que se suele explicitar la trascendencia constitucional concurrente, indicando que ello se hace en cumplimiento de la doctrina del Tribunal Europeo.

2. Como ya he expuesto en Memorias anteriores, el incidente de nulidad de actuaciones no acaba de encontrar una nítida configuración en la jurisprudencia constitucional.

En un primer momento existía contradicción entre la doctrina contenida en los AATC 124/2010 y 29/2011 referida a que el mismo tan sólo tenía el sentido de dar ocasión a los órganos de la jurisdicción ordinaria para reparar la vulneración pretendidamente causada, por lo que, en caso de inadmisión, la resolución inadmisoria no entrañaba vulneración alguna y la contenida en la STC 153/2012, en cuyo fun-

damento jurídico tercero se contemplaba un acabado análisis de dicho incidente que, tras la configuración del nuevo amparo constitucional, había asumido una función esencial de tutela y defensa de los derechos fundamentales que podía y debía ser controlado por el Tribunal, cuando las hipotéticas lesiones autónomas que en él se produjeran tenían especial trascendencia constitucional, no pudiendo considerarse como un mero trámite formal previo al amparo constitucional, sino como un verdadero instrumento procesal que en la vía de la jurisdicción ordinaria, podía remediar las lesiones de derechos fundamentales que no hubieran podido denunciarse antes de recaer la resolución que pusiera fin al proceso.

Dicha contradicción se ha analizado en lo que concierne a este año en la STC 65/2016 en cuyo fundamento jurídico 3 se recuerda que, en lo atinente a las resoluciones judiciales que resuelven sobre el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones hay que recordar que en las SSTC 107/2011 y 153/2012 hemos diferenciado dos situaciones. De una parte, aquellas en las que la respuesta judicial sea contraria a la nueva función institucional del incidente del art. 241 LOPJ pero sólo evidencie que la petición de nulidad no surtió el efecto que estaba llamada a producir, sin que de ello se derive una vulneración autónoma de los derechos alegados; esto es, las situaciones en las que quepa calificar el incidente interpuesto como un instrumento necesario para el agotamiento de la vía judicial previa pero que no determina una lesión adicional a la que en él se denunciaba. De otra parte, los supuestos en los que el recurso de amparo se dirige, en exclusiva, contra el auto o providencia resolutorios de dicho remedio procesal, en tanto que en ellos se habría cometido la vulneración de que se trate. En un caso, entonces, el órgano judicial no repara la lesión previa; en el otro, antes bien, causa una vulneración autónoma con ocasión de la nulidad solicitada, siendo sólo en este último supuesto cuando la resolución judicial adquiere dimensión constitucional en orden a la denuncia de una lesión diferenciada en amparo, resultando en cambio una mera expresión de agotamiento de la vía judicial en la primera hipótesis enunciada.

Como exponentes del primer supuesto, se pueden citar en el presente año las SSTC 16/2016, 105/2016 y la antes transcrita 65/2016.

A su naturaleza se han referido las SSTC 2/2013, 9/2014, 204/2014 y 208/2015.

En esta última, en su fundamento jurídico 5, se recuerda que en el incidente de nulidad se plasma la opción del legislador, en el ejercicio de la habilitación que constitucionalmente le confiere el art. 161.1 b) CE, en relación con su art. 53. 2, por una nueva configuración del

recurso de amparo, toda vez que, en principio, tras la reforma llevada a cabo la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública tutelable en amparo ya no será por sí sola suficiente para admitir el recurso, pues es imprescindible, además, su especial trascendencia constitucional, frente a la configuración por la que esencialmente se caracterizaba en su anterior regulación, en tanto que recurso orientado primordialmente a reparar las lesiones causadas en los derechos fundamentales y libertades públicas. De esta forma, se configura por el legislador el sistema de garantías de los derechos fundamentales, encomendado a los Jueces y Tribunales como guardianes naturales y primeros de dichos derechos, a los que confiere un mayor protagonismo en su protección (ampliación del incidente de nulidad de actuaciones).

Por lo tanto, las decisiones de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones cuando es procedente su planteamiento implican la preterición del mecanismo de tutela ante la jurisdicción ordinaria, lo cual resulta más grave en supuestos, como el presente, que estamos ante un proceso de única instancia, por lo que el único mecanismo de tutela ordinaria de los derechos fundamentales vulnerados en el proceso *a quo*, singularmente los referidos a vicios de la sentencia, es precisamente el incidente previsto en los arts. 241 LOPJ y 228 LEC.

Debe recordarse que es doctrina del Tribunal que, en la jurisdicción social debe interponerse el incidente de nulidad de actuaciones, ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior, tras la inadmisión del recurso de casación para unificación de doctrina (SSTC 169/2013 y 187/2014).

El Tribunal vino estableciendo desde el ATC 200/2010, que, al achacarse la lesión alegada en la demanda de amparo, de modo directo, a la sentencia dictada en casación por la Sala Primera del Tribunal Supremo que, variando el juicio de ponderación efectuado por las dos sentencias de instancia, acogió la pretensión de la otra parte procesal, y no cabiendo contra dicha sentencia, recurso alguno, era exigible la promoción del incidente de nulidad de actuaciones, a pesar de que los hechos venían siendo debatidos ya desde la primera instancia e incluso concernir a conductas desplegadas en el ámbito extrajudicial por particulares.

En la STC 216/2013 el Tribunal expuso que la conclusión a que había llegado el ATC 200/2010, debía ser revisada, pues los órganos judiciales habían tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los derechos fundamentales, luego invocados en vía de amparo constitucional, y lo contrario supondría cerrar la vía de amparo constitucional

con un enfoque formalista y confundir la lógica del carácter subsidiario en su configuración.

Este criterio está definitivamente consolidado (SSTC 7/2014, 9/2014 y 18/2015).

Respecto de la necesidad de interponer el incidente de nulidad de actuaciones, en los amparos ubicados en el art. 43 LOTC, la STC 118/2014 recordó que la Asistencia Jurídica Gratuita es una función administrativa conceptualmente previa y sustancialmente autónoma respecto de la función jurisdiccional y que, cuando lo único que se le imputaba a la resolución judicial era no haber reparado la lesión ocasionada por el acuerdo administrativo, la demanda de amparo debía ser ubicada en el ámbito del art. 43 LOTC y no se necesitaba interponer el incidente de nulidad, en el mismo en el mismo sentido las SSTC 90/2015, 94/2016 y 136/2016.

La no legitimación del Ministerio Fiscal para la interposición del incidente de nulidad de actuaciones, cuando no ha sido parte en el procedimiento, ni hubiera debido serlo, establecida en el ATC 36/2011, sigue siendo doctrina del Tribunal.

En los amparos electorales, por la perentoriedad de los plazos, no es exigible la interposición del incidente de nulidad de actuaciones (SSTC 86/2015 y 159/2015).

En la STC 152/2015 se recordó que el incidente de nulidad de actuaciones es una modalidad extraordinaria de impugnación de una resolución judicial firme, que atribuye al órgano judicial competente el poder excepcional de quebrar el efecto de cosa juzgada. Ese poder excepcional de revocación de la cosa juzgada impone, sin mayor dificultad, una interpretación lógica del referido precepto orgánico, según la cual, salvo necesidades de servicio debidamente justificadas, no pueden decidir el incidente y revocar el efecto de cosa juzgada de su propia resolución tan sólo algunos de los Magistrados que la dictaron.

En la STC 208/2015 se hizo referencia a que de manera diáfana los apartados uno y dos del art. 241 LOPJ atribuyen la competencia para conocer del incidente de nulidad de actuaciones al Juez o Tribunal que dictó la resolución, incluso cuando proceda la inadmisión a trámite del incidente, pues la resolución que así lo acuerde debe ser una providencia sucintamente motivada. Su rechazo por el Secretario Judicial supuso, en su manifestación más primaria, una efectiva denegación de la tutela judicial efectiva pues, de hecho, impidió que el Juez pudiera entrar a conocer sobre una pretensión cuya resolución le compete con carácter exclusivo.

En la STC 39/2016 (FJ 2b) el Tribunal ha vuelto a reiterar su doctrina de no declarar la extemporaneidad de la demanda cuando el incidente ha sido analizado y resuelto por el órgano judicial.

Ciertamente hemos declarado en distintas ocasiones que la indebida prolongación de la vía judicial previa por causa de la interposición de un recurso, no autorizado por la Ley, puede ocasionar la extemporaneidad del recurso de amparo, por prórroga indebida del plazo establecido en el art. 44. 2 LOTC; pero para que dicha consecuencia se produzca este Tribunal ha venido exigiendo que la improcedencia del recurso sea evidente, esto es, comprobable *prima facie*, sin intervención de dudas interpretativas, que sea necesario despejar por medio de criterios no absolutamente indiscutibles. Específicamente en relación con la formulación del incidente de nulidad de actuaciones el Tribunal ha afirmado que cuando es admitido a trámite, analizado y resuelto por el órgano judicial, aunque pudiera resultar dudosa su utilización, debe rechazarse este óbice procesal si la demanda de amparo se presenta ante este Tribunal dentro del plazo previsto en el art. 44. 2 LOTC, contado a partir de la fecha en que los órganos judiciales dieron por agotada la vía judicial al desestimar el incidente de nulidad de actuaciones.

En las SSTC 131/2016 y 189/2016 se apreció la falta de agotamiento y consiguiente inadmisión de la demanda, de forma parcial y total respectivamente.

3. En lo referente al plazo, cabe recordar que el Tribunal ha seguido aplicando la doctrina expuesta en los AATC 172/2009 y 175/2009 de no admitir por extemporáneos recursos pretendidamente mixtos pero, en realidad, sólo dirigidos contra supuestas lesiones de origen administrativo y no reparadas por los tribunales ordinarios.

Esta doctrina, que inicialmente se fijó para los procesos de orden contencioso y que también se ha venido aplicando a los procesos laborales que tienen como único motivo discutir decisiones de la Administración de la Seguridad Social, se ha extendido a los supuestos de las decisiones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y a las decisiones de la Administración Penitenciaria (providencias de fecha 23 de junio de 2016, RA 7408/15 y 5-7-2016, RA 885/16).

Con todo, la resolución más importante sobre el cumplimiento del plazo de presentación de treinta días, previsto en el art. 44. 2 LOTC, sigue siendo la STC 88/2013, en la que se sentó como doctrina que los recursos de amparo tienen excepcionado tanto el momento de presentación de los escritos de iniciación, para extenderlo hasta las 15:00 horas del día siguiente hábil al vencimiento, como el lugar de presen-

tación para extenderlo a las oficinas o servicios de registro central de los Tribunales civiles de cualquier localidad, con independencia del momento en que tal presentación se verifique.

Esta tesis se ha extendido a los escritos de anuncio de amparo en los supuestos de denegación de asistencia jurídica gratuita STC 136/2016 (FJ 2).

El requisito de temporaneidad es insubsanable según ha declarado la STC 24/2016 (FJ único). Las importantes razones de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la Ley que impone la exigencia del requisito de tempestividad hacen que el plazo para acudir a la jurisdicción de amparo sea de caducidad, improrrogable y no susceptible de suspensión, y, por consiguiente, de inexorable cumplimiento.

4. En este año ha vuelto a ser analizada la legitimación del Ministerio Fiscal con ocasión de demandas interpuestas por el Fiscal ante el Tribunal Constitucional sobre las que han recaído las sentencias 22/2016, 34/2016, 50/2016 y 132/2016. Se llega a la conclusión de que su legitimación se produce en dos ámbitos. De una parte, «(...) promoviendo el amparo constitucional, el Ministerio Fiscal defiende, ciertamente, derechos fundamentales, pero lo hace, y en esto reside la peculiar naturaleza de su acción, no porque ostente su titularidad, sino como portador del interés público en la integridad y efectividad de tales derechos»; y de otra, como mecanismo para denunciar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) del propio Ministerio Fiscal, en su condición de parte procesal en el proceso *a quo*.

El Tribunal se ha pronunciado este año sobre la legitimación de las personas jurídicas públicas en la STC 44/2016 (FJ 3), concluyendo que sólo excepcionalmente son titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; y ha recordado en la STC 154/2016 que no se establece en la regulación de este procedimiento ante la jurisdicción ordinaria ningún tipo de legitimación en favor de organizaciones o asociaciones.

5. La doctrina general sobre la suspensión se ha recordado en diversas resoluciones. El ATC 1/2016 establece que se la mera interposición de un recurso de amparo no obsta a la vigencia, efectividad o ejecutoriedad de las disposiciones generales, actos administrativos o resoluciones judiciales que sean objeto de impugnación. La suspensión se configura como una medida de carácter excepcional y de aplicación restrictiva. A lo cual se añade que la acreditación del perjuicio es carga del recurrente, quien, además de alegar, debe probar o, por lo menos, justificar –ofreciendo un principio razonable de prueba– la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios de

seguirse la ejecución del acto impugnado, al punto de privar al recurso de su finalidad.

5.1 En materia parlamentaria.

El ATC 173/2016 (FJ único) ha reiterado que la suspensión sólo procede respecto de una ejecución que se está produciendo o que podrá producirse en el futuro.

5.2 En materia contencioso-administrativa.

Los AATC 47/2016 (FJ 2) 114/2016 (FJ 2) y 133/2016 (FJ 2), en cuanto a la expulsión de extranjeros del territorio nacional, este Tribunal ha señalado, con carácter general, que la ejecución de las resoluciones que la acuerdan podría convertir en ilusoria una eventual concesión del amparo.

5.3 En materia penal.

Especial mención merece el ATC 49/2016, que reitera la doctrina mantenida por el Tribunal en relación a la suspensión de las penas de prisión, ha utilizado como criterio de ponderación prioritario el de gravedad de la pena, aplicando de forma reiterada como directriz inicial la de que la pena se sitúe por encima o por debajo de la frontera de los cinco años de prisión, que es la que le sirve al legislador penal para diferenciar entre las penas graves y las menos graves (art. 33 del CP). Junto a este criterio, el Tribunal ha venido ponderando otras circunstancias relevantes, tales como, significativamente, la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados y el bien jurídico protegido, su trascendencia social, la duración de la pena impuesta y el tiempo que reste de cumplimiento de la misma, el riesgo de eludir la acción de la Justicia y la posible desprotección de las víctimas, circunstancias que expresan la reprobación que el Ordenamiento asigna al hecho delictivo y, por consiguiente, la magnitud del interés general en su ejecución.

Estos mismos criterios resultan de aplicación a las penas de privación de derechos, según el ATC 99/2016.

5.4 En materia civil.

Los AATC 17/2016 y el 19/2016 recogen que resulta procedente en general la suspensión de la ejecución de los pronunciamientos con efectos fundamentalmente patrimoniales o de contenido económico en la medida en que, en principio, ni causa un perjuicio irreparable al obligado al pago, ni puede hacer perder al amparo su finalidad, al ser posible la restitución íntegra de lo ejecutado. De ese modo, solo se ha

accedido a la suspensión en supuestos excepcionales en que la ejecución de las resoluciones recurridas en amparo acarrearía perjuicios económicos muy difícilmente reparables por su entidad o por la irreversibilidad de las situaciones jurídicas que puedan producirse.

Los AATC 48/2016, 62/2016, 68/2016, 154/2016 y 174/2016, siguiendo una consolidada doctrina constitucional, admiten la procedencia de acordar la suspensión de aquellas resoluciones judiciales cuya ejecución conlleva el embargo o adjudicación a un tercero de buena fe, de ciertos bienes inmuebles o el desalojo de viviendas o locales de negocio y, en general, la transmisión del dominio sobre aquéllos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento.

6. El Tribunal ha dictado tres autos en incidente de ejecución referidos a otro tipo de resoluciones del Tribunal: AATC 128/2016, 141/2016 y 170/2016.

7. Se han dictado tres autos sobre declaración del funcionamiento anormal, todos ellos de sentido desestimatorio: los AATC 18/2016 y 30/2016, que se pronuncian sobre las dilaciones indebidas en la resolución de un recurso de amparo, y el ATC 66/2016, que concreta el objeto del procedimiento.

8. Se han dictado tres autos de este tipo: el ATC 148/2016, dictado en función de la relevante repercusión del asunto en que tiene su origen gravedad, con importantes consecuencias económicas para gran número de afectados; el ATC 150/2016, que inadmite a trámite el recurso de amparo electoral y el ATC 155/2016, que reitera la doctrina del ATC 57/2015 que, sobre la base del principio procesal de la especialidad, señala que el régimen jurídico prescrito contra las decisiones de inadmisión de recursos de amparo contenido en el art. 50 LOTC, no puede dejarse sin efecto, invocando lo dispuesto en el art. 93.2 de la propia norma.

9. En materia de asistencia jurídica gratuita, los AATC 156/2016(FJ 4) y 189/2016 han reiterado que solo es competente el Tribunal para resolver sobre la impugnación de la denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita, a que se refiere el art. 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, *de asistencia jurídica gratuita*, cuando concurre la circunstancia de que la insuficiencia económica del solicitante en que fundamenta su solicitud se produce con carácter sobrevenido a la propia interposición de la demanda de amparo, de conformidad con lo establecido en el art. 10 del Acuerdo de 18 de junio de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional.

10. Se han dictado dos autos en materia de acumulación los AATC 82/2016 y 126/2016, en los que se recuerda que el art. 83 LOTC permite de oficio a instancia de parte, previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifican la unidad de tramitación y decisión.

11. Merece ser reseñado el ATC 31/2016, que ha indicado en su FJ 1 que, excepcionalmente, la solicitud de desistimiento puede ser rechazada, cuando razones de interés público vinculadas a la dimensión objetiva de los derechos fundamentales determinan la necesidad de hacer un pronunciamiento expreso sobre el fondo del asunto, pese al abandono de la respectiva pretensión de parte.

12. Los AATC 100/2016 y 140/2016 bishan indicado que debe evitarse el automatismos en la interpretación del concepto de pérdida sobrevenida de objeto en un recurso de amparo, debiendo ser analizadas las circunstancias concurrentes en cada caso.

13. En la STC 63/2016 (FJ 3) y luego en las SSTC 75/2016, 76/2016, 77/2016, 84/2016, 103/2016 y 129/2016 se otorgó al amparo a pesar de que no se había respetado la subsidiariedad del recurso de amparo al venir ello determinado de la propia regulación legal.

14. En relación con las cuestiones de inconstitucionalidad ha habido a lo largo de 2016 numerosos pronunciamientos del Tribunal que se han referido a diferentes aspectos.

14.1 Se han pronunciado sobre el trámite de audiencia la STC 134/2016, que recordó que las variaciones en la identificación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no deben conducir inexorablemente a la inadmisión de la misma; el ATC 42/2016 que se refiere a la obligatoriedad de su celebración; los AATC 35/2016 y 36/2016, que la configura como pieza preliminar del proceso constitucional; el ATC 197/2016 (FJ4) que afirma que los defectos en la identificación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no deben conducir inexorablemente a la inadmisión de la misma por falta de los requisitos procesales; los AATC 42/2016, 198/2016 y 182/2016, que se refieren a la extemporaneidad del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad; y los AATC 122/2016, 83/2016, 73/2016, 142/2016 y 156/2016.

14.2 Al juicio de aplicabilidad y relevancia se refieren laSTC1/2016, que se refiere a la posibilidad de que el Tribunal revise ese juicio que corresponde al órgano judicial con el fin de garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar así que este procedimiento se con-

vierta en un medio de impugnación directa y abstracta de la Ley. En el mismo sentido los AATC 9/2016, 11/2016, 12/2016, 39/2016, 40/2016, 139/2016, 156/2016, 159/2016, 186/2016 y 197/2016.

14.3 A la forma de plantear y resolver las cuestiones previas se refieren en los AATC 75/3016, 76/2016, 131/2016 y 184/2016. El ATC 183/2016 se refiere al planteamiento simultaneo de la cuestión de inconstitucionalidad y la cuestión prejudicial, señalando que el Tribunal Constitucional, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio formulado por los órganos judiciales, al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede declarar su inadmisibilidad por resultar inconsistente o errada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada. Con ello se garantiza que la cuestión responde a la finalidad concreta que la justifica y se evita que el control de constitucionalidad se convierta en un control abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad.

Otros Autos sobre la materia son el ATC 168/2016, 185/2016, 202/2016, 203/2016, 204/2016, 205/2016 y 167/2016.

14.4 Existen dos tipo de pronunciamientos del Tribunal sobre las cuestiones notoriamente infundadas: aquellos en que la cuestión de inconstitucionalidad se reputa notoriamente infundada por haberse pronunciado el Tribunal mediante sentencia acerca de la constitucionalidad de la norma (AATC 6/2016, 7/2016, 8/2016, 10/2016, 21/2016, 22/2016, 37/2016, 38/2016, 50/2016, 52/2016, 65/2016,70/2016 y 73/2016) y los supuestos en los que el Tribunal examina la duda planteada por el órgano judicial, la considera inconsistente e inadmite la cuestión por notoriamente infundada (AATC 14/2016, 23/2016).

Se han dictado los siguientes autos por considerar las cuestiones de inconstitucionalidad notoriamente infundadas, además de los ya aludidos: los AATC 35/2016, 36/2016, 55/2016, 63/2016, 83/2016, 84/2016, 85/2016, 88/2016, 101/2016, 103/2016, 113/2016, 122/2016, 129/2016, 131/2016, 132/2016, 142/2016, 145/2016, 146/2016, 156/20/2016, 176/2016, 180/2016, 183/2016, 185/2016, 187/2016 y 200/2016.

14.5 También respecto de la pérdida de objeto nos encontramos con dos tipos de resoluciones: en primer lugar, aquellas que declaran dicha pérdida por haber sido declarada ya inconstitucional la norma en una sentencia precedente (AATC 5/2016, 56/2016, 57/2016, 64/2016, 74/2016 y 79/2016) y en segundo lugar, aquellas que aprecian que ha existido satisfacción extraprocesal (ATC 193/2016 y SSTC 2/2016, 83/2015, 4/2016, 43/2016, 46/2016, 47/2016, 52/2016,

79/2016, 80/2016, 90/2016, 97/2016, 104/2016, 106/2016, 134/2016, 145/2016 y 160/2016).

2.4 La resolución de cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo

2.4.1 DISPOSICIONES LEGALES QUE EN EL AÑO 2016 HAN SIDO DECLARADAS INCONSTITUCIONALES O PRECISADAS DE ALGUNA CONCRETA INTERPRETACIÓN

En el año 2016 se ha dictado la STC 58/2016, en cuyo alcance se ha especificado que, en tanto el legislador se pronuncie al respecto, el recurso judicial procedente frente al decreto del Letrado de la Administración de Justicia resolutivo de la reposición ha de ser el directo de revisión al que se refiere el propio art. 102 *bis*.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* (en adelante, LJCA). También ha habido especialidad en el alcance de la STC 178/2016, en cuyo fallo no se declara la nulidad, pues sucesivas disposiciones legales estatales han facultado a las distintas Administraciones para aprobar resoluciones de recuperación de la paga extra.

La STC 5/2016, del Pleno, de 21 de enero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, *de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 21 y 22, de la disposición adicional tercera y de las disposiciones transitorias primera y segunda, por vulnerar las competencias urbanísticas de la Generalitat de Cataluña (art.149 Estatuto de Autonomía de Catalunya, en adelante EAC).

La STC 7/2016, del Pleno, de 21 de enero de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia planteado respecto de la Resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesiones de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades que declara que el apartado noveno de la resolución vulnera las competencias en materia de Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña (art. 165).

La STC 8/2016, del Pleno, de 21 de enero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos

preceptos de la Ley 3/2013, de 20 de mayo, *de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos por vulnerar las competencias estatales en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE).

La STC 17/2016, del Pleno de 4 de febrero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, *de modificación del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto*, que declara que el artículo. 59 de dicha Ley no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 4 de la sentencia, esto es, se debe subrayar que la previsión autonómica, que, sin ninguna otra especificidad, se limita a disponer, entre otros fines, el destino del patrimonio público de suelo a la generación de actividad económica en áreas deprimidas, solo podrá desplegarse cuando se cumplan el resto de las condiciones previstas en la normativa básica estatal (art. 149.1.13 CE, competencias reservadas al legislador estatal de dictar las bases de la planificación general de la actividad económica).

La STC 18/2016, del Pleno, de 4 de febrero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con varios preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, *de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, que declara inconstitucionales y nulos los artículos 28.4 y 28.5, en cuanto dan una nueva redacción a los artículos 26.1 y 27.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, *de ordenación del comercio minorista* (por vulnerar las competencias autonómicas en materia del comercio minorista arts. 12.1 y 123 a) del EAC) y declara que la disposición final cuarta es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

La STC 20/2016, del Pleno de 4 de febrero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, *general de telecomunicación*, que declara inconstitucional y nulo el inciso el inciso «transcurridos dos meses desde su presentación» del párrafo quinto del art. 34.6 (por vulnerar las competencias autonómicas en procedimiento administrativo, art. 159 EAC).

La STC 25/2016, de la Sala Primera, de 15 de febrero de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 6.11 c) de la Ley de Asamblea Regional de Murcia 15/2002, de 23 de diciembre, *de medidas tributarias en materia de tributos*

cedidos y tasas regionales, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por superar el ámbito de competencias de la comunidad (arts. 149.1.14, 133.1, 150.1 y 157 CE y arts. 10 y 19 LOFCA).

La STC 26/2016, del Pleno, de 16 de febrero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, que declara que los arts. 6.1 y 2 son inconstitucionales y nulos por no concurrir los requisitos constitucionales para la legislación de urgencias (art. 86.1 CE) y el art. 6.3 es inconstitucional y nulo por idéntico motivo (art. 86.1 CE), si bien, en este caso, la declaración de inconstitucionalidad solo es eficaz pro futuro, sin afectar a los supuestos en los que ya se haya aplicado este precepto para desarrollar conjuntamente enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial.

La STC 28/2016, del Pleno, de 18 de febrero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, *de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas*, que declara que el apartado 2 de la disposición adicional octava, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 (esto es, que la intervención estatal se explica por la necesidad de preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre en relación con las repercusiones que el cambio climático pueda tener sobre tales bienes demaniales y que a tales efectos ha de quedar limitado al acto aprobatorio estatal).

La STC 32/2016, de Pleno, de 18 de febrero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, *del sector eléctrico*, que declara que no vulneran las competencias autonómicas en materia de energía (art. 133.1 EAC) el art. 3.13 a) siempre que se interprete en los términos señalados en el fundamento jurídico 5), esto es, que aplicación de los criterios técnicos de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea de transporte allí previstos coincida materialmente con los criterios constitucionales del aprovechamiento y del transporte intra o extracomunitario. Tampoco el art. 43.5 vulnera las competencias autonómicas, interpretado en los términos del fundamento jurídico 10), esto es, que el precepto no es excluyente de las competencias autonómicas en aquellos supuestos que no estén vinculados a aspectos básicos que corresponde al Estado garantizar, pudiendo las Comuni-

dades Autónomas en su propio ámbito de competencias, regular un procedimiento de resolución de conflictos.

La STC 33/2016, del Pleno, de 18 de febrero de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con varios preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, *de medidas fiscales y administrativas que declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 27.5 del Texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia*, en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, en la redacción que le da el art. 5.2 de la Ley, por vulnerar las competencias estatales en materia tributaria (art. 133.1, 149.1.14 y 150.1 CE).

La STC 38/2016, del Pleno, de 3 de marzo de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto de diversos artículos del Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, *por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 4 y 5, así como, la disposición adicional única y la disposición derogatoria única en el apartado en el que deroga «el art. 20 del Decreto 15/2013, de 19 de abril», por no concurrir las razones para la legislación de urgencia (art. 86.1 CE y art. 49.1 EAIB).

La STC 41/2016, del Pleno, de 3 de marzo de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, que declara inconstitucional y nulo el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las bases del régimen local* en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, por carecer de rango de Ley Orgánica.

Declara inconstitucionales y nulas las disposiciones adicionales undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como los incisos «Decreto del órgano de gobierno» y «el Órgano de Gobierno de», incluidos, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero por vulnerar la capacidad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, desbordando la legislación básica (art. 148.11 CE y art. 9.11 EAE) y declara que la disposición adicional decimoquinta no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de la sentencia, esto es, que las Comunidades Autónomas no están obligadas a centralizar las tareas, antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan «en todo caso» de competencias propias dentro de ellas [art. 25.2 n) LBRL].

La STC 57/2016, del Pleno, de 17 de marzo de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, *de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas*, que declara que la disposición adicional séptima y, por conexión, el anexo no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico noveno (art. 132.2, 9.3 y 14 CE), esto es, siempre que se tenga presente que el recto entendimiento de la disposición de acuerdo con la Constitución permite considerar que sus consecuencias jurídicas no se extienden a la regulación del completo régimen jurídico que deriva de que los núcleos de población enumerados en el anexo de la Ley han perdido las características naturales que determinaron su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre, por el contrario, su virtualidad radica en la identificación, *ope legis*, de unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural.

Declara que el apartado 2 de la disposición adicional octava es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, interpretado en los términos del fundamento jurídico décimo (art. 32.12 EACan), esto es, una intervención como la que diseña el precepto impugnado, que cobra todo su sentido en atención a la titularidad estatal del demanio y el deber de preservación de su integridad, por tanto, dado que la misma se explica por la necesidad de preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre, en relación con las repercusiones que el cambio climático puede tener sobre tales bienes demaniales, a tales extremos ha de quedar limitado el acto aprobatorio estatal.

La STC 58/2016, del Pleno, de 17 de marzo de 2016, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 102 bis 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, añadido por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, *de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional (arts. 24 y 117 CE), precisa que, en tanto el legislador no se pronuncie al respecto, el recurso judicial procedente frente al decreto del Letrado de la Administración de Justicia, resolutivo de la reposición, ha de ser el directo de revisión al que se refiere el propio art. 102 bis.2 LJCA.

La STC 59/2016, del Pleno, de 17 de marzo de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con los arts. 33.2

y 46.2 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, *reguladora del comercio en Navarra*, en la redacción dada por la Ley Foral 15/2013, de 17 de abril, que declara que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos el inciso «con sujeción a los siguientes parámetros»; las letras a), b) y c) y el inciso «dentro de los criterios establecidos en la Orden Foral» de la letra d), todos ellos del art. 46.2 (competencias sobre ordenación general de la economía y comercio (art. 149.1.13 CE).

La STC 60/2016, del Pleno, de 17 de marzo de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, *del sector eléctrico*, que declara que el artículo 43.5 es conforme con la Constitución, interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 5), esto es, que el precepto no es excluyente de las competencias autonómicas en la materia, en aquellos supuestos que no están vinculados a aspectos básicos que corresponde al Estado garantizar, siendo posible que las comunidades Autónomas, en su propio ámbito de competencias regulen asimismo dicho procedimiento de resolución de conflictos (art. 149.1.25 CE, bases del régimen minero y energético).

La STC 62/2016, del Pleno, de 17 de marzo de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, *por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña*, que declara que el párrafo segundo del apartado 6 y apartado 7 del art. 252.4 son inconstitucionales y nulos por vulnerar las bases estatales del régimen eléctrico (art. 149.1.25 CE).

La STC 70/2016, del Pleno, de 14 de abril de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 7 de la Ley 28/2003, de 17 de noviembre, *general de subvenciones*, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, *de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por no concurrir los requisitos constitucionales para la legislación de urgencia (art. 86.1 CE).

La STC 71/2016, del Pleno, de 14 de abril de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de la disposición adicional quincuagésima séptima de la ley 10/2012, de 29 de diciembre, *de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad en la parte de la misma que se refiere al personal laboral indefinido y al personal laboral temporal, lo que conlleva la nulidad e inconstitucionalidad del inciso contenido en su rúbrica «y del personal laboral indefinido y

temporal» y la del inciso «del personal laboral indefinido que haya sido declarado como tal por resolución judicial o administrativa y del personal laboral temporal» contenido en su apartado 1, por vulnerar el principio de igualdad (art. 14 CE).

La STC 73/2016, del Pleno, de 14 de abril de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 27 de enero, *de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria de la Ley por vulnerar competencias sobre ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), así como el apartado 10 del art. 47 del *Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña*, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, añadido por el art. 167.1 de la Ley por vulnerar las competencias sobre ordenación de la economía, régimen energético y medio ambiente (art. 149.1.13, 23 y 25 CE).

La STC 74/2016, del Pleno, de 14 de abril de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre, *del impuesto sobre inmisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera, producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1.1 c) y 21 a 30 por traspasar los límites de las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas (arts. 133.2 y 157.3 CE y art. 6.2 LOFCA).

La STC 81/2016, de la Sala Primera, de 21 de abril de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la letra c) de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, *de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008*, que declara inconstitucionalidad y nula la letra c) «Que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes», por vulnerar el principio de igualdad ante la Ley (art. 14 CE).

La STC 82/2016, del Pleno, de 28 de abril de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2007, de 20 de marzo, *de régimen económico matrimonial*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad (profuturo) por desconocer la competencia exclusiva del Estado en materia civil (art. 149.1.8 CE).

La STC 86/2016, del Pleno, de 28 de abril de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición transitoria novena de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2003, de 25 de abril, *de protección de la salud*, según la redacción dada por

la disposición final primera de la Ley 8/2007, de 30 de julio, del Instituto Catalán de Salud, que declara inconstitucionales y nulos sus apartados 2 b) y 3 por vulnerar el derecho de igualdad en el acceso a la función pública art. 23.2 CE.

La STC 87/2016, del Pleno, de 28 de abril de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado respecto diversos preceptos de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, *por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales*, que declara que los artículos 5, en los términos previstos en la letra b) del fundamento jurídico 7) (es inconstitucional por centralizar tal procedimiento en este órgano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que forma parte de la Administración del Estado); 6, apartados 1, 2, 5 y formatos establecidos en las bases de la citada orden; 8, 12, 14 y 15 de la orden referida vulneran las competencias en materia de protección civil de la Generalitat de Cataluña (art. 132 EAC).

La STC 88/2016, del Pleno, de 28 de abril de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad planteado respecto del artículo 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2015, *de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «o previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos» de dicho artículo, por vulnerar la competencia estatal sobre ordenación general de la economía (arts. 149.1.13 y 156.1 CE).

La STC 95/2016, del Pleno, de 12 de mayo de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia planteado respecto de diversos preceptos del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, *por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como de la Resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «1.ª» de la disposición final primera y del apartado 18 de la

disposición final segunda del Real Decreto 609/2013 —en lo relativo a la adición del párrafo d) al art. 40.2 del Real Decreto 1721/2007—, así como declara que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña el art. 5.2 del Real Decreto 609/2013 y los arts. 1.1, 2.4 y 5 B, apartados 6 y 7 de la resolución de 13 de agosto de 2013, por vulnerar las competencias autonómicas sobre educación y universidades (arts. 131.1 3d) y 172.1 g) EAC).

La STC 110/2016, del Pleno, de 9 de junio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, *de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad con los efectos señalados en el fundamento jurídico 10 (esto es que la sentencia sólo tendrá efectos pro futuro), del artículo 1.1, en el inciso «los derechos y deberes de quienes son miembros»; los artículos 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, por desconocer la competencia exclusiva del Estado en materia civil (art. 149.1.8 CE).

La STC 111/2016, del Pleno, de 9 de junio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.*, que declara inconstitucionales y nulos: a) los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985 (LBRL) en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera»; b) la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8 f) de la sentencia (esto es, que no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, es decir, tendrá efectos *ex nunc*, a partir de la publicación de la sentencia); c) el inciso «El Consejo de Gobierno de» incluido en el segundo párrafo, *in fine*, del art. 97 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 27/2013 (art. 60 EAAN, y autonomía local, arts. 137, 140 y 141 CE y principio democrático art. 1.1 CE).

Declara que los artículos 36.1 g) y 36.2.^a) segundo párrafo de la Ley 7/1985, en la redacción introducida por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013 no son inconstitucionales interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12 c) respectivamente de la sentencia

[esto es, el art. 36.1g), LBRL se limita a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión» (prevista como base del régimen local) y que el art. 36.2 a) LBRL es una previsión básica que en cuanto tal no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia].

La STC 118/2016, del Pleno, de 23 de junio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, *de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*, que declara que los artículos 1 y 2, así como la disposición adicional única, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 3 d), esto es, puesto que las normas forales fiscales han venido sustituyendo en los territorios históricos a las disposiciones legislativas del Estado en materia tributaria, fruto de la garantía de la foralidad que el texto constitucional consagra (disposición adicional primera), y dado que el constituyente ha habilitado expresamente al legislador orgánico para que, dentro de su libertad de configuración, introduzca nuevos procesos de control de constitucionalidad con los que atender a la consecución de cualesquiera fines de relevancia constitucional [arts. 161, 162 y 165 CE], ningún reparo se le puede oponer al hecho de que haya decidido someter a aquellas normas al mismo mecanismo de control jurisdiccional que tienen las disposiciones de la Comunidad Foral de Navarra, al responder unas normas y otras, legales y reglamentarias, a la misma finalidad constitucional, actualizada en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía: el mantenimiento, establecimiento y regulación, dentro de su territorio, de su propio régimen tributario (arts. 9.3 y 14 CE).

La STC 120/2016, del Pleno, de 23 de junio de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, que declara la nulidad del inciso «Por resolución de la Secretaría de Estado de Energía se aprobarán» del artículo 22.1 y del inciso «que se establecerá por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia» del art. 26.3.

Declara que la disposición final primera del Real Decreto es contraria al orden constitucional de distribución de competencias en los términos del fundamento jurídico 11, esto es: en cuanto enuncia los

títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer la regulación cuestionada.

Todo ello, por vulnerar las competencias autonómicas en materia de energía (art. 133 EAC).

La STC 121/2016, del Pleno de 23 de junio de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición adicional trigésima primera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, *del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio, incorporados por la disposición final cuadragésima novena, apartado primero, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible*, que declara inconstitucional y nulo el inciso «que se imputen en un período impositivo que finalice con posterioridad a 4 de agosto de 2004» de dicha disposición adicional por vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La STC 122/2016, del Pleno, de 23 de junio de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, *de medidas tributarias, administrativas y de función pública*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica, art. 9.3 CE, así como el de igualdad, art. 14 CE.

La STC 123/2016, del Pleno, de 23 de junio de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el apartado primero de la disposición adicional sexagésima sexta del *Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social*, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, incorporado a la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por exceder los límites materiales de las leyes de presupuestos (art. 134 CE).

La STC 124/2016, del Pleno, de 23 de junio de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia planteado frente a la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, *por la que se aprueba el catálogo de líneas y tramos de red ferroviaria de interés general*, que declara la nulidad de la referencia, en el anexo de la Orden a las líneas y tramos que se singularizaron mediante los códigos 08-782-Basurto Hospital-Ariz y 08-784-Irauregui-Lutxana-Barakaldo, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en ferrocarriles (arts. 10.32 y 10.33 EAPV).

La STC 125/2016, del Pleno, de 7 de julio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el Real

Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, *por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado*, que se declara inconstitucional y nulo al no concurrir el presupuesto habilitante necesario para la legislación de urgencia (art. 86 CE) con el alcance de no poder afectar a las situaciones jurídicas consolidadas decididas no sólo con fuerza de cosa juzgada sino también a las resoluciones administrativas firmes.

La STC 126/2016, del Pleno, de 7 de julio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, *por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad, por no concurrir el presupuesto habilitante necesario para la legislación de urgencia (art. 86 CE) con el alcance de no ser susceptibles de ser revisadas no sólo las situaciones decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40 1 LOTC) sino también mediante actuaciones administrativas firmes (art. 9.3 CE).

La STC 128/2016, del Pleno, de 7 de julio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, *de medidas fiscales, financieras y administrativas*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de varios artículos por vulnerar competencias estatales.

La STC 139/2016, del Pleno, de 21 de julio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, que declara inconstitucional y nulo el inciso «siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente» del art. 3.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en la redacción dada al mismo por el art. 1.1 del Real Decreto-ley 16/2012 por no respetar la reserva de ley establecida en el art. 43.3 CE.

La STC 140/2016, del Pleno, de 21 de julio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, *por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, apartado 1, de la Ley, en los

siguientes incisos: «en el orden jurisdiccional civil apelación: 800 €; casación y extraordinario por infracción procesal: 1.200 €»; «en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: abreviado: 200 €; ordinario: 350 €; apelación: 800 €; casación: 1.200 €»; y «en el orden social: suplicación: 500 €; casación: 750 €»; con los efectos indicados en el fundamento jurídico 15 (esto es, no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada; es decir la inconstitucionalidad sólo será eficaz pro futuro).

Declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7 apartado 2 con los mismos efectos.

Todo ello, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La STC 141/2016, del Pleno, de 21 de julio, dictada en conflicto positivo de competencia planteado respecto de diversos preceptos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, *por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión*, que declara que los arts. 11, apartados 1 y 2, y 12, apartados 1 y 4, así como la disposición transitoria primera y el segundo inciso de la disposición final tercera («No obstante el artículo 11.1 que determina el sistema de acreditación de verificadores y conexos, se dictan, además, al amparo del artículo 149.1.13, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos (competencias sobre medio ambiente, art. 149.1 EAC).

La STC 142/2016, del Pleno, de 21 de julio de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 28/2015, de 30 de julio, *para la defensa de la calidad alimentaria*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «de acuerdo con la tipificación de infracciones realizada en este título» del art. 12.1; los arts. 13, 14 y 15; el inciso «en la presente ley» del art. 17.1; el segundo párrafo del art. 19.1; el párrafo cuarto del art. 22; el inciso «durante un plazo de cinco años» del art. 23.2; los apartados 2, 3 y 4 de la disposición adicional primera; el inciso «excepto los artículos 15 y 16, que seguirán aplicándose» de la disposición transitoria única, apartado 1 y el apartado 2 de la misma dispo-

sición transitoria única. Por vulneración de las competencias autonómicas en agricultura y ganadería (art. 116 EAC).

La STC 157/2016, del Pleno, de 22 de septiembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el artículo único del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 7/2014, de 23 de diciembre, *por el que se deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de equipamientos comerciales*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar las competencias estatales de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE).

La STC 158/2016, del Pleno, de 22 de septiembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el artículo 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 7/2015, de 2 de diciembre, *por la que se modifica la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del plan de garantías de servicios sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar la competencia básica estatal en materia laboral y función pública (art. 149.1.7 y 8 CE).

La STC 159/2016, del Pleno de 22 de septiembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, *de igualdad efectiva entre mujeres y hombres*, que declara que los arts. 33; 36, apartados 1, 3 y 4; 39, apartados 1, 2 y 3; 40; 41, apartados 2, 3 y 4, y 44 son inconstitucionales y nulos por vulnerar las competencias estatales en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE).

La STC 164/2016, de la Sala Segunda, de 3 de octubre de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 4/2010, de 29 de junio, *de medidas urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 7 de la sentencia (no sólo se preserva la cosa juzgada, sino también las posibles actuaciones administrativas firmes). Por vulnerar las competencias estatales sobre ordenación general de la economía (arts. 149.1.13 y 156 CE).

La STC 168/2016, del Pleno de 6 de octubre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, que declara que la disposición adicional sexta no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de la sentencia, esto es, que supone que las previsiones de la reforma local de 2013, se aplicarán respetando toda organización comarcal, estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado (Art. 10.2 EA AST).

La STC 169/2016, del Pleno, de 6 de octubre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 1.1 del Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo, *por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 € en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento*, que lo declara inconstitucional y nulo por ausencia del presupuesto habilitante para la legislación de urgencia (art. 86.1 CE) con los efectos jurídicos señalados en el fundamento jurídico 4), esto es, que no son susceptibles de ser revisadas las situaciones decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada y mediante actuaciones administrativas firmes.

La STC 171/2016, del Pleno, de 6 de octubre de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, *por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía*, que declara que el art. 13.4 y la disposición final, son conformes con la Constitución, interpretados en los términos señalados en el fundamento jurídico 6, esto es, que la referencia que, en el citado precepto, se efectúa a la Dirección general de política energética y minas ha de ser entendida en relación con aquellas instalaciones respecto de las cuales, le corresponde la competencia para el otorgamiento de la correspondiente autorización administrativa (art. 133 EAC).

La STC 177/2016, del Pleno, del 20 de octubre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 1

de la Ley de 28/2010, de 3 de agosto, *de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar las competencias estatales en materia de protección de cultura (art. 149.2 CE).

La STC 178/2016, del Pleno, de 20 de octubre de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado en relación con la decisión del Gobierno Vasco, de fecha indeterminada, por la que se acuerda que los trabajadores del sector público vasco cobren la paga extraordinaria de diciembre de 2012, así como, respecto a las actuaciones o disposiciones que apliquen este criterio, que estima el conflicto y declara que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida (competencias sobre ordenación general de la economía y principios de coordinación entre haciendas públicas y de estabilidad presupuestaria, arts. 149.1.13, 156 y 135 CE).

No declara la nulidad, pues sucesivas disposiciones legales estatales han facultado a las distintas Administraciones para aprobar retribuciones de recuperación de dicha paga extra.

La STC 180/2016, del Pleno, de 20 de octubre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, que declara que el art. 36.2 a) segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las bases del régimen local*, en la redacción dada por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no es inconstitucional, interpretado en los términos del fundamento jurídico 3 d) de la sentencia, esto es, que es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria —competencias locales— en la que las Comunidades Autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales (STC 41/2016). Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión, característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

La STC 183/2016, del Pleno, de 3 de noviembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del art. 10.4 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 de la disposición adicional decimosexta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, añadido por

dicho art. 10.4, por vulnerar las competencias de autoorganización autonómica (art. 15.5 EAA). (En el mismo sentido la STC 229/2016).

La STC 184/2016, del Pleno de 3 de noviembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, *de Seguridad Nacional*, que declara que el art. 24.2 es conforme con la Constitución, interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 7, esto es, siempre y cuando se entienda que se refiere estrictamente a los recursos humanos y materiales, identificados de acuerdo con lo dispuesto en el título IV de la misma Ley, que sean necesarios para afrontar la situación de interés para la seguridad nacional con los poderes y medios ordinarios de las administraciones aportantes, en el ejercicio de sus respectivas competencias (competencias autonómicas en materia de protección civil y policía arts. 132 y 164 EAC).

La STC 191/2016, del Pleno de 15 de noviembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, *de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, que entiende que el art. 564 es constitucional interpretado de conformidad con lo razonado en el fundamento jurídico 6, esto es, que existen otros preceptos –art. 561.1 LOPJ– que habilitan en muy amplios términos un nuevo cauce para la colaboración cuando procede entre el Consejo y las Cámaras, colaboración que podrá dar lugar a que por el Congreso o el Senado se interese informe o parecer de aquel sobre asunto determinado de su incumbencia institucional.

La STC 192/2016, del Pleno, de 16 de noviembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley de las Cortes Valencianas 5/2011, de 1 de abril, *de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar la competencia estatal en derecho civil, art. 149.1 8 CE, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 5, de no afectar a situaciones jurídicas consolidadas.

La STC 193/2016, del Pleno, de 16 de noviembre de 2016, dictada en conflicto positivo de competencia planteado respecto de la Orden de 13 de febrero de 2012, de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, *por la que se convocan procedimientos selectivos para el ingreso en los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria, profesores técnicos de formación profesional, profesores de escuelas oficiales de idiomas, profesores de música y artes escénicas y profesores*

de artes plásticas y diseño y acceso a los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria y profesores de artes plásticas y diseño, que la declara inconstitucional y nula por no respetar las competencias estatales de ordenación general de la economía (arts. 149.1.13 y 156 CE).

La STC 203/2016, del Pleno, de 1 de diciembre de 2016, dictada en cuestión prejudicial de validez de normas forales fiscales, plantada en relación con el art. 30.2 de la Norma Foral 10/2006, de 29 de diciembre, *reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas del territorio histórico de Guipúzcoa*, que lo declara inconstitucional y nulo por vulneración del sistema tributario de los territorios históricos.

La STC 205/2016, del Pleno, de 1 de diciembre de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad interpuesta respecto del apartado 12 del artículo único de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 11/2015, de 30 de marzo, *de modificación de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia*, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar las competencias estatales en materia de energía (art. 149.1.25 CE).

La STC 211/2016, del Pleno de 15 de diciembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, *de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción*, que declara que son inconstitucionales y nulos los arts. 1.2 a) y b); los incisos «domingo y lunes de pascua» y «25 y 26 de diciembre» del art. 1.2 e); el inciso «los que solo son accesibles desde el interior de» del art. 2.1 b); el art. 2.1 i) y el art. 2.2, todos ellos de la Ley 8/2004, de horarios comerciales y en la redacción dada por el Decreto-ley, por vulnerar la competencia estatal en materia de comercio interior (art. 149.1.13 CE), así como el inciso «dentro de los siguientes períodos estacionales» y las letras a) y b) del art. 5 del Decreto-ley.

La STC 227/2016, del Pleno, de 22 de diciembre de 2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, *por el que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses*, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «en el orden jurisdiccional civil (...) apelación: 800 €» del apartado 1 del art. 7 de dicho artículo, así como su apartado 3, en la redacción dada por el art. 1.8 del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 6, de esta sentencia, esto es, que no afecte a los

procesos administrativos y judiciales finalizadas por resoluciones firmes ni en los procesos aún no finalizados en que se satisfizo sin impugnación.

La STC 228/2016, del Pleno, de 22 de diciembre de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, *de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea*, que declara inconstitucionales y por tanto nulos: los apartados i), j), k) y l) del art. 2; el inciso «el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», contenido en el apartado e) del art. 3, el art. 26.1 e); la expresión «Diplomacia pública de Cataluña» que rubrica el capítulo I del título IV y el art. 38 (por vulnerar las competencias estatales sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

Declara que no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos que se indica los siguientes preceptos:

Los arts. 1, 3 y 4 en cuanto a la referencia que se contiene en los mismos a «la acción exterior de Cataluña», así como el último inciso del párrafo primero del art. 1.1, la expresión «actor internacional activo» que se contiene en el art. 1.1 b), y el art. 7.1 (fundamento jurídico 4); esto es, siempre que sean entendidos en el marco constitucional y estatutario, sin impedir el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y política exterior, sin atribución de subjetividad internacional a la Comunidad Autónoma.

El inciso «como un actor internacional comprometido, solidario y responsable» del apartado a) del art. 4 (fundamento jurídico 7), esto es, referido a la acción exterior de la Generalitat, contemplada en el marco constitucional y estatutario.

2.4.2 REFERENCIA A ALGUNAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.4.2.1 *Jurisdicción penal*

1. En la STC 23/2016 se denegó el amparo en un supuesto de estimación sin retroacción de un recurso de apelación, consecuencia de la ponderación de intereses de la acusación particular y del menor expedientado.

2. En la STC 136/2016 se otorga el amparo en un supuesto de denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita por presunto abuso del derecho basado en la circunstancia de que se han formulado numerosas solicitudes anteriores.

3. En la STC 105/2016 se denegó el amparo, en un supuesto de incumplimiento del deber de notificación de la composición de la Sala dado que, salvo que la ausencia de notificación genere algún efecto material, no se considera base suficiente para un recurso de amparo. Se pronunció también sobre las condiciones que debe reunir una condena penal o agravación en segunda instancia para ser conforme con el derecho a un proceso con todas las garantías.

4. La STC 88/2013 efectuó un extenso resumen de dicha doctrina y de su evolución a la luz de la jurisprudencia del TEDH, concluyendo que vulnera el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) que un órgano judicial, conociendo en vía de recurso, condene a quien había sido absuelto en la instancia o empeore su situación, a partir de una nueva valoración de pruebas personales o de una reconsideración de los hechos estimados probados para establecer su culpabilidad, siempre que no haya celebrado una audiencia pública en que se desarrolle la necesaria actividad probatoria, con las garantías de publicidad, inmediación y contradicción que le son propias, y se dé al acusado la posibilidad de defenderse exponiendo su testimonio personal.

Recordó también el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia, haciendo hincapié en que la idoneidad incriminatoria debe ser no sólo apreciada por el Juez, sino también plasmada en la sentencia, de forma que la carencia o insuficiencia de la motivación en cuanto a la valoración de la prueba y la fijación de los hechos probados entraña la lesión del derecho a la presunción de inocencia, lo que impone como canon de análisis no ya la mera cognoscibilidad de la *ratio decidendi* de la decisión judicial, sino una mínima explicación de los fundamentos probatorios del relato fáctico, con base en el cual se individualiza el caso y se posibilita la aplicación de la norma jurídica.

6. La STC 172/2016, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y al proceso con todas las garantías, incidió en la condena en segunda instancia, declaró que no es suficiente la presencia en estrados del recurrente en la vista de casación para colmar las garantías del proceso debido.

7. En materia de prescripción de las penas se han dictado las SSTC 12 y 14 de 2016, tras recordar cuando adquiere trascendencia constitucional esta materia, indicó que la suspensión y la sustitución de la pena son formas de cumplimiento incorporadas a nuestro derecho como opción legislativa.

8. En la STC 51/2016 (FJ 2) el Tribunal ha reiterado su doctrina sobre la prescripción del delito según la cual la denuncia o querrela no

interrumpe los plazos de prescripción, siendo preciso un acto de interposición judicial o de dirección procesal del procedimiento contra el culpable.

9. Al abono de la prisión preventiva se refiere la STC 48/2016, que reiteró la doctrina sentada en la STC 261/2015, según la cual puede procederse al doble abono –como preventivo y como condenado en sendas causas procesales– de los días en de privación de libertad hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva redacción dada al art. 58 CP por la LO 5/2010.

10. La STC 11/2016 otorgó el amparo por vulneración del derecho a la intimidad personal y familiar en un supuesto de denegación de permiso de incineración de restos abortivos por no haberse ajustado la resolución al canon de constitucionalidad fijado por la jurisprudencia del TEDH en relación con este derecho.

11. En las SSTC 130/2016 y 144/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela en relación con el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos degradantes. Se reiteró la doctrina sobre investigación insuficiente, que debe referirse al caso concreto y se puso de manifiesto que las recientes SSTEDH c. España, de 7 de octubre de 2014, de 5 de mayo de 2015 y de 31 de mayo de 2016, han incidido en que cuando las denuncias por tortura se produzcan en el marco de situaciones de detención incomunicada a que habilita la legislación procesal penal española es exigible un mayor rigor en la investigación judicial.

12. La STC 112/2016 se pronunció por primera vez sobre la posible vulneración de los derechos a la libertad ideológica y de expresión por una condena por enaltecimiento del terrorismo. Aplicó extensivamente la doctrina fijada en la STC 235/2007, en relación con los delitos de genocidio, en la que se concluía que la especial peligrosidad de delitos tan odiosos y que ponen en riesgo la esencia misma de nuestra sociedad, permite excepcionalmente que el legislador especial sin quebranto constitucional castigue la justificación pública de ese delito, siempre que tal justificación opere como incitación indirecta a su comisión. Concluyó así que, esta exigencia de que la sanción penal de las conductas de exaltación o justificación de actos terroristas o de sus autores requiere, como manifestación del discurso del odio, una situación de riesgo para las personas o derechos de terceros o para el propio sistema de libertades como condición para justificar su compatibilidad con el estándar del derecho de la libertad de expresión, por ser necesaria esa injerencia en una sociedad democrática también aparece en el contexto internacional y regional europeo.

13. Por último, se ha dictado una sentencia en materia de vigilancia penitenciaria la STC 161/2016 en que se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la presunción de inocencia por sanción dictada, sin considerar las pruebas de descargo del interno y por valorar indebidamente un testimonio de referencia, incidiendo en que el parte emitido por los funcionarios de prisiones goza de una presunción *iuris tantum* de veracidad, pero puede ser desvirtuado por otros elementos probatorios.

2.4.2.2 *Jurisdicción Civil*

1. Las SSTC 150/2016 151/2016 y 200/2016 otorgaron el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión en sendos supuestos de emplazamiento edictal sin agotar medidas para conocer el domicilio real, recordando además la reciente reforma procesal operada por la Ley 19/2015, de 13 de julio, que expresamente incluye esa obligación.

2. En la STC 65/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, acceso al recurso por inadmisión de un incidente de nulidad de actuaciones, tras una sentencia de Estrasburgo.

3. En la STC 148/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia por haberse archivado las actuaciones por litispendencia, resultante de una interpretación irrazonable de la ley procesal y contraria a la doctrina del TJUE.

En el mismo las SSTC 206/2016, 207/2016, 208/2016, 209/2016, 218/2016, 221/2016 y 223/2016.

4. En la STC 49/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en un supuesto en que la resolución judicial no examina una cuestión relativa al incumplimiento de un requisito procesal derivado del propio título de ejecución y apreciable de oficio.

5. En la STC 16/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación) en supuestos de resoluciones judiciales que acuerdan la restitución de un menor con su padre, residente en Suiza, carente de ponderación de la situación actual de la menor en la determinación del interés superior.

6. En la STC 13/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la libertad personal (art. 17 CE) en supuesto de resolución judicial tardía y adoptada sin la existencia de informe médico.

7. En la STC 22/2016 se otorgó el amparo en un supuesto de internamiento urgente por trastorno psíquico por vulneración del derecho a la libertad (art. 17.1 CE), por privación de representación y defensa en la instancia que no puede entenderse reparada por la interposición posterior del recurso de apelación (Demanda del Fiscal). En el mismo sentido la STC 50/2016.

8. En la STC 34/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la libertad personal, por no adopción de oficio de la medida cautelar de internamiento en un proceso de incapacidad (Demanda del Fiscal) (En idéntico sentido la STC 132/2016).

9. En la STC 69/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la huelga por declararse la responsabilidad extracontractual de quien actuó como dirigente de un piquete huelguístico.

10. En la STC 226/2016 se denegó el amparo en un supuesto de sanción disciplinaria impuesta por manifestaciones en un medio de comunicación que inducían a pensar que el partido político no respetaba el mandato constitucional de organización y funcionamiento democrático.

11. Se han dictado las SSTC 140/2016 y 227/2016 en sendos recursos de inconstitucionalidad en relación con la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, *por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses*, que declaró su inconstitucionalidad.

12. En las SSTC 82/2016, 110/2016 y 192/2016 se declaró la inconstitucionalidad de las leyes de las Cortes Valencianas, respectivamente, 10/2007, de 20 de marzo, *de régimen matrimonial*, ley 5/2012, de 15 de octubre, *de uniones de hecho formalizadas de la Comunidad Valenciana* y ley 5/2011, de 1 de abril, *de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no convivan*. En todos los supuestos por desbordamiento de las competencias autonómicas en materia de derecho civil.

2.4.2.3 *Jurisdicción social*

1. En la STC 147/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso al recurso, en un supuesto de sentencia de casación que dejó imprejuizada una alegación.

2. La STC 149/2016 otorgó el amparo también por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso recurso) por inadmisión del recurso de suplicación, basado en una interpretación de la

Ley procesal que reduce las garantías constitucionales de los derechos fundamentales.

3. En la STC 166/2016 se denegó el amparo también en un supuesto de acceso al recurso, en caso de inadmisión fundada en el incumplimiento de consignar la cantidad objeto de condena. En el mismo sentido la STC 173/2016.

5. En la STC 176/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, acceso al recurso, en un supuesto asimismo de inadmisión del recurso de suplicación, resultante de la irrazonable exigencia de consignación de los salarios de tramitación.

6. En la STC 39/2016 se denegó el amparo en un supuesto de despido basado en las imágenes captadas por una cámara de video vigilancia instalada sin la comunicación previa a la trabajadora. En todo caso, el incumplimiento del deber de requerir el consentimiento del afectado para el tratamiento de datos o del deber de información previa sólo supondrá una vulneración del derecho fundamental a la protección de datos tras, una ponderación de la proporcionalidad de la medida adoptada.

7. En la STC 64/2016 se denegó el amparo, en un supuesto de pérdida de la condición de representante de los trabajadores, por cierre del centro de trabajo y traslado de la actividad a otro centro.

8. En la STC 71/2016 dictada en cuestión de inconstitucionalidad se declara la nulidad de la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, *de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias* que establece una reducción de jornada de trabajo para el personal indefinido y temporal por vulnerar el derecho de igualdad.

9. La STC 81/2016 dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre la letra e) de la disposición decimoquinta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, *de presupuestos generales para 2008*, declara su nulidad por vulneración del derecho a la igualdad ante la ley al supeditar el disfrute del derecho a la pensión de viudedad a que causante y beneficiario hubiesen tenido hijos comunes.

10. En la STC 123/2016, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, se declaró la nulidad del apartado primero de la disposición adicional sexagésimo sexta del *texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*, aprobado por RDL 1/1994, incorporada por la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, *de presupuestos generarles del Estado para 2014*, por no respetar los límites de las leyes de presupuesto.

11. En la STC 139/2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad planteada en relación con diversos preceptos del RDL 16/2012

de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, se analiza el derecho a la salud y se señala que es posible, en términos constitucionales, la falta de identidad entre el derecho al acceso universal al sistema de salud pública de ese «todos» del art. 43 CE, con que ese acceso a la sanidad pública incluya beneficiarse de un concreto régimen de prestaciones sanitarias gratuitas o bonificadas con cargo a fondos públicos.

2.4.2.4 *Jurisdicción contenciosa-administrativa*

1. En la STC 15/2016 se denegó el amparo en un supuesto en que se apreció la falta de legitimación del demandante para ser parte en un proceso por ausencia de interés legítimo.

2. En la STC 83/2016 se denegó el amparo al existir un sometimiento al control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales o parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de estados de emergencia.

3. En la STC 91/2016 se denegó el amparo en un supuesto de inadmisión de un recurso contencioso-administrativo ordinario, frente a un acto que no puso fin a la vía administrativa.

4. En la STC 3/2016 se denegó el amparo en un supuesto de sentencia que rechaza motivadamente el planteamiento de una cuestión prejudicial de validez de una norma foral fiscal.

5. En la STC 133/2016 se otorgó el amparo, en un supuesto de interpretación de la normativa aplicable que extiende al recurso contencioso-administrativo las limitaciones de cognición del recurso tributario de anulación.

6. En la STC 163/2016 se otorgó el amparo en un supuesto de inadmisión del recurso contencioso-administrativo por incumplimiento de la carga de aportar documentos incurriendo en error.

7. En la STC 92/2016 se otorgó el amparo por vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (STC 195/2015).

8. En la STC 102/2016 se inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad en la que se adujo la inconstitucionalidad sobrevenida de un precepto legal autonómico. En el mismo sentido las SSTC 116/2016, 127/2016 y 204/2016.

9. En la STC 131/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en supuesto en que resoluciones administrativas y judiciales no ponderan las circunstancias familiares

y de arraigo al acordar la expulsión. En el mismo sentido la STC 201/2016.

10. En las SSTC 63/3016, 75/2016, 76/2016, 77/2016, 89/2016, 103/2016 y 124/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

11. En La STC 162/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de sexo.

12. En la STC 219/2016 Se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora. En el mismo sentido la STC 220/2016).

13. En la STC 45/2016 se denegó el amparo, en un supuesto en que las resoluciones administrativas con motivación suficiente designaron a la demandante de amparo como personal encargado del mantenimiento de los servicios esenciales durante sendas jornadas de huelga.

14. En la STC 117/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la presunción de inocencia.

15. En la STC 44/2016 se denegó el amparo en un supuesto en el que se aducía la vulneración de la autonomía universitaria.

16. Se dictaron las siguientes sentencias en cuestión de inconstitucionalidad: la STC 35/2016 en relación con el art. 5 de la Ley 25/1994, referido a la obligación de inversión de los operadores televisivos en obras audiovisuales europeas, lo que entronca con la libertad de empresa; la STC 121/2016, en relación con la disposición adicional trigésima primera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, *del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos de sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre patrimonio*, que supuso analizar la retroactividad tributaria; la STC 167/2016, que desestimó la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera del RDL 14/2010, *por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico*; y las SSTC 174/2016, 187/2016, 188/2016, 196/2016 y 197/2016 y 198/2016.

17. La STC 29/2016 desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el RDL 9/2013 de 12 de julio, *por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema electivo*. En el mismo sentido las SSTC 39/2016, 43/2016, 61/2016 y 181/2016).

2.4.2.5 *Amparos parlamentarios*

1. En la STC 78/2016 se otorgó el amparo por vulneración de la legalidad sancionadora en relación con el ejercicio de funciones públicas.

2. En la STC 10/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE).

3. En la STC 107/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la participación política. En el mismo sentido las SSTC 108/2016 y 109/2016).

4. En la STC 143/2016 se denegó el amparo en un supuesto de reducción del plazo para la tramitación de un proyecto de ley presupuestaria, que no alteró de manera sustancial el ejercicio de la función pública.

5. En la STC 199/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad.

6. En la STC 212/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas por inadmisión, insuficientemente motivada, de una iniciativa parlamentaria.

7. En la STC 224/2016 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes, en un supuesto de inadecuada calificación de las iniciativas parlamentarias como proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, que impone a los parlamentarios su participación en una ponencia a la que no desean incorporarse. En el mismo sentido la STC 225/2016).

2.4.2.6 *Sentencias referidas a otras materias*

En el año 2016 se dictaron las siguientes sentencias: la STC 26/2016, sobre los límites de la legislación de urgencia; las SSTC 70/2016, 125/2016, 126/2016 y 169/2016, todas ellas estimatorias de la inconstitucionalidad, la STC 38/2016, respecto de los decreto leyes autonómicos; las SSTC 139/2016, 157/2016 y 201/2016, referidas todas ellas a los decretos-leyes autonómicos; las SSTC 41/2016, 111/2016, 152/2016, 168/2016 y 180/2016, que versan sobre el régimen jurídico de los Entes Locales; la STC 56/2016, que se refiere a la reserva de ley autonómica; las STC 99/2016 y 123/2016, sobre los límites de las leyes de presupuesto; las SSTC 122/2016, 170/2016 y 138/2016 y el ATC 84/2016, relativos a la

ley de caso único; y la STC 177/2016, en la que se analizó la prohibición de las corridas de toros en Cataluña; la STC 213/2016 sobre la iniciativa legislativa popular.

Finalmente, el Tribunal dictó dos sentencias en las que examinó la LO 15/2015, de 16 de octubre, *de reforma de la ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

En la STC 185/2016 se pronunció sobre la suspensión de funciones art. 92.4 LOTC en la forma siguiente.

(FJ 14) La medida ahora controvertida forma parte del elenco de instrumentos que el legislador orgánico ha puesto a disposición del Tribunal en el art. 92.4 LOTC, para los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones. Medidas, entre ellas la suspensión de funciones, que sólo pueden adoptarse, una vez advertido que una resolución dictada por el Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción, pudiera estar siendo incumplida, tras el trámite de audiencia que aquel precepto regula. Esto es, de advertirse tal incumplimiento, el Tribunal, de oficio o a instancia de una de las partes del proceso en las que hubiera recaído aquella resolución, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto. Si una vez recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas que se recogen en el art. 92.4 LOTC, entre ellas, la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento [b)].

Esta medida de suspensión de funciones, sólo puede recaer sobre las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento de la resolución dictada por el Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción, una vez advertido tal incumplimiento y si, sustanciado el trámite de audiencia previsto en el art. 92.4 LOTC, el Tribunal aprecia el incumplimiento total o parcial de la misma, a la vista de informe recibido de las autoridades o empleados públicos a los que corresponde llevar a cabo el cumplimiento de la resolución o transcurrido el plazo fijado sin que hubieran emitido dicho informe. Es obvio que sólo podrá aplicarse, cuando esté en la esfera de actuación de la autoridad o empleado público concernidos el cumplimiento de la resolución de que se trate y se acredite su voluntad deliberada y persistente de no atender al mismo. Así pues, el ámbito subjetivo de aplicación de la medida es exclusivamente el de las autoridades o empleados públi-

cos responsables del incumplimiento, sin que pueda extenderse a autoridades, empleados públicos u otras personas ajenas a dicho ámbito de responsabilidad.

La suspensión, además, como se desprende del inciso final del art. 92.4 b) LOTC, sólo se puede acordar durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal, de modo que la duración temporal de la medida queda circunscrita necesariamente a ese periodo, no pudiendo extenderse ni prolongarse más allá de ese lapso de tiempo; asimismo habrá de ajustarse, en la medida en que resulte factible, a las funciones que guarden relación directa con la ejecución de la sentencia. Y, en fin, dado que la medida está orientada a asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal, hay que concluir que, en su adopción, no sólo habrán de respetarse los límites subjetivos y temporales ya señalados, sino que, además, únicamente podrá acordarse cuando resulte idónea para la finalidad para la que ha sido prevista por el legislador, esto es, para garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción. Eso implica que deberá contraerse al ejercicio de aquellas atribuciones, cuya suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada. Asimismo, es una medida que habrá de levantarse tan pronto como cese la voluntad incumplidora de la autoridad o empleado público responsable del cumplimiento de la resolución.

Por otra parte, en la STC 215/2016 se analizó en el FJ 8 el sistema de las multas coercitivas, en el siguiente sentido: La LOTC desde su redacción originaria autoriza al Tribunal Constitucional a imponer multas coercitivas a cualquier persona, investida o no de poder público, que incumpla los requerimientos del Tribunal dentro de los plazos señalados y reiterar estas multas hasta el total cumplimiento de lo interesado, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiere lugar (art. 95.4 LOTC). La horquilla del importe de esas multas se había fijado por la LO 6/2007, de 24 de mayo, entre 600 y 3.000 €. La LO 15/2015, al proceder a una regulación más completa de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, con la finalidad, como se indica en su preámbulo, de dotarle de los instrumentos suficientes para garantizar la efectividad de las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, contempla las multas coercitivas entre las medidas que puede adoptar en los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones, con una configuración sustancialmente similar a la que tenían en la anterior redacción de la LOTC, si bien sitúa la horquilla de su importe entre 3.000 y 30.000 €.

El Gobierno de la Generalitat funda la impugnación del precepto en el carácter sancionador que, en su opinión, revisten las multas coercitivas, con la consiguiente vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25 CE).

Las garantías que la Constitución prevé para los actos de contenido punitivo no resultan sin más exigibles, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, a los actos restrictivos de derechos. En efecto, este Tribunal tiene declarado en relación con el principio de legalidad en materia penal que los postulados del art. 25 CE no pueden aplicarse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo impropio su aplicación extensiva o analógica a supuestos distintos o a actos por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o tienen un verdadero sentido sancionador. Por otra parte, para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico.

Debemos, en consecuencia, indagar en la verdadera naturaleza de las multas coercitivas previstas en el art. 92.4 a) LOTC.

Este Tribunal ha venido negando, con carácter general, la existencia de una función retributiva, propia de las sanciones, en aquellas medidas, entre otras, las que tiene la finalidad de constreñir a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta. Así, por lo que respecta en particular a las multas coercitivas en el ámbito administrativo, consiste en una medida de constreñimiento económico adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa.

Esta doctrina constitucional resulta de aplicación, por la identidad sustancial que presentan unas y otras medidas, a las multas coercitivas previstas en el art. 92.4 a) LOTC.

A juicio de los recurrentes la horquilla de las cuantías fijada por el legislador para las multas coercitivas en el art. 92.4 a) LOTC, resulta desproporcionada en relación con la capacidad económica de los sujetos que pueden ser multados.

Esta apelación genérica a la proporcionalidad requiere advertir que este principio no constituye en nuestro ordenamiento un canon de constitucionalidad autónomo. Pues bien, en el recurso no se anuda a la denunciada desproporción de la horquilla de las cuantías de las multas coercitivas la infracción de precepto constitucional alguno, preten-

diéndose de este Tribunal un análisis abstracto del precepto impugnado, lo que, ha de conducir, sin más, a su desestimación.

3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 **Introducción**

Una vez transcurrido el primer año completo al frente de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, puede confirmarse el análisis efectuado sobre los problemas que afectan tanto al Tribunal como a la propia Fiscalía, expuestos en la precedente memoria, y las posibles soluciones que se apuntaban.

Es evidente que, en el momento actual, la sociedad española se encuentra conmovida por la sucesión de acontecimientos íntimamente unidos a la corrupción, con el daño que eso produce a las instituciones afectadas. La creación de las oficinas antifraude, en el ámbito autonómico, es una consecuencia de este fenómeno.

Si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas (en adelante, TCu) no tiene entre sus cometidos directos la lucha contra la corrupción, no puede soslayarse que está en condiciones de colaborar con otros órganos, que sí tienen ese objetivo, poniendo de manifiesto en sus informes todas las irregularidades, formales y materiales, que se detecten en las entidades del sector público que fiscaliza.

Esta tarea debe desarrollarse no solo por el Tribunal de Cuentas, sino por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (en adelante, OCEX) que, por su número y proximidad a los entes fiscalizados, están en condiciones de mejorar la gestión pública, en general, y las prácticas contractuales de numerosos organismos, en particular.

Corresponde remarcar, en este sentido, que la Fiscalía recibe numerosas denuncias relativas a irregularidades advertidas en la gestión económico-financiera de las Corporaciones Locales, que deberían dar lugar a la fiscalización de dichas entidades.

Como es sabido, la iniciativa del procedimiento de fiscalización corresponde única y exclusivamente al Pleno del Tribunal de Cuentas, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Parece conveniente incrementar el esfuerzo fiscalizador, a fin de incluir en los programas anuales de fiscalización a aquellos Ayuntamientos o sociedades municipales que lo soliciten, pues ello redundaría en un mayor control y transparencia, no solo de las instituciones

afectadas directamente, sino de las demás, que contemplarían en un horizonte no muy lejano la posibilidad de ser auditados diferentes aspectos de su gestión a instancia de los nuevos Alcaldes, Presidentes o Gerentes, con la correspondiente exigencia de responsabilidades (contables, penales, tributarias o administrativas).

Cuando el propio responsable de una entidad pública interesa que sea fiscalizada su institución, debe colegirse que tiene poderosas razones para ello.

Asimismo, consideramos una medida necesaria que las sociedades públicas cuenten en su órgano de asesoramiento, tanto jurídico como económico, con funcionarios pertenecientes al organismo del que dependen estatutariamente.

En el ámbito del sector público, la auditoría tiene un contenido más amplio que en el sector privado, pues puede comprender la auditoría de regularidad contable (auditoría de cuentas), la auditoría de cumplimiento y la auditoría operativa o de gestión.

Esta última, que tiene especial repercusión en el mundo anglosajón, debe centrar, en los años venideros, el interés de la fiscalización en nuestro Tribunal, pues está orientada a proporcionar la valoración de las operaciones y de los sistemas de gestión de la entidad, programa o actividad auditada, en lo que afecta a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión, a fin de detectar posibles deficiencias y proponer las pertinentes correcciones.

Estos datos son fundamentales, tanto para las instituciones destinatarias de los informes como para los ciudadanos en general. Saber qué valoración merecen los sistemas y procedimientos de gestión respecto de los objetivos que deben cumplir o el grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia constituyen elementos sustanciales para determinar la racionalidad del gasto público, que representa una parte significativa de la riqueza nacional (en el año 2015, ascendió al 43,8% del PIB).

Ante la enorme dificultad que tienen las Administraciones Públicas para nivelar los ingresos con los gastos, con la lacra del déficit público y la limitación en el incremento de los impuestos, el sometimiento de las cuentas públicas a la valoración de la auditoría operativa resulta inobjetable.

No se trata de sustituir una auditoría por otra, sino de complementarla.

Al respecto, el art. 31.2 de la Constitución dispone que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y

economía». El criterio de eficacia es inseparable de los de racionalidad, economía y eficiencia.

Un proceso económico únicamente es eficiente si logra optimizar los recursos asignados y el grado de eficiencia debe medirse como aproximación al óptimo.

En este sentido, debe resaltarse que el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos se halla consagrado en el art. 7 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (en adelante, LOEPYSF), cuando afirma que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público». Añade que «las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que afecten a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Asimismo, el art. 8 LOEPYSF proclama el principio de responsabilidad, de tal manera que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que se hubieran derivado de tal incumplimiento.

Por otra parte, cabe subrayar, como algo realmente importante y novedoso, la «Moción a las Cortes Generales relativa a la modificación del régimen contable y de control interno de los Órganos Constitucionales y de relevancia constitucional», que figura incluida, a iniciativa del propio Tribunal, en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2017, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2016.

Los antecedentes de dicha Moción se encuentran en el «Informe de Fiscalización del Consejo General del Poder Judicial», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de julio de 2014.

Este último informe pone de manifiesto que el régimen contable establecido para los Órganos Constitucionales con sección independiente en los Presupuestos Generales del Estado ha tenido y tiene algunas consecuencias inadecuadas en la rendición de las cuentas y es causa de carencias significativas en la información económico-patrimonial y de los ingresos presupuestarios de los referidos Órganos.

La indicada Moción supone un paso más en la voluntad del Tribunal de Cuentas de que se perfeccionen los regímenes contables y de control interno de los entes públicos, cualquiera que sea la posición que ocupe el órgano fiscalizado.

Finalmente, en lo que afecta a la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, debe insistirse en la necesidad de que se produzcan reformas legislativas que amplíen los supuestos constitutivos de alcance, así como la introducción de un único procedimiento de enjuiciamiento contable, a fin de dar pronta y adecuada respuesta a los ilícitos detectados en la fiscalización o examen de las cuentas públicas.

En el ámbito del resarcimiento de los perjuicios causados al Tesoro Público, se aborda en la presente Memoria, de manera especial, el estudio del expediente administrativo de responsabilidad contable, cuya aplicación efectiva dista mucho de ser satisfactoria.

3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas

3.2.1 FISCALES

En el año 2016 la plantilla de la FTCu, está integrada a 31 de diciembre de dicho año por los Fiscales que se indican a continuación:

FISCAL-JEFE: Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Torres Morato, que tomó posesión de su cargo el día 7 de septiembre de 2015

TENIENTE FISCAL: Ilmo. Sr. D. Luis Rueda García, que tomó posesión de su cargo el día 25 de junio de 2007.

FISCALES:

Ilmo. Sr. D. José Ángel Serrano Herraiz, que tomó posesión de su cargo el día 26 de junio de 1998.

Ilmo. Sr. D. Fernando Cotta y Henríquez de Luna, que tomó posesión de su cargo el día 28 de julio de 2015

Ilma. Sra. D.^a María Luisa de la Hoz García, que tomó posesión de su cargo el día 29 de septiembre de 2005.

3.2.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Se ha mantenido a lo largo de 2016 la distribución de trabajo establecida en años anteriores, dado que resulta equitativa y adecuada con las previsiones legislativas.

En efecto, dado que una de las competencias fundamentales del Fiscal Jefe hace referencia a su participación en el Pleno, a quien

corresponde conocer y aprobar, en su caso, los proyectos de informe de fiscalización (en adelante, PIF), elaborados por los Consejeros de la Sección de Fiscalización, parece razonable que, para un más profundo y completo conocimiento de los asuntos, en la asignación de trabajo del Fiscal Jefe se incluya el despacho de la totalidad de la actividad fiscalizadora llevada a cabo por el Tribunal, así como la de cualquier otra que, independientemente de su naturaleza, deba ser aprobada por el Pleno, tales como la elaboración de mociones, memorias o notas, la confección del Programa de Fiscalizaciones a desarrollar por el Tribunal o la resolución de recursos en materia de personal.

Además, el Fiscal Jefe tiene a su cargo la tramitación de todas las diligencias preprocesales, excepto las provenientes de los OCEX que, en número creciente según se acredita con la estadística, se incoan en la Fiscalía, de conformidad con el art. 5.3 de nuestro Estatuto.

La asignación de trabajo del Fiscal Jefe se complementa con el visado de los dictámenes emitidos por el resto de los Fiscales de la plantilla, tarea que, sin embargo, no es exhaustiva, circunscribiéndose a los que a continuación se expresan:

- Informes de Fiscalización de los OCEX.

- Peticiones de archivo de la pieza separada formada en la tramitación del juicio de cuentas.

- Peticiones en las que se considera improcedente el nombramiento de Delegado Instructor.

- Peticiones de archivo del procedimiento.

- Peticiones de sobreseimiento.

- Escritos de interposición o de impugnación de recursos de cualquier clase.

- Escritos de demanda.

- Peticiones de inadmisión de escritos en los que se ejercita la acción pública.

- Dictámenes sobre competencia.

- Escritos de no personación en el proceso.

- Escritos renunciando a la formalización de demandas.

- Escritos en los que se aprecia la improcedencia de mantener la pretensión planteada por otra parte.

Cualquier otro que los Sres. Fiscales consideren procedente, por su relevancia o por la necesidad de fijar un criterio homogéneo.

Como se deduce fácilmente de la anterior enumeración, la selección de los dictámenes emitidos en los procesos jurisdiccionales sujetos a visado se ha efectuado con un criterio fundamental: todos aquellos que impliquen la finalización o la interrupción del proceso

deben ser visados, control que igualmente se extiende a los que dan principio al mismo.

La restante actividad del TCu es atendida por el resto de los Fiscales de la plantilla, quienes, por tanto, se ocupan de dictaminar:

Todos los informes de fiscalización aprobados por los OCEX.

Todos los procesos jurisdiccionales en los trámites que son de la competencia del TCu.

Todos los expedientes sobre cancelación de fianzas.

La distribución del trabajo que se deja expresado se efectúa entre los Sres. Fiscales con arreglo a los siguientes criterios:

1.º) Informes de fiscalización de los OCEX: se distribuyen entre el Teniente Fiscal y los tres Fiscales de la plantilla, con independencia del órgano que los haya elaborado. Dicho criterio se considera el más adecuado por cuanto, remitiéndose el informe cuando ya ha recibido la aprobación del OCEX, no resulta necesario establecer una vinculación directa entre cada Fiscal y el ente que realiza la fiscalización. De este modo, el Teniente Fiscal despacha cuatro números y cada uno de los tres Fiscales, dos números.

2.º) Procesos jurisdiccionales: como los mismos son tramitados por tres departamentos, a cada uno de ellos figura adscrito un Fiscal que se encarga de intervenir en la tramitación de todos los procesos, excepto aquéllos cuyos números terminan en cero y en uno, los cuales son despachados por el Teniente Fiscal, que, además, está encargado de despachar los expedientes de cancelación de fianzas.

3.3 Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora

3.3.1 INTRODUCCIÓN

La función fiscalizadora del TCu se caracteriza por ser suprema, pero no por ser la única que se lleva a cabo en España sobre la actividad económico-financiera del sector público, ya que doce de las diecisiete Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) constituidas en España⁹ se han dotado de órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público en el ámbito autonómico y municipal, que concurren, de manera coordinada con el TCu, en la realización de dicha actividad fiscalizadora. Tales órganos reciben dis-

⁹ Las CCAA en las que no están constituidos OCEX son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

tintas denominaciones, por lo que la referencia a los mismos de manera conjunta se realizará con el acrónimo OCEX.

La realización de dicha actividad fiscalizadora se lleva a cabo a través de un procedimiento cuya tramitación en la Fiscalía no está recogida en el programa de gestión *Fortuny*, razón por la cual los datos referentes a la misma se obtienen de bases de datos confeccionadas al efecto, una para los procedimientos tramitados en el TCU y otra para los tramitados por los OCEX.

La intervención de la Fiscalía en los procedimientos de una y otra clase se produce en momentos distintos, puesto que, mientras que en los que se tramitan en el TCU la intervención de la Fiscalía tiene lugar antes de su aprobación por el Pleno, en los que se tramitan ante los OCEX, dicha intervención tiene lugar después de que el informe haya sido aprobado por el Órgano de Control y, en algunos casos, después de que el mismo haya sido presentado ante la Asamblea Parlamentaria de la correspondiente CA.

Con la pretensión de conseguir la máxima colaboración entre Instituciones que tienen el mismo objetivo, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y determinados OCEX han firmado en los últimos años un protocolo de actuaciones que tiene por fin institucionalizar el procedimiento para promover la exigencia de responsabilidades contables, o de otra naturaleza, derivadas de hechos contenidos en los Informes de Fiscalización aprobados por dichos OCEX.

En este sentido, han sido firmados protocolos de actuación con la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Desde mi toma de posesión he mantenido conversaciones con la práctica totalidad de los Presidentes y Síndicos Mayores de los OCEX, comprobando su clara disposición a conseguir una relación fluida, con intercambio de información y apoyo mutuo. Todo ello está destinado a lograr el entendimiento adecuado para obtener del trabajo de control externo los frutos deseados. La opinión pública debe saber que nuestro esfuerzo común no tiene otro horizonte que la mejora del rendimiento de las fiscalizaciones realizadas y la exigencia de las responsabilidades que se detecten.

El referido clima de colaboración ha sido constatado en la reunión de los asesores jurídicos y secretarios generales de los OCEX, celebrada los días 23 y 24 de marzo de 2017 en la ciudad de Pamplona, con la activa participación del Fiscal Jefe y de la Subdirectora Adjunta de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, D.^a Pilar Jiménez Rius.

3.3.2 LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DEL TCU

Siendo la actividad fiscalizadora de la gestión económico-financiera del sector público una competencia exclusiva del TCU o de los OCEX, la exposición de la intervención de la Fiscalía en el ejercicio de la misma se realizará distinguiendo el carácter, nacional o autonómico, del Órgano que la ha llevado a cabo.

La intervención de la Fiscalía en el ejercicio de la función fiscalizadora del TCU tiene lugar en tres momentos distintos:

A) *La Fiscalía participa en la preparación y aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones*

La aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones es competencia del Pleno. En este Plan se incluyen las fiscalizaciones acordadas por el Pleno, las fiscalizaciones de la Cuenta General del Estado y de las Cuentas Anuales de las Comunidades y Ciudades Autónomas que carecen de Órganos de Control Externo y las fiscalizaciones de los partidos políticos y de los procesos electorales. Igualmente, deben incluirse en el Plan aquellas fiscalizaciones requeridas por la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas valora la conveniencia de que, en el ámbito de las Corporaciones Locales, se lleven a cabo un número superior de fiscalizaciones por los órganos competentes, a fin de esclarecer las causas que han originado, en algunos casos, significativos endeudamientos en dichas arcas, así como el destino que han tenido ingentes recursos públicos. Ello redundaría en la existencia de un control más exhaustivo de la gestión económica y financiera de las entidades locales, y de mayor transparencia, en sintonía con lo que la sociedad está demandando de manera creciente.

B) *La Fiscalía participa en la aprobación de las Directrices Técnicas*

Dicho documento es esencial en toda fiscalización, por cuanto *conforma la voluntad del Pleno en relación con los extremos que pudieran afectar a la realización de la fiscalización que se prevé efectuar* (Norma 29 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas).

La importancia de la aprobación de las Directrices Técnicas reside en que las mismas incluyen, entre otros extremos, el ámbito subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización, los objetivos de la fiscalización, el tipo de fiscalización, las áreas de trabajo y procedimientos de auditoría, los medios personales y materiales.

C) *La Fiscalía interviene en la aprobación de los Informes de Fiscalización*

Es el momento en el que culmina la realización de la actividad fiscalizadora del TCu, cuyo informe final se aprueba, una vez oídos los responsables de las entidades fiscalizadas (trámite de alegaciones) y después de que los miembros integrantes del Pleno hayan podido formular, en su caso, observaciones al proyecto de informe, elaborado por cada departamento fiscalizador. Tales observaciones, en el supuesto de ser aceptadas, dan lugar a las correspondientes modificaciones de dicho proyecto que, en todo caso, antes de ser sometido a la aprobación del Pleno, es objeto de deliberación en la Sección de Fiscalización. Esta última la componen únicamente los Consejeros a los que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora, que son todos los que integran el Pleno, excepto su Presidente y los miembros de la Sección de Enjuiciamiento.

Para el año 2016 se programaron 128 actuaciones fiscalizadoras y se aprobaron 59 informes y una Moción.

La intervención del Fiscal en los procedimientos fiscalizadores aprobados a lo largo de 2016 es la que se expresa en el cuadro que a continuación se inserta:

INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN APROBADOS POR EL TCu EN 2016

Inf. Aprobados	Sin observac.	Observac.	Sin respon.	Respons. Contable	Respons. Penal	Otras responsabilid.
60	28	32	30	27	3	5

Se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1. Se ha mantenido prácticamente el nivel de fiscalizaciones conseguido el año 2015, que ascendió a 62, lo que acredita la difi-

cultad de superar este último número, debido a las exigencias de tiempo y de recursos humanos que conlleva la actividad fiscalizadora desde su inicio hasta la aprobación de los informes. De ahí la diferencia entre el número de actuaciones programadas y el de aprobadas.

2. En la elaboración del Programa de Fiscalizaciones para el año 2016, el TCU ha tenido en cuenta la selección de significativos volúmenes de ingresos y gastos públicos y de áreas de riesgo especialmente relevantes en la gestión económico-financiera del sector público (control de subvenciones públicas o programas sociales relacionados con la pobreza), la actualización de los ámbitos temporales de la fiscalización, el acortamiento de los plazos de ejecución, la potenciación de fiscalizaciones operativas y la programación de un número de fiscalizaciones acorde a los medios disponibles.

3. El citado programa contemplaba la fiscalización del cumplimiento de objetivos en el presupuesto por programas, la de diversas actividades económicas, de gestión y de control desarrolladas en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos, la del proceso de reestructuración bancaria, la de determinados Supervisores y Reguladores y la fiscalización sobre la gestión y el control de diversas prestaciones y servicios en el ámbito de la Seguridad Social. Se acordaron fiscalizaciones en materia de reestructuración en los sectores públicos fundacional y local, así como las relativas a indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos de determinadas entidades del sector público estatal. En el ámbito empresarial se estableció fiscalizar determinadas aportaciones de capital, operaciones de otorgamiento de avales y garantías, y actividades relacionadas con las infraestructuras del transporte terrestre y con la protección del medio ambiente.

4. Se ha llevado a cabo la fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales de 24 de mayo de 2015. En este informe se recogen los resultados de la correspondiente fiscalización sobre la regularidad de las contabilidades de los ingresos y gastos electorales presentadas al Tribunal de Cuentas por las formaciones políticas legalmente obligadas a ello, con atención a los recursos, gastos y tesorería de campaña. De las 2075 formaciones políticas obligadas a presentar la contabilidad, 1172 cumplieron con dicha obligación y 903 no lo hicieron. En relación con estas últimas, se ha formulado propuesta de no adjudicación de la subvención de acuerdo con el art. 134.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, *de Régimen Electoral General* (en adelante, LOREG). Asimismo, se ha efectuado propuesta de reducción de la subvención por la concurrencia de determinadas irre-

gularidades y deficiencias, respecto de otras siete formaciones políticas. Un número relevante de formaciones políticas excedió el límite máximo de gastos establecidos en la normativa electoral.

Igualmente, se ha fiscalizado la contabilidad electoral derivada de las Elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015. Las 25 formaciones políticas obligadas a presentar la contabilidad relativa a este proceso electoral han cumplido con dicho deber, utilizando para ello la Sede Electrónica del TCu. Concurren los requisitos para percibir subvenciones electorales en 22 de dichas formaciones, lo que no tiene lugar en las otras tres por no haber obtenido representación parlamentaria en este proceso electoral. Como principales deficiencias, el Informe recoge determinados gastos que no han sido debidamente justificados, que se realizan fuera del período electoral o que no tienen naturaleza electoral conforme al art. 130 LOREG. Ninguna formación política supera el límite máximo de gastos ni los límites establecidos para los gastos de publicidad exterior y de publicidad en prensa y radio. El Tribunal no ha estimado formular propuestas de no adjudicación, si bien ha efectuado una propuesta de reducción de la subvención a percibir por una formación política al haber incurrido ésta en determinados gastos no autorizados por la normativa electoral.

5. Se continúa prestando atención a la supervisión y control del desarrollo de las políticas de igualdad efectiva de mujeres y hombres, a partir de la decisión de que, entre los objetivos que se establezcan en las Directrices Técnicas de las fiscalizaciones programadas, se incluya el de la verificación de la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

3.3.3 LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX

Como se ha indicado anteriormente, la intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEX es más restringida que en la llevada a cabo por el TCu porque, realizándose la misma cuando el Informe de Fiscalización ya ha sido aprobado, no es posible formular observaciones sino solamente promover, en su caso, la exigencia de algún tipo de responsabilidad.

Se expresa en el siguiente cuadro, solamente el número total de informes aprobados por cada uno de ellos:

ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX 2016

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	19
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	8
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	30
Consello de Comptes de la CA de Galicia.	12
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	17
Cámara de Comptos de la CA de Navarra	38
Audiencia de Cuentas de la CA de Islas Canarias	18
Cámara de la CA de Andalucía	32
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	40
Consejo de Cuentas de la CA de Castilla y León	15
Sindicatura Cuentas del Principado de Asturias	9
Cámara de Cuentas de Aragón.	7
Total	245

La intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEX es la que se refleja en el cuadro que a continuación se inserta:

INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX EN 2016

Inf. Aprobados	Sin Responsabilidad	Respons. Contable	Responsabilidad Penal	Otras Responsabilidades
245	149	96	11	0

Se ha producido un descenso en el número de Informes de Fiscalización aprobados por los OCEX en el ejercicio a que se refiere la presente Memoria, respecto de los dictaminados en el año 2015, que alcanzaron el número de 278, si bien este hecho probablemente obedezca a razones puramente coyunturales.

3.3.4 PARTIDOS POLÍTICOS. MODIFICACIONES DE LAS REGLAS INTERNAS PARA LA INICIACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El Pleno del TCu, en su sesión de 30 de marzo de 2017, ha modificado, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2015,

de 1 de octubre, de *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante, LPACAP), las reglas internas para la iniciación del procedimiento sancionador sobre financiación de partidos políticos previsto en la LO 8/2007, de 4 de julio, *sobre financiación de los partidos políticos* (en adelante, LOFPP), aprobadas el 30 de abril de 2015. Dichas reglas tienen actualmente el siguiente tenor:

1.^a Cuando el TCU tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones determinadas en los números dos, tres y cuatro del art. 17 LOFPP, como consecuencia de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores correspondientes a los Informes a los que se refieren los artículos 16 LOFPP y 134 LOREG, el Pleno dispondrá, a propuesta de los Consejeros titulares del Departamento de Partidos Políticos, la apertura de un período de información previa por los hechos que pudieran ser constitutivos de tales infracciones, dándose audiencia a los presuntos infractores.

A los efectos de lo anterior, si en el desarrollo de la fiscalización cualquiera de los integrantes del equipo fiscalizador aprecia irregularidades supuestamente constitutivas de cualquiera de las infracciones a que se ha hecho referencia en el primer apartado de esta regla, documentará las actuaciones realizadas y las elevará de forma inmediata a sus superiores jerárquicos, haciendo constar esa circunstancia, para su traslado desde la Dirección Técnica del Departamento de Partidos Políticos a los Consejeros titulares de dicho departamento.

Dichos Consejeros, a la vista de la documentación remitida, valorarán si procede sin más su traslado al Pleno, para dar cumplimiento a lo previsto en el art. 18.1 LOFPP, o bien si es más conveniente esperar al resultado del trámite de audiencia al fiscalizado establecido en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de *Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* (en adelante, LFTCu). En este último caso tomará las medidas oportunas para disponer, tan pronto como sea posible, de dicho resultado.

2.^a La ejecución del Acuerdo del Pleno sobre la apertura de un período de información previa será realizada por la Secretaría General, de conformidad con los artículos 28 LOTCu y 17.1 LFTCu.

3.^a El plazo que se conceda para la audiencia y, en su caso, presentación de alegaciones y documentos será de quince días, atendiendo a lo que dispone el art. 82.2 LPACAP y en concordancia con lo establecido en el art. 18.2 LOFPP.

4.^a Los resultados de la información previa se remitirán por la Secretaría General a los Consejeros titulares del Departamento de

Partidos Políticos que, en el plazo máximo de quince días desde su recepción, trasladarán al Pleno la propuesta de iniciación del procedimiento sancionador o, por el contrario, que no ha lugar a Ésta, para su aprobación, si procede, en la primera reunión del mismo. El referido plazo de quince días podrá prorrogarse, en los términos previstos en el art. 32 LPACAP, a propuesta motivada de los Consejeros titulares del Departamento de Partidos Políticos, cuando resulte imprescindible por el número de actuaciones en curso, lo que deberá acordarse por el Pleno.

5.^a La instrucción del procedimiento sancionador corresponderá al Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Partidos Políticos, sin perjuicio de que excepcionalmente, por el elevado número de procedimientos incoados u otra razón extraordinaria debidamente motivada, el Pleno del Tribunal pueda acordar, a propuesta de los/as Consejeros/as titulares del Departamento de Partidos Políticos, encomendar la instrucción de procedimientos a los Subdirectores Jefes de las Asesorías Jurídicas de la Presidencia del Tribunal, de la Presidencia de la Sección de Fiscalización, de los diferentes Departamentos que componen esta última, así como a los/as Subdirectores/as Técnicos/as o funcionarios/as con puesto equivalente de la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento y de los Departamentos jurisdiccionales de la misma, por este orden.

6.^a El instructor practicará las actuaciones que, conforme a su buen criterio, fueran necesarias.

En todo caso, el instructor realizará las actuaciones contempladas en el art. 18 LOFPP y, en consecuencia, practicará necesariamente las que permitan la precisa determinación de los hechos, especificando los que considere probados, así como su calificación jurídica, a los efectos de su tipificación, de acuerdo con la norma que considere aplicable.

Igualmente, el instructor determinará la fecha en que cada una de las presuntas infracciones fue cometida, a efectos de poder establecer el *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción de cada una de ellas.

El hecho de que el instructor pueda considerar que no existe infracción o responsabilidad no lo eximirá de realizar una instrucción completa y, por tanto, de practicar las referidas actuaciones, con arreglo a lo dispuesto en el art. 18.4 LOFPP.

Cumplido el correspondiente trámite de audiencia, conforme a lo previsto en el art. 18.5 de la LOFPP, el instructor elevará al Pleno la propuesta de resolución que, con arreglo a su criterio, estime oportuna, debiendo ajustarse en su contenido a lo dispuesto por el art. 18.

Cuatro LOFPP. La remisión de la propuesta de resolución al Pleno se realizará por conducto de la Secretaría General.

El Pleno, antes de dictar resolución, podrá decidir, conforme a lo establecido en el art. 87 LPACAP, la realización de actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. La práctica material de dichas actuaciones podrá encargarse por el Pleno al instructor del expediente, pudiendo, en su caso, señalar aspectos concretos que hubieran de quedar cubiertos por tales actuaciones para poder formarse un juicio sobre los mismos, sin que haya de afectar a la propuesta de resolución formulada por el instructor, de acuerdo con su criterio.

Finalmente, el Pleno dictará resolución motivada, que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por el partido interesado y aquellas derivadas del procedimiento, no quedando vinculado a la propuesta de resolución, excepto en cuanto a la relación de los hechos expresados en ella, que el Pleno podrá variar, matizándolos o tomando en cuenta otros en el caso de que ello sea beneficioso para el partido político incurso en el procedimiento sancionador, motivando específicamente en la resolución la variación fáctica, de acuerdo con el art. 18. Ocho LOFPP.

Corresponderá a la Secretaría General la redacción de la resolución definitiva en los términos acordados por el Pleno, así como su notificación.

7.^a En los casos en que el Tribunal tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones previstas en el art. 17 LOFPP, al margen del proceso de rendición de cuentas y tramitación del procedimiento fiscalizador correspondiente, y aquellos afecten a un ejercicio o proceso electoral ya fiscalizado, se comunicará, a través de la Secretaría General, a quien o quienes los hubieran puesto de manifiesto, que el Informe de Fiscalización correspondiente se aprobó por el Pleno del Tribunal de Cuentas en fecha determinada, que fue objeto de la tramitación parlamentaria pertinente ante la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y que se encuentra alojado en la página web de este Tribunal, informando, en su caso, de las operaciones concretas que se hubieran realizado en aplicación del art. 18 LOFPP.

No obstante lo anterior, si de los hechos comunicados al Tribunal se derivaran circunstancias, datos, estados, documentos, antecedentes o informes que pudieran no haber sido tenidos en cuenta para la aprobación del Informe de Fiscalización, la Secretaría General, siguiendo instrucciones del Departamento de Partidos Políticos, recabará de

quien corresponda toda la información y documentación relacionada con los hechos de los que haya tenido conocimiento.

8.^a Una vez recibida la información y documentación a que se refiere la regla precedente, la Secretaría General la trasladará al Departamento de Partidos Políticos para que valore si procede actuar de conformidad con los trámites del art. 18 LOFPP y en el supuesto de que así fuera proponer al Pleno del Tribunal la apertura de un período de información previa, aplicándose a partir de aquí las reglas segunda a sexta.

9.^a Cuando el TCU tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones previstas en el art. 17 LOFPP, al margen del proceso de rendición de cuentas y tramitación del procedimiento fiscalizador correspondiente y no afecten a un ejercicio o proceso electoral ya fiscalizado, se informará a quién los hubiese puesto de manifiesto, por medio de la Secretaría General, que se encuentran en tramitación los procedimientos fiscalizadores relativos al ejercicio o ejercicios de que se trate y que será en el ámbito de dichos procedimientos donde el TCU pueda analizar los hechos comunicados y que, si así fuera acordado, se procederá tal como preceptúa el art. 18 LOFPP.

Al mismo tiempo, se actuará conforme al segundo párrafo de la regla séptima y según dispone la regla octava.

10.^a Los acuerdos y comunicaciones que se adopten en el ámbito de estas reglas internas se ajustarán al régimen de notificación, publicación y traslado establecido en la LPACAP, de aplicación supletoria a los procedimientos sancionadores regulados en la LOFPP de acuerdo con la previsión contenida en la Disposición Final segunda de la misma, en relación con la Disposición Final cuarta LPACAP.

3.4 La actividad jurisdiccional

3.4.1 INTRODUCCIÓN

El texto constitucional regula el Tribunal de Cuentas en su art. 136 y lo configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.

Ahora bien, ésta no es la única función que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas sino que, al mismo tiempo y, de acuerdo con una larga tradición histórica, la Carta Magna le confiere la potestad jurisdiccional en el ámbito contable, utilizando la expresión *sin perjuicio de su propia jurisdicción*.

Tal reconocimiento se lleva a cabo igualmente en la LO 2/1982, de 12 de mayo, *del Tribunal de Cuentas* (en adelante, LOTCu), en la LFTCu y en repetidos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del TC (STC de 31 de enero de 1991) como del TS (STS de 22 de noviembre de 1996).

No se trata de una atribución infraconstitucional, como a veces ha sido catalogada la jurisdicción contable, sino que tiene un entronque directo con la normativa constitucional.

En nuestro Derecho, el TCu tiene atribuidas dos funciones netamente diferenciadas, las cuales, según ha declarado la Sala de Justicia del TCu, entre otras, en la Sentencia 11/1998, de 3 de julio, tienen distinta naturaleza y finalidad. Literalmente, afirma la Sala de Justicia, en la mencionada sentencia, «mientras que en el ejercicio de la función fiscalizadora que compete al Pleno del Tribunal se desarrolla una actividad técnica previa a la función política de las Cortes en la que se informa al órgano parlamentario acerca de la adecuación de la actividad económica financiera de los entes que integran el sector público a los principios que informan en nuestro Ordenamiento la ejecución del gasto público, es decir la legalidad, la eficiencia y la economía, la función de enjuiciamiento contable es una función de naturaleza jurisdiccional consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia contable».

La definición de la extensión y los límites de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se recoge en su Ley Orgánica, principalmente en sus artículos 15 a 18, así como en el art. 49 LFTCu, que recoge el concepto de responsabilidad contable.

El art. 15.1 LOTCu señala que «el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos».

De ello se desprende que sólo las personas que tengan a su cargo el manejo o custodia de fondos públicos, sean o no funcionarios, personas físicas o jurídicas, pueden incurrir en responsabilidad contable y ser enjuiciados por el Tribunal de Cuentas. Añade el apartado 2 del citado artículo que «la jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión».

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas se extiende a todo el territorio nacional, es única en su orden (art. 1.2 LOTCu), y es necesaria e improporrogable, exclusiva y plena (art. 17.1 LOTCu).

Es necesaria porque los órganos de enjuiciamiento contable están obligados a actuar para resolver las contiendas que, por reparto, le son encomendadas a través de las pretensiones deducidas por las partes.

Es improrrogable porque su competencia es la determinada por la Ley sin que sea procedente someterla a la voluntad de las partes.

Es exclusiva porque conoce de todas las cuestiones que se susciten respecto de las materias que le están atribuidas sin interferencia de los demás órdenes jurisdiccionales o de potestades ajenas. Dirimir las contiendas sobre responsabilidad contable en vía jurisdiccional es una función estatal atribuida en exclusiva a los órganos de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas.

Y es plena porque conoce en su totalidad de las cuestiones de hecho y de derecho, siendo único en su orden y sin perjuicio de los recursos de casación y revisión, en determinados supuestos, ante el Tribunal Supremo.

Asimismo, debe mencionarse la función consultiva que al Tribunal le atribuye la Disposición Adicional 11.^a de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, *de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa*, para los anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones reglamentarias que afectan a su régimen jurídico.

Al respecto, establece la citada disposición que «Se someterán a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de Ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional. El Tribunal emitirá su informe en el plazo improrrogable de treinta días. Excepcionalmente, el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo, atendiendo a las circunstancias del caso. El Gobierno remitirá dicho informe a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de Ley».

A través del ejercicio de la acción de responsabilidad contable se formula un juicio de reproche sobre la adecuación a la normativa presupuestaria y contable de la gestión de los fondos públicos, lo que permite obtener el reintegro al Tesoro de los caudales que nunca debieron salir del mismo o de los que no se llegaron a ingresar en él cuando era preceptivo.

Para llevar a cabo dicha actividad jurisdiccional la legislación reguladora del TCu establece dos cauces procesales distintos: el juicio de cuentas, por medio del que se ventilan los supuestos de responsabilidad contable que no sean constitutivos de alcance, y el procedimiento de reintegro por alcance, a través del que se exige la responsabilidad por alcance, expresión esta última que se viene a identificar con la existencia de un saldo deudor injustificado en las cuentas de cualquier entidad integrante del sector público.

Uno y otro proceso se tramitan a través de dos procedimientos diferentes: el juicio de cuentas se ajusta en su tramitación a la del

recurso contencioso-administrativo, mientras que el proceso de reintegro por alcance se adecua a la del procedimiento civil.

Ambos procesos también, van precedidos de una fase previa, que tiene por objeto concretar el importe de los daños, determinar la identidad de los presuntos responsables de los mismos y reunir los medios de prueba que acrediten los distintos elementos configuradores de la responsabilidad contable, la que se dilucida en la fase jurisdiccional propiamente dicha, que comienza con el planteamiento de la demanda.

La tramitación de dicha fase previa es diferente en uno y otro tipo de proceso, puesto que mientras que en el juicio de cuentas dicha tramitación es responsabilidad del propio Consejero que realizó la fiscalización de la que dimanen los indicios generadores de responsabilidad contable, en el procedimiento de reintegro por alcance corre a cargo del Delegado Instructor designado por la Comisión de Gobierno del TCU a propuesta de la Sección de Enjuiciamiento.

A continuación, se expresan los datos que se han obtenido de los listados de causas incoadas en Fiscalía, según el tipo de procedimiento (diligencias preliminares y procedimiento de reintegro) y el departamento de origen.

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 1	200	211
Dpto. 2	90	149
Dpto. 3	128	126
Total	418	486

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	189	161
Dpto. 2	150	134
Dpto. 3	102	158
TOTAL	441	453

La actividad jurisdiccional del TCU se expondrá diferenciando la de los tres Consejeros que componen la Sección de Enjuiciamiento

del TCu y la de la Sala de Justicia de la misma, expresando al final la del Fiscal ante cada uno de tales órganos, si bien previamente se considera necesario dar cuenta, con carácter general, de la evolución del trabajo de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a lo largo de 2016, que se completará con la llevada a cabo en materia de Cancelación de fianzas.

El número total de asuntos ingresados en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a lo largo de 2016 ascendió a 910 y, como el número de asuntos resueltos a lo largo de dicho periodo fue 992, puede concluirse que se ha producido un descenso en el número de asuntos pendientes, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Sala Justicia	14	51	53	12
Dpto. 1	121	389	372	138
Dpto. 2	200	240	283	157
Dpto. 3	158	230	284	104
TOTAL	493	910	992	411

Cabe señalar que el número de asuntos pendientes que corresponde a cada departamento al finalizar el año 2016, es similar, lo que pone de manifiesto un nivel de respuesta homogéneo en la tramitación de los procedimientos.

3.4.2 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LOS CONSEJEROS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La actividad jurisdiccional de los Consejeros del Tribunal de Cuentas se expondrá distinguiendo, por una parte, las diligencias preliminares tramitadas por ellos y, por otra parte, los procedimientos de reintegro por alcance, puesto que desde este momento es necesario dejar constancia de la escasa incidencia que la otra modalidad procedimental a través de la cual puede ser exigida la responsabilidad contable, el denominado Juicio de Cuentas, tiene en la actividad jurisdiccional del TCu.

3.4.2.1 Diligencias preliminares

El número total de diligencias preliminares iniciadas en el año 2016 ascendió a 418 (408 diligencias preliminares y 10 acciones públicas). Debido a la cantidad de diligencias resueltas, que han ascendido a 486, los procedimientos pendientes han quedado reducidos a 54 frente a los 122 del año 2015.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresadas 2016	Resueltas 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1	25	200	211	14
Dpto. 2	72	90	149	13
Dpto. 3	25	128	126	27
TOTAL	122	418	486	54

Las diligencias preliminares pueden iniciarse en virtud de traslados de actuaciones fiscalizadoras acordados por los departamentos que componen la Sección de Fiscalización del Tribunal o por los OCEX, a instancia de otras instituciones públicas o bien como consecuencia del ejercicio de la acción pública, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES INICIADAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	65	96	28	4	7	200
Dpto. 2	28	28	21	3	10	90
Dpto. 3	34	61	11	4	18	128
Totales	127	185	60	11	35	418

A su vez los traslados de actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por la Sección de Fiscalización del Tribunal o por los OCEX se pueden acordar, en el caso del TCu, a instancia del Fiscal o del Abo-

gado del Estado o a instancia de ambos conjuntamente y, en el caso de los OCEX, a instancia del Fiscal o del propio OCEX, puesto que en este último caso el informe de fiscalización se aprueba por el órgano de control sin intervención previa del Fiscal y sin intervención de clase alguna del Servicio Jurídico del Estado, si bien la legislación reguladora de los OCEX impone a dichos órganos, con unos u otros caracteres, la obligación de promover la exigencia de responsabilidad contable, instando del propio TCU la iniciación del procedimiento. Así se expresa en los cuadros siguientes:

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PROCEDENTES DE LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN EN ATENCIÓN AL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

Órgano	Ministerio Fiscal	M.º Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	89	35	3

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PROCEDENTES DE LOS OCEX EN ATENCIÓN AL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

Órgano	Ministerio Fiscal	OCEX
Totales	176	9

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES NO PROCEDENTES DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS SEGÚN EL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO

Órgano	Ministerio Fiscal	Instituciones públicas	Denuncias diversas	Acción pública
Totales	47	34	15	10

Como se ha dicho, a lo largo del año 2016 fueron resueltas 486 diligencias preliminares, cuya clasificación, en atención a la forma en la que se iniciaron, se refleja en el siguiente cuadro:

POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	66	107	28	4	6	211
Dpto. 2	30	68	41	4	6	149
Dpto. 3	32	60	14	4	16	126
Total	128	235	83	12	28	486

Las diligencias preliminares pueden ser archivadas cuando los hechos manifiestamente no revistan caracteres de alcance o cuando éste no estuviere individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales públicos. En los demás supuestos se procede al nombramiento de Delegado Instructor a fin de que tramite las correspondientes actuaciones previas.

Dichas actuaciones concluyen mediante acta de liquidación provisional, cuyo contenido puede consistir en declarar la existencia o inexistencia de indicios generadores de responsabilidad contable y, en el primer caso, el importe al que ascienden los mismos y las personas que aparecen como presuntos responsables, sobre cuyo patrimonio el propio Delegado Instructor puede adoptar medidas de aseguramiento, de naturaleza provisional, para garantizar la responsabilidad que se pueda declarar en sentencia.

Sin embargo, el contenido del acta no es vinculante ni para el departamento al que corresponde su conocimiento ni para el Fiscal y las partes, de suerte que se puede iniciar o no un procedimiento de reintegro con independencia de cual sea el contenido del acta de liquidación, ya que la incoación o no incoación del procedimiento depende exclusivamente del pronunciamiento que se adopte por el Consejero en cada caso competente sobre la admisión de la demanda que pueda presentarse. Es, pues, dicho acto procesal de presentación de la demanda, y no el contenido del acta de liquidación que se dicte en las actuaciones previas, lo que puede determinar la incoación o no del procedimiento.

Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a los largo de 2016 se iniciaron 326 actuaciones previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Sección de Enjuiciamiento.

La distribución por organismos y la cuantía de las actuaciones previas es la siguiente:

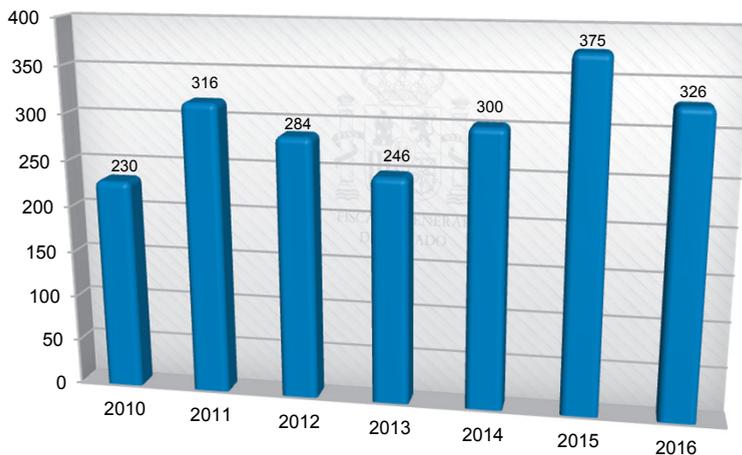
	Actuaciones previas
Administración del Estado	78
Sector Público Autonómico	89
Sector Público Local	159
Total	326

La evolución de las actuaciones previas durante los últimos siete años es la que se expresa a continuación:

ACTUACIONES PREVIAS

Año	Número
2010	230
2011	316
2012	284
2013	246
2014	300
2015	375
2016	326

La representación gráfica de las magnitudes anteriormente expresadas es la que se inserta a continuación:



A lo largo del pasado año se ha reducido la actividad de la Sección de Enjuiciamiento en relación con la evolución experimentada en el año 2015 en materia de actuaciones previas.

Se entiende que procede promover la responsabilidad contable, una vez constada la existencia de perjuicio en los fondos públicos, a fin de comprobar, en sede jurisdiccional, la concurrencia de los demás requisitos configuradores de dicha responsabilidad, como son la infracción de normativa presupuestaria o contable, la relación de causalidad, la legitimación pasiva y la existencia de dolo o negligencia grave.

Es decir, no se presume que por estar atribuida la gestión a entidades públicas dotadas habitualmente de mecanismos de control interno, la misma se desarrolla de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia y eficiencia sino que, conocida la producción del resultado dañoso a través de la actuación fiscalizadora, se averigua en sede jurisdiccional si de tales perjuicios se deriva o no responsabilidad contable.

De esa manera, el incremento, en su caso, del número de actuaciones previas no se traduce en un incremento en la misma proporción del número de demandas que se plantean pero significa que la investigación que se realiza en sede de fiscalización se profundiza en sede de enjuiciamiento y se apura en la medida de lo posible, lo que facilita, a su vez, que quede constancia en la Fiscalía de antecedentes suficientes para justificar sus decisiones.

Mención especial merece el análisis de la cuantía que alcanza el importe de las actas de liquidación provisional dictadas en las actuaciones previas, que, como antes se ha dicho, son resoluciones dictadas por los Delegados Instructores en las que, cuando se aprecia la existencia de algún ilícito contable, se cuantifica su importe.

Pues bien, durante el periodo informado, se han practicado por los Delegados Instructores designados al efecto, en actuaciones iniciadas tanto en años anteriores como en el 2016, 356 liquidaciones provisionales, 320 con resultado negativo y 36 con resultado positivo, por un importe total –previo y provisional– de 6.578.887'61€ (5.831.158'64€ correspondientes a la cuantía principal más 747.728'97€ de intereses).

3.4.2.2 *Acción pública.*

Sobre esta materia se ha seguido durante el año 2016 una práctica procesal desarrollada en común por los tres departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación.

Consiste la misma en la tramitación que deba darse al ejercicio de la acción contable cuando no es llevado a cabo por el Ministerio Fiscal o el Servicio Jurídico del Estado, caso en el que la legislación reguladora del funcionamiento del Tribunal de Cuentas exige la personación en forma, mediante escrito firmado por abogado y procurador, en el que se individualicen los supuestos de responsabilidad, con referencia tanto a las cuentas o actos susceptibles de determinarla como a los preceptos legales que se consideren infringidos.

La legislación vigente únicamente contempla dos procedimientos para tramitar las pretensiones de responsabilidad contable, el juicio de cuentas y el procedimiento de reintegro por alcance, siendo en tales procedimientos donde deben comparecer los ejercitantes de la acción contable, sin que en ninguno de ellos se contemple la existencia de un procedimiento denominado «Acción Pública», ya que el juicio de cuentas va precedido de la tramitación de una pieza separada mientras que el procedimiento de reintegro se prepara mediante la tramitación de las diligencias preliminares.

Pues bien, la Sección de Enjuiciamiento ha decidido tramitar, con numeración propia, el ejercicio de la acción pública de responsabilidad contable a través de un cauce procesal específico que tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la mencionada acción aunque tal vía procedimental no viene exigida por el ordenamiento.

Pese a que durante su tramitación el Fiscal manifieste su propósito de ejercer la acción por los hechos puestos en conocimiento del departamento a través de dicho cauce procesal, cuando no se constata el cumplimiento de los requisitos exigidos para que la ejercite el actor público, se acuerda el archivo de la acción pública tramitada, sin que, al mismo tiempo, como sería exigible por ser pública la acción, se acuerde la iniciación de procedimiento alguno, sino que a lo sumo se trasladan las actuaciones a la Fiscalía para que inste lo pertinente.

Ello obliga a la Fiscalía a ejercitar separadamente dicha acción cuando lo considera procedente, de manera que el cauce procesal instaurado, además de carecer de cobertura legal, contribuye a que se produzcan retrasos en la actuación jurisdiccional.

Dicha práctica, cuya consolidación se produjo en el año 2013, tiene su origen en los años anteriores, durante los que se tramitaron: 11 acciones públicas en 2012, 28 en 2013, 44 en 2014, 27 en 2015 y 11 en 2016, tal y como resulta del cuadro siguiente:

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresadas 2016	Resueltas 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1	1	4	4	1
Dpto. 2	2	3	4	1
Dpto. 3	2	4	4	2
Total	5	11	12	4

3.4.2.3 Procedimientos de reintegro por alcance

El análisis de este epígrafe se realizará distinguiendo entre los procesos declarativos y los procesos de ejecución.

3.4.2.3.1 Procesos declarativos

Durante el año 2016 se iniciaron 441 procedimientos de reintegro por alcance, siendo resueltos un total de 453, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1	96	189	161	124
Dpto. 2	128	150	134	144
Dpto. 3	133	102	158	77
Total	357	441	453	345

Dentro de este epígrafe se observan diferencias entre los datos que ofrece la estadística de los departamentos y la de la Sección, habiéndose incoado por aquéllos 39 procedimientos de reintegro por alcance más de los que se expresan en la estadística de la Sección, diferencia que no tiene otra explicación que la de los desgloses que, también dentro de esta fase del proceso, se acuerdan por los departamentos y pasan desapercibidos para la Sección de Enjuiciamiento.

Los procedimientos de reintegro en fase declarativa son los que a continuación se expresan:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1	46	174	150	70
Dpto. 2	80	132	122	90
Dpto. 3	81	96	152	24
Total	207	402	424	184

La evolución de los procedimientos de reintegro por alcance en fase declarativa en los últimos siete años es la que a continuación se expresa:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Año	Número
2010	183
2011	239
2012	262
2013	303
2014	331
2015	391
2015	402

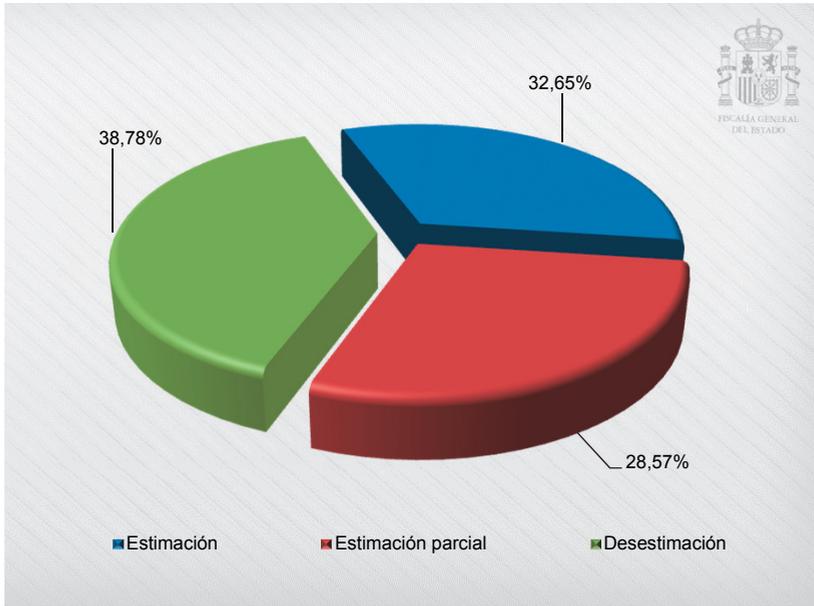
A su vez la forma de terminación de los procedimientos de reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

FORMA DE TERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

	Autos	Sentencias	Total
Dpto. 1	132	18	150
Dpto. 2	97	25	122
Dpto. 3	139	13	152
Total	368	56	424

Del número total de sentencias dictadas por los tres departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 23 fueron desestimatorias, 17 fueron estimatorias parciales de la demanda y 16 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 32,650% de los casos; parcialmente lo fueron en el 28,570%, alcanzando el 38,780% el volumen de las demandas que fueron íntegramente desestimadas.



La valoración de tales resultados debe hacerse, no solamente atendiendo a las magnitudes expresadas, sino también a las causas determinantes de las discrepancias, extremo éste que, por referirse en la mayoría de los casos a parte del importe en el que se estimaban los perjuicios y no al concepto causante de ellos, permite asegurar que el porcentaje de coincidencia entre las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal y el sentido de las Sentencias dictadas en primera instancia es prácticamente del 61%

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por sentencia, ya que 368 concluyeron mediante auto que declara la inexistencia de responsabilidad contable.

A este respecto debe indicarse que las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables las constituyen, de manera primordial, los informes de fiscalización, bien sean los realizados por el TCu, bien sean los aprobados por los OCEX. Junto con tales fuentes, también hay que contar con el ejercicio de la acción pública y con los traslados proce-

dentes de otras instituciones. Así se expresaba al tratar las diligencias preliminares, en donde puede comprobarse que del número total de diligencias preliminares, que ascendía a 486, se ejerció la acción pública en 12 ocasiones, en 28 el procedimiento se inició por denuncias diversas y en 83 por traslados procedentes de otras instituciones, por lo que ascendió a 128 el número de diligencias preliminares incoadas por ilícitos puestos de manifiesto en los Informes de Fiscalización y a 235 por ilícitos descubiertos en los Informes de los OCEX.

Pues bien, en todas las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables hay una característica común y es la de que, en mayor o menor medida, los hechos que generan responsabilidad contable no se conocen con precisión, tanto en lo que se refiere a la dinámica de su realización como en lo que respecta al resultado del daño causado.

En efecto, cuando los Fiscales analizan los informes de fiscalización, no promueven la exigencia de responsabilidad contable solamente cuando el hecho aparece descrito con precisión, recogiendo todos los elementos que configuran la responsabilidad contable, sino que basta con apreciar la existencia de perjuicios en los caudales públicos por parte de las personas encargadas de su gestión para que se promueva la tramitación del procedimiento correspondiente, ya que, tal como está configurado legalmente, su fase preprocesal tiene por finalidad averiguar tales extremos.

De esta manera se pretende que los Delegados Instructores, que son los funcionarios del TCu a los que la ley encomienda la realización de tal actividad preprocesal, dejen de ser meros liquidadores de la responsabilidad contable apreciada en los informes de fiscalización para empezar a convertirse en investigadores de la misma.

Tal modificación, sin embargo, dista mucho de ser todavía una realidad, si bien la dotación de la plantilla de la unidad administrativa a la que pertenecen dichos Delegados Instructores, pone ya de manifiesto la producción de dicho cambio por el incremento observado en los últimos años, próximo al 100%, como igualmente lo pone de manifiesto el incremento en el número de procedimientos que se archivan, ya que, tras la investigación pertinente, los indicios de responsabilidad contable que pueden apreciarse en la acusación de perjuicios a los fondos públicos, puesta de manifiesto en los informes de fiscalización, se desvirtúan en numerosas ocasiones, lo que se traduce en la procedencia de instar y acordar el archivo del procedimiento.

La distribución de los procedimientos de reintegro por organismos y provincias, y por cuantías, es la que a continuación se expresa, siendo necesario poner de manifiesto nuevamente la falta de coincidencia entre los datos proporcionados por los departamentos y por la

Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento, ya que mientras aquellos informan de la incoación de 441 procedimientos, la Presidencia de la Sección da cuenta de la iniciación de 402 procedimientos, diferencias cuya explicación se ha dado con anterioridad.

Con la referida salvedad, la distribución por sectores y ámbito territorial, es la siguiente:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Sector Público Estatal:	
M.º Agricultura y Órg. Adscritos	3
M.º A. Ext. y Coop. y Órg. Adscritos	7
M.º Defensa y Órg. Adscritos	1
M.º Educ. Cult. y Dep. y Órg. Adscritos	36
M.º Empleo y Seg. Social (FTFE)	5
M.º Fomento (Autoridades Portuarias)	2
M.º Interior	3
S. E. Correos y Telégrafos	3
EPE RENFE	1
EPE SUELO (SEPES)	9
EPE Banco Prueb. Armas (Guipúzcoa)	1
Fundación Teatro Real	1
Ente Público RTVE	1
Inf. Fisc. TCu. S. P. Empresarial Estatal y Fundacional	33
Inf. Fisc. TCu. Contratación S. Públ. Estatal y entidades Estatales	4
Total Sector Público Estatal	110
Admón. de la Seguridad Social:	
Admón. de la S. S.	4
Total Admón. Seguridad Social	4
Sector Público Autonómico	
Andalucía	57
Aragón	7
Baleares	9
Canarias	3
Cantabria	6

Castilla-León	1
Castilla-La Mancha	3
Cataluña	12
Comunidad Valenciana	13
Extremadura	1
Galicia	7
La Rioja	1
Madrid	3
Melilla	6
País Vasco	12
Principado de Asturias	3
Región de Murcia	4
Total Sector Público Autonómico	148
Sector Público Local:	
A Coruña	3
Álava	1
Albacete	1
Alicante	8
Asturias	13
Ávila	1
Badajoz	2
Balears	11
Barcelona	6
Burgos	2
Cádiz	3
Cantabria	2
Castellón	3
Córdoba	4
Cuenca	1
Granada	1
Guadalajara	1
Guipúzcoa	11
Huelva	1
Huesca	1
Jaén	4

La Rioja	1
Las Palmas	3
León	5
Lleida	1
Madrid	11
Ourense	1
Pontevedra	11
Salamanca	2
Sevilla	6
Santa Cruz de Tenerife	3
Tarragona	1
Teruel	1
Toledo	2
Valencia	7
Zamora	1
Zaragoza	4
Total Sector Público Local	140
Suma de totales de Procedimientos de Reintegro	402

3.4.2.3.2 Procesos de ejecución

A lo largo de 2016 se inició la ejecución de 39 sentencias dictadas en procedimientos de reintegro por alcance, siendo archivados definitivamente, por haberse concluido la ejecución, 28 procedimientos de dicha clase, quedando, por tanto, incrementado el número de procedimientos pendientes en 11, según el cuadro que a continuación se inserta:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1	50	15	11	54
Dpto. 2	48	18	12	54
Dpto. 3	52	6	5	53
Total	150	39	24	161

3.4.2.4 *Juicio de cuentas*

La evolución de los juicios de cuentas a lo largo de 2016 es la que a continuación se expresa:

JUICIOS DE CUENTAS

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1	0	0	0	0
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	0	0	0
Total	0	0	0	0

3.4.2.5 *Expedientes de cancelación de fianzas*

A lo largo de 2016 no se han tramitado expedientes de cancelación de fianza tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

EXPEDIENTES DE CANCELACIÓN DE FIANZAS

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1	0	0	0	0
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	0	0	0
Totales	0	0	0	0

3.4.3 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LA SALA DE JUSTICIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La actuación jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas se circunscribe a la resolución de los recursos que se pueden interponer, bien contra resoluciones dictadas durante la tramitación de los procedimientos de reintegro por alcance o bien contra las sentencias dictadas en ellos. Los primeros carecen de denominación específica y se identifican por el precepto de la ley que los regula mientras que los recursos contra las sentencias son de apelación.

El número total de recursos tramitados ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el que se expresa a continuación:

	N.º de Recursos
Recursos de apelación	29
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	2
Del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	14
Recursos del art. 41.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas	5
Apelación	1
Recursos de queja	1
Total recursos ingresados	51

La evolución de este dato en los siete últimos años es la que a continuación se expresa:

RECURSOS

Año	Número
2010	38
2011	55
2012	52
2013	36
2014	37
2015	51
2016	51

Del número total de recursos tramitados en 2016 fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 53, de cuyas resoluciones 17 revistieron forma de sentencia y 36 la de auto, tal y como se refleja a continuación:

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS POR LA FORMA DE TERMINACIÓN

Sentencias	
Correspondientes a recursos ingresados 2015	2
Correspondientes a recursos ingresados 2016	38
Total Sentencias dictadas en 2016	48

Autos	
Correspondientes a recursos ingresados 2015	9
Correspondientes a recursos ingresados 2016	27
Total Autos dictados en 2016	36

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas que, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido semejante a la que se ha venido produciendo en años anteriores, no presenta novedades dignas de mención.

3.4.4 INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

La intervención del Fiscal en la actividad jurisdiccional se expone tomando en consideración, en primer lugar, el número de demandas interpuestas por el mismo. A continuación se hace referencia a su participación en la actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Por último, se refleja la actuación de la Fiscalía en la preparación de las pretensiones procesales, mediante la tramitación de las llamadas diligencias preprocesales.

3.4.4.1 Demandas

A lo largo de 2016, el Fiscal interpuso 3 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades cuyo reintegro se demanda asciende a 153.960,5 €.

La evolución de este dato en los últimos siete años es la que a continuación se expresa:

DEMANDAS

Año	Número
2010	16
2011	7
2012	10
2013	8
2014	8
2015	7
2016	3

3.4.4.2 *Otra actividad jurisdiccional*

Toda la actuación jurisdiccional de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, se desarrolla con intervención del Fiscal, de suerte que todas las resoluciones jurisdiccionales de las que se ha dado cuenta van precedidas de la correspondiente intervención del Fiscal, que unas veces se desarrolla por escrito y otras oralmente, como ocurre en las audiencias previas de los juicios o en la propia vista de los mismos.

3.4.4.3 *Diligencias preprocesales*

Estas actuaciones, encaminadas a obtener los elementos probatorios que deben permitir el planteamiento de pretensiones de responsabilidad contable, tienen una importancia creciente, tanto cuantitativa como cualitativamente, en el trabajo diario de la Fiscalía.

Cada vez resultan más frecuentes las denuncias que recaen sobre gestores de las diferentes Administraciones Públicas, como consecuencia de la posible existencia de perjuicio en los caudales que manejan o administran.

Especial mención debe realizarse a las comunicaciones que llevan a cabo los Secretarios e Interventores de los Ayuntamientos, respecto de los reparos que formulan, en su labor de control, en dichas Corporaciones.

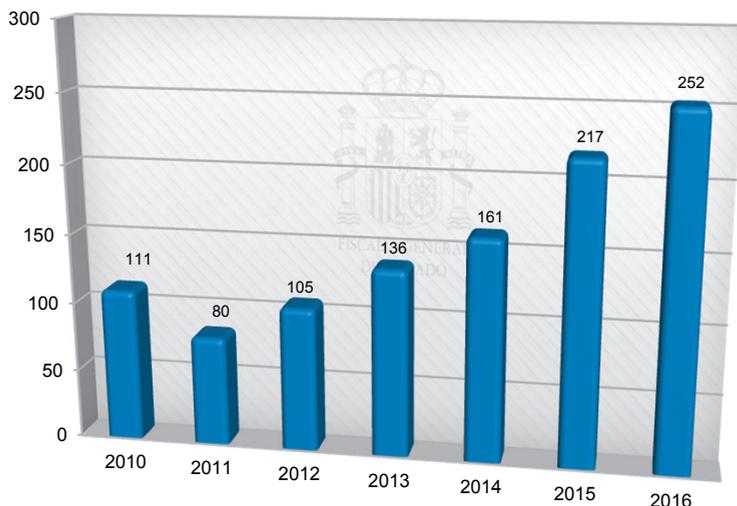
Asimismo, los Alcaldes de pequeñas y medianas poblaciones, cuando se producen cambios de gobierno, ponen de manifiesto su preocupación por la falta de equilibrio presupuestario en sus cuentas y la constancia de diversas irregularidades, tales como compromisos de gastos y ordenación de pagos sin suficiente crédito para realizarlos.

El desarrollo, en los últimos años, de dichas diligencias se expone en el siguiente cuadro:

DILIGENCIAS PREPROCESALES

Año	Número
2010	111
2011	80
2012	105
2013	136
2014	161
2015	217
2016	252

La representación gráfica de las magnitudes anteriormente expresadas es la que se inserta a continuación:



Una parte significativa de las diligencias preprocesales incoadas tiene su origen en los dictámenes que se evacuan despachando los informes de fiscalización aprobados por los OCEX y van encaminadas a recabar información documental sobre tales hechos, de suerte que pueda realizarse una valoración fundada sobre la existencia o no de responsabilidad contable, con el efecto ulterior de decidir si se plantea la oportuna demanda.

A continuación se expresan las distintas formas de terminación de las diligencias preprocesales incoadas.

FORMA DE TERMINACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREPROCESALES

	Incoadas	Archivo	Remisión a enjuiciamiento	Pendientes
Año 2010	111	29	67	15
Año 2011	80	27	39	14
Año 2012	105	31	65	9
Año 2013	136	47	77	12
Año 2014	161	68	58	32
Año 2015	217	94	109	14
Año 2016	252	106	126	20

Por la importancia que se concede a las relaciones con los OCEX, como se ha indicado anteriormente, se ha redactado y aprobado un Protocolo de Actuación entre la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y distintos Órganos de Control Externo, como son: la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura del Principado de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y la Audiencia de Cuentas de Canarias, a fin de mejorar su coordinación y comunicación en la detección de indicios de responsabilidad contable.

3.5 Expediente administrativo de responsabilidad contable

Las responsabilidades contables pueden ser declaradas por dos grupos de procedimientos de naturaleza jurídica distinta. Aquellos que son de naturaleza administrativa, es decir, tramitados por órganos de la Administración y los que se siguen en vía jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas.

De conformidad con el art. 41.1 LOTCu, en los supuestos en que las responsabilidades contables sean exigibles con arreglo a normas específicas en vía administrativa, la autoridad que acuerde la incoación del expediente la comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto.

Como señala Cortell Giner¹⁰, ni la LOTCu ni la LFTCu regulan la potestad de las Administraciones para incoar estos procedimientos administrativos sino que corresponde a la legislación administrativa específica atribuir a las diferentes Administraciones, en régimen de autotulea, la potestad de exigir estas responsabilidades contables.

3.5.1 ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La regulación de la exigencia de responsabilidad contable por vía administrativa se estableció en la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP), de 4 de enero de 1977, y con ciertas modificaciones pasó al Texto Refundido de la LGP, de 23 de septiembre de 1988 (arts. 140 a 146).

En la actualidad, el art. 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*, dispone que «Las autoridades y demás

¹⁰ Cortell Giner, Robert P. Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo. N.º 19, 1999. «Los expedientes administrativos de responsabilidad contable». Págs. 64-67.

personal al servicio de las entidades contempladas en el art. 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder».

El art. 177.1 LGP enumera las infracciones contables de la siguiente manera:

- a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.
- b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
- c) Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable.
- d) Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el art. 77 de esta ley.
- e) No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones.
- f) Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el art. 176 de esta ley.»

Según establece el art. 180.1 LGP, el supuesto comprendido en el párrafo a) del apartado 1 del art. 177 LGP deberá exigirse por el TCu mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en su legislación específica.

Sin embargo, en los supuestos que describen los párrafos b) a f) del apartado 1 del art. 177 de dicha Ley, y sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas a los efectos prevenidos en el art. 41, apartado 1, LOTCu, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado (art. 180.2 LGP).

Según observa atinadamente Cubillo Rodríguez¹¹ los supuestos de responsabilidad contable distinta de alcance, indicados anteriormente, se reiteran en el art. 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, que añade

¹¹ Cubillo Rodríguez, Carlos. Consejo General del Poder Judicial. Formación Continua. Encuentro con el Tribunal de Cuentas, 26-28 de septiembre de 2016. «La responsabilidad contable: nuevas perspectivas». Pág. 21.

como infracciones económico-presupuestarias diversas vulneraciones de la legalidad de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

Al respecto, el art. 31 de la mencionada ley dispone que tales hechos se pondrán en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable. Cabe entender, por tanto, que el legislador está formulando nuevas responsabilidades contables, a la vista de los perjuicios económicos que se puedan originar en los caudales públicos como consecuencia de la inobservancia de las obligaciones establecidas en la LOEPYSF. El art. 26.2.b).8.º de la Ley 19/2013 concretamente determina que las personas comprendidas en el ámbito de su actuación «gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación».

Es evidente que el nivel de responsabilidad en el manejo de fondos públicos se está incrementando y la jurisdicción contable debe dar cumplida respuesta ante las señaladas infracciones de la normativa económica y presupuestaria.

Ciertamente, será el Pleno del TCu el que decida la avocación del conocimiento del asunto pero, en todo caso, conviene destacar que aquellas personas encargadas de la gestión o control de los fondos públicos tienen la obligación de poner en conocimiento de los órganos competentes la existencia de indicios de responsabilidad contable, a fin de que se inicie el correspondiente expediente administrativo. No es una opción sino una exigencia legal.

La experiencia acredita que son muy pocos los expedientes administrativos de responsabilidad contable que se incoan, a pesar que en la enumeración transcrita del art. 177.1 LGP la mayor parte de los supuestos no son alcance. Es indudable que, en la lucha por lograr el resarcimiento de los daños causados a los diferentes entes que conforman el sector público, el expediente administrativo puede y debe jugar un papel importante. Por dicha razón queremos tratarlo en la presente Memoria.

Si se produce la avocación, el art. 3 e) LFTCu indica que el expediente será trasladado a la Sección de Enjuiciamiento a fin de que el Consejero de Cuentas proceda a la incoación del juicio de cuentas, de acuerdo con el art. 68.1 LFTCu¹².

¹² Sola Fernández, Mariano F. Tribunal de Cuentas. Seminarios 1994-1995. «La avocación de expedientes administrativos de responsabilidad contable». Dicho autor afirma que la avocación participa de la naturaleza jurídica de las actuaciones previas, orientadas al enjuiciamiento contable. Pág. 229.

En el caso de que el Pleno del TCU se pronuncie por la no avocación, deberá estarse a lo estipulado en el Título VII de la LGP. El art. 180 señala que «El acuerdo de incoación, el nombramiento de instructor y la resolución del expediente corresponderán al Gobierno cuando se trate de personas que, de conformidad con el ordenamiento vigente, tengan la condición de autoridad, y en los demás casos al Ministro de Hacienda. Las competencias atribuidas al Ministro de Hacienda, corresponderán al de Trabajo y Asuntos Sociales, en las responsabilidades relativas a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social».

El procedimiento se contempla en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, *sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria*.

Conforme al art. 2 del citado Real Decreto, los expedientes podrán originarse por alguna de las siguientes vías: a) en virtud de comunicaciones que dirijan al Ministro de Economía y Hacienda los Jefes de los presuntos responsables y los ordenadores de pagos; b) por los informes de auditoría y demás actuaciones que competen a la Intervención General de la Administración del Estado; c) por las inspecciones de servicios que se realicen; y d) por denuncia, investigación administrativa u otra causa que ponga de manifiesto la posible existencia de dichas infracciones.

Las comunicaciones, informes o documentos que, a tales efectos, se remitan al Ministerio de Economía y Hacienda deberán contener los datos, antecedentes y precisiones necesarias para que se pueda efectuar la calificación de las posibles infracciones y la identificación del presunto o presuntos responsables. Si las comunicaciones, informes y documentación recibida por el Ministerio de Economía y Hacienda carecieran de tales precisiones, o no incluyeran los datos y antecedentes necesarios a los fines indicados, dicho Departamento recabará la ampliación de datos que sea pertinente. En su caso, el Ministro de Economía y Hacienda podrá acordar la instrucción de una información reservada, con anterioridad al acuerdo de incoación de expediente por el Órgano competente (art. 2.2 y 2.3 RD 700/1988).

El apartado segundo del art. 20 del RD 429/1993, de 26 de marzo, *regulador de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial*, se remitía al RD 700/1988, cuando la responsabilidad fuera contable y afectase a la Administración General del Estado.

Si bien el mencionado RD 429/1993 ha sido derogado por la Disposición Derogatoria única 2 d) LPACAP, debe entenderse que el

RD 700/1988 sigue vigente, por cuanto no ha sido modificado el art. 180.2 LGP, tal como exponen Martín Gómez y Pérez Michaus¹³.

En cuanto al plazo para la resolución del expediente, debe indicarse que el RD 700/1988 no lo establece. La sentencia de la Sala de Justicia n.º 15/2010, de 8 de julio, afirma que ha de aplicarse el plazo de tres meses previsto en el art. 42.3.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común* (en adelante LRJAP-PAC), contados desde la fecha de iniciación del expediente. En la actualidad, resulta de aplicación el plazo de tres meses establecido en el art. 21.3 LPACAP.

La sentencia de la Sala de Justicia n.º 21/1999, de 25 de noviembre, afirma que la falta de resolución expresa en plazo produce la caducidad del procedimiento, lo que conlleva su archivo, si bien ello no impide a la Administración iniciar un nuevo procedimiento por los mismos hechos. Según dispone el art. 95.3 LPACAP, «la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado».

Sin embargo, cabe la posibilidad, con base en el art. 95.4 de la citada Ley, de que no se aprecie dicha caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. Así, la mencionada sentencia de la Sala de Justicia n.º 15/2010 proclama que, teniendo en cuenta que ya se había declarado la caducidad del expediente anterior y las especiales circunstancias que concurrían en el expediente como su complejidad y la existencia de abundante documentación, a lo que hay que añadir que la integridad de los fondos públicos es una cuestión de interés general, resultaba sumamente conveniente que se resolviera la cuestión planteada por la gravedad de los hechos y las

¹³ Martín Gómez, Guadalupe y Pérez Michaus, María. Revista Española de Control Externo. Vol. XVIII. N.º 54 (Septiembre de 2016). «Incidencia en el Tribunal de Cuentas de la reforma operada por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas, y por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público». Págs. 147 y 148.

responsabilidades que se podían derivar de los mismos. «Una nueva declaración de caducidad –prosigue la sentencia– solo hubiera retrasado de nuevo la resolución final sin beneficio para ninguno de los interesados. Por todo ello debe considerarse justificada la no declaración de la caducidad del expediente».

3.5.2 ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se tendrán en cuenta sus respectivas leyes de Hacienda Pública en cuanto a las infracciones contables, procedimiento y plazo de tramitación¹⁴. En caso contrario, se aplicará la legislación estatal¹⁵.

Debe destacarse que la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, *de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, amplía los supuestos de responsabilidad contable, por cuanto incluye el incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y de transparencia derivadas de la legislación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 142.1 f). El número 2 del art. 142, en este sentido, dispone que «constituirán acciones y omisiones de las que resultan la obligación de indemnizar a la hacienda de la comunidad autónoma o a la correspondiente entidad instrumental las previstas en el art. 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». Las mencionadas responsabilidades se exigirán mediante expediente administrativo, de conformidad con el art. 143.1 de la citada ley.

El citado art. 28 de la Ley 19/2013 establece como infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, entre otras, el incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del

¹⁴ Ver Ley de Cantabria 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas (artículos 166 y ss); Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (arts. 169 y ss); Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de hacienda de Castilla-La Mancha (arts. 115 y ss); Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (arts. 155 y ss); Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana (arts. 144 y ss); y Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura (arts. 153 y ss).

¹⁵ La Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava remite a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria para la exigencia de responsabilidad contable a las autoridades, funcionarios y personal del Sector Público Foral (art. 129). El Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario de Asturias determina, en su art. 66, las autoridades, funcionarios y personal responsable contablemente, pero no enumera las infracciones ni regula el procedimiento, por lo que se estará, en tales aspectos a la legislación estatal.

nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el art. 12.5 LOEPYSF, y el incumplimiento de la obligación del destino del superavit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en su art. 32; la realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no cumplan con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la LOEPYSF, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, *de Financiación de las Comunidades Autónomas*, y en el *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, aprobado por RDL 2/2004, de 5 de marzo; la no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya regulado la advertencia prevista en el art. 19 LOEPYSF; y la suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el art. 20.3 LOEPYSF.

Por otra parte, el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, *Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía*; la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la *Hacienda Pública de Navarra*; el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, *Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia*; la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la *Hacienda de la Comunidad de Castilla y León*; el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, *Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón*; el Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, *Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña*; la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, *reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*; y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, *Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia*, introducen como supuesto de responsabilidad contable la no rendición de cuentas, hacerlo con notable retraso o presentarlas con graves defectos, además de los previstos en el RD 700/1988.

3.5.3 ÁMBITO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

La potestad de las Corporaciones Locales para iniciar este procedimiento viene siendo reconocida, bien acudiendo al art. 78.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante, LRBRL), bien al art. 145.3 LRJAP-PAC, hoy sustituido por el art. 36.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del *Régimen Jurídico del Sector Público*, donde se dispone que «la Administración ins-

truirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiere concurrido dolo, o culpa o negligencia graves». Se entiende que tal atribución lleva implícita la facultad de exigir responsabilidades contables por vía administrativa. De manera supletoria, procede que los entes locales apliquen el RD 700/1988¹⁶.

La Sala de Justicia del TCU mantiene dicho criterio cuando resuelve los recursos que cabe interponer de acuerdo con el art. 41.2 LOTCu, contra las resoluciones de los expedientes administrativos que declaran responsabilidades contables, tramitados por las Corporaciones Locales (sentencias 20/2005, de 28 de octubre; 3/2009, de 25 de febrero; y 13/2011, de 21 de julio).

Procede identificar, dentro de la Administración Local, la debida correspondencia con los cargos previstos en el RD 700/1988. El acuerdo de incoación, el nombramiento de instructor y la resolución del expediente corresponderán al Pleno cuando se trate de personas que, de conformidad con el ordenamiento vigente, tengan la condición de autoridad, y en los demás casos al Alcalde, con base en lo dispuesto en el art. 21.1 LRBRL. La Intervención y/o Tesorería Municipal asume las funciones de la Inspección General del Ministerio, y la Secretaría General del Ayuntamiento las de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

La sentencia de la Sala de Justicia n.º 3/2009, de 25 de febrero, señala que «no hay obstáculo legal alguno, por tanto, para reconocer al Alcalde competencia legal para decidir sobre la incoación de este tipo de expedientes».

Por medio de este expediente se puede exigir la correspondiente indemnización al recaudador municipal por haber dado lugar a la prescripción de valores. En efecto, la responsabilidad contable derivada de la administración de recursos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro (art. 177.1 b) LGP), nace como consecuencia del vencimiento del plazo de prescripción fiscal, es decir, cuando los valores de los que era titular el Ayuntamiento, gestionados por el recaudador, quedan perjudicados de tal manera que no pueden ser exigibles a los particulares titulares de esa deuda. En el supuesto de que haya tenido lugar la

¹⁶ En este sentido se pronuncia Fortes González, Ana Isabel. Tesis Doctoral. «La responsabilidad administrativa de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas». Universidad de Salamanca, Campus de Excelencia Internacional. Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal, Salamanca 2013. Págs. 451 y 452.

prescripción extintiva de derechos económicos de titularidad municipal, existe un perjuicio real, evaluable económicamente e individualizado en las cuentas concretas de la corporación municipal, lo que legitima a esta última para exigir el reintegro de los daños y abono de intereses, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 59.1 LFTCu (STS Sala 3.^a de 26 de mayo de 2011).

Por otra parte, debe destacarse que el art. 4.1.e del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, *por el que se regular el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, establece que la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria comprende la intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria, lo que incluye la gestión de la contabilidad.

El control interno de la actividad económico financiera del sector público local se ejerce por el órgano interventor mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

La función interventora tiene su razón de ser en controlar, antes de que sean aprobados, los actos de la entidad local y de sus organismos autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de su fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables al caso.

Por su parte, el control financiero tiene como objeto verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos locales.

En relación con los pagos a justificar, los actos de control en la modalidad de función interventora respecto de la aprobación de las cuentas rendidas con ocasión de tales fondos entregados a los cuenta-dantes se efectúan con carácter previo a la realización de los gastos, así como con ocasión de la rendición de la cuenta justificativa mediante comprobación de que el gasto se ha destinado a la finalidad aprobada. Ello no afecta a la veracidad de los justificantes aportados y a la relación entre estos y los movimientos bancarios, pues estas actuaciones corresponden al ejercicio del control financiero o posterior que se ejecuta mediante la verificación del cumplimiento de la normativa y directrices por las que se rige la gestión que dio lugar al reconoci-

miento de las obligaciones que se han dictado en ejercicio de las competencias delegadas y autorizaciones estipuladas.

En los supuestos de ausencia o insuficiencia de acreditación del destino de los fondos empleados, cuando no exista correspondencia con la finalidad que motivaron los pagos a justificar, y cuando la salida de fondos no se corresponde con los justificantes presentados o no se asocia a ningún justificante de gasto presentado, la exigencia de la correspondiente responsabilidad contable debe articularse por la vía del expediente administrativo, de acuerdo con lo previsto en el art. 177.1.e) LGP, en relación con el art. 79 de dicha norma.

Lo mismo ocurre con la justificación de los anticipos de caja fija a los que se refiere el art. 78 LGP.

La resolución del expediente administrativo podrá ser recurrida ante la Sala de Justicia del TCu, dentro del plazo de dos meses contados desde el día siguiente de la notificación de la misma, según los artículos 180.2 y 12 RD 700/1988.

Al respecto, el art. 41.2 LOTCu dispone que «las resoluciones que se dicten por la Administración en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal de Cuentas y resueltas por la Sala correspondiente».

3.5.4 ÁMBITO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La sentencia de la Sala de Justicia del TCu n.º 15/2010, de 8 de julio, también reconoce la aplicación del RD 700/1988 en supuestos de exigencia de responsabilidad contable en el ámbito universitario.

La sentencia de la Sala de Justicia n.º 18/2013, de 17 de septiembre, inadmite por falta de jurisdicción el recurso interpuesto contra una resolución rectoral de la Universidad Politécnica de Madrid, pues resulta competente para el enjuiciamiento de la cuestión controvertida la jurisdicción contencioso-administrativa, dado que lo que se solicita por el recurrente es una declaración de nulidad del acto administrativo. Según expone dicha sentencia, la resolución recurrida puso fin a un procedimiento administrativo de reintegro de las cantidades satisfechas indebidamente en nómina a un docente (recurrente) al exceder del límite fijado por el art. 5.1.a) del RD 1930/1984, *por el que se desarrolla el art. 45.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria*, y no a un procedimiento administrativo de responsabilidad contable regulado por el citado RD 700/1988. La propia resolución rectoral objeto del recurso señala que se ha tenido en cuenta para la tramitación del expediente administrativo la Orden del

Consejero de Presidencia y Hacienda de la Comunidad de Madrid, de fecha 23 de mayo de 2001, por la que se establece el procedimiento de reintegro de las cantidades satisfechas indebidamente en nómina por el personal al servicio de la Comunidad de Madrid, y es esta Orden la que determina la obligación de reintegro por parte del perceptor de las retribuciones percibidas en exceso.

Como bien señala la citada sentencia n.º 18/2013, los expedientes administrativos de responsabilidad contable se incoan, a diferencia de los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial, no al perceptor de retribuciones, sino a las autoridades y personal que adopten la resolución o realicen el acto determinante de la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública (art. 131 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, *de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*) por el daño producido a los fondos públicos como consecuencia de la comisión de alguna de las infracciones contempladas, en el presente caso, en los apartados b) al g) del número 1 del art. 130 de la mencionada Ley. Es decir, que se originen por administrar los recursos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid sin sujetarse a las disposiciones que regulan su reconocimiento y recaudación en la Tesorería, comprometer gastos y reconocer obligaciones sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Hacienda o en la de Presupuestos que sea aplicable, dar lugar a pagos indebidos al reconocer las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas, no rendir las cuentas reglamentarias exigidas o presentarlas con graves defectos, no justificar la inversión de los fondos relativos a la expedición de órdenes de pagos a justificar a los anticipos de caja fija y cualquier otro acto o resolución que se realice con infracción de dicha Ley.

3.6 Intervención de la Fiscalía en los primeros encuentros de secretarios y asesores jurídicos de los OCEX

Los días 23 y 24 de marzo de 2017, en la ciudad de Pamplona, han tenido lugar los primeros encuentros de secretarios y asesores jurídicos de los OCEX, con la participación de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Se han tratado asuntos relativos a la incardinación, funcionamiento y organización de dichos órganos de control y aquellos que afectan al contenido jurídico de los informes y al tratamiento de los indicios de responsabilidad contable o de otro tipo.

En las conclusiones de la reunión se destaca la labor de los OCEx en la detección de conductas que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidades de diversa naturaleza.

En este sentido, se plantea la necesaria colaboración y coordinación con la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, a fin de conseguir la correspondiente seguridad jurídica en el análisis de las eventuales responsabilidades contables, evitando lagunas, contradicciones y situaciones no deseadas.

Se valora positivamente el ofrecimiento de la Letrada adjunta a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, D.^a Pilar Jiménez Rius, en orden a elaborar un documento que recoja los principales aspectos configuradores de la responsabilidad contable, los criterios de la Fiscalía al respecto e, incluso, una relación de supuestos concretos en los que cabe apreciarla.

Igualmente, por parte del Fiscal Jefe se insta a los OCEx a fomentar la exigencia de responsabilidad contable por vía administrativa, de conformidad con lo establecido en las respectivas leyes presupuestarias y de hacienda pública autonómicas, en la medida en que puede resultar un procedimiento cercano, ágil y eficaz, complementario al jurisdiccional contable.

En relación con los informes de fiscalización y el tratamiento de los indicios de responsabilidad contable, la Fiscalía constata que existe gran diversidad en la actuación de los OCEx respecto al modo de redactar y delimitar los hechos jurídicamente relevantes, interesando que tales informes se redacten en forma clara, concisa y conclusiva, a fin de facilitar la función de la Fiscalía.

En definitiva, la reunión, perfectamente organizada por la Cámara de Comptos de Navarra, se ha celebrado en un clima de trabajo excelente. Ello ha propiciado el acercamiento entre los órganos de control externo y el conocimiento de su problemática, aportando soluciones concretas, de inmediata aplicación.

4. FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL

4.1 **Introducción: sobre el ámbito de actuación de la Fiscalía, las competencias de la Audiencia Nacional y las últimas reformas legales**

En este primer año como Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional tengo el honor de presentar a V. E. la Memoria correspondiente a la actividad desarrollada por esta Fiscalía durante el año 2016, cuya

intervención no solo se ciñe al orden penal (quizás el más conocido de todos), sino también a los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, cuya trascendencia e importancia no puede obviarse y menos aún en una memoria comprensiva de la actividad de una fiscalía durante un periodo concreto. De todas y cada una de las jurisdicciones en la que se actúa en este Órgano Central de la Administración de Justicia efectuaré un breve resumen para que se tenga un conocimiento claro no solo de la actividad sino también del alcance de la misma.

Sin embargo, no puede cerrarse esta introducción sin hacer una mención especial a dos compañeros, los Ilmos. Sres. Fiscales D.^a Blanca Rodríguez García y D. Luis Barroso González, que tristemente fallecieron en mayo de 2016 tras unas cortas y penosas enfermedades. Su trayectoria en la Fiscalía de la Audiencia Nacional no puede más que calificarse de brillante y extraordinaria, no solo en el aspecto profesional, donde dejan innumerables escritos, informes y juicios para estudio de los compañeros que seguimos en este tribunal, sino también en el aspecto personal, donde su bonhomía, su trato y su indiscutible carisma seguirán iluminando el quehacer diario de esta Fiscalía. Sirvan estas líneas de tributo a sus personas y de recuerdo perenne a su memoria. Su ausencia, desde el punto de vista humano, es y será irreparable. Como dice el gran escritor español Torrente Ballester: «*La ausencia, es la pura esencia del no estar*», por ello su falta diaria será el permanente recuerdo de los que los quisimos, haciendo que con más ahínco sigamos su estela de honor, trabajo y dignidad.

4.1.1 DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA POR ÓRDENES JURISDICCIONALES

4.1.1.1 *Jurisdicción penal*

La variada actividad de la Fiscalía en este orden se ha agrupado en varios bloques temáticos que intentaremos resumir, sin perjuicio de realizar un análisis más profundo y detallado en el apartado que corresponda:

A) Los delitos de terrorismo en sus distintas manifestaciones (competencia atribuida por la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 4/88 de 25 de mayo).

La primera y más importante reflexión que se extrae de los datos estadísticos que tendremos ocasión de exponer en los apartados correspondientes es que el terrorismo representa más del 40% del tra-

bajo de investigación de la Audiencia Nacional. La razón de ser no es otra que el incremento de la actividad investigadora que se viene desarrollando desde los pasados años (2013, 2014, 2015 y 2016) ante la irrupción del llamado «terrorismo yihadista» del grupo conocido como «Estado Islámico» en adelante EI), cuya amenaza está siendo percibida como más grave y preocupante.

En todo esto hay que dejar patente una cosa: se trata de investigaciones complejas y de una enorme dificultad técnico-jurídica, por la propia naturaleza de las actividades investigadas (a las ya tradicionales actividades de integración y colaboración con organizaciones y grupos terroristas, se unen la captación, adoctrinamiento y auto-adoctrinamiento, radicalización, reclutamiento y adiestramiento de personas con propósitos terroristas, así como la prestación de la logística, cobertura, apoyo y financiación con esos fines); por los medios que se emplean para su ejecución (internet y las redes sociales); y porque no solamente se ciñen a la adopción de medidas de observación y/o intervención de comunicaciones, sino que requieren profundizar en la obtención de indicios a través de diferentes medios de prueba de naturaleza personal (testigos protegidos, confidentes, coimputados, agentes encubiertos virtuales, etc.), del acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en sus diferentes ámbitos, y de la incorporación al proceso como material probatorio de las informaciones procedentes de los servicios de inteligencia.

Por otra parte, parece evidente que si la lucha contra el terrorismo yihadista ha obligado a reforzar e incrementar de manera significativa los servicios antiterroristas (tanto policiales como de inteligencia) es absolutamente necesario, por idénticas razones, potenciar los recursos humanos y las capacidades del sistema judicial, y en particular, en lo que se refiere a nuestra institución, incrementar los efectivos de la Fiscalía de la Audiencia Nacional para disponer de más fiscales especializados y dedicados a la investigación de estos delitos, algo que no se ha producido en los últimos años pese a las reiteradas manifestaciones públicas en este sentido que han vinculado la creación de nuevas plazas en la plantilla orgánica del Ministerio Público con el reforzamiento de la lucha contra el yihadismo. Esperemos que dichos deseos a lo largo del año judicial que tenemos abierto se conviertan en realidad.

B) La actuación contra las organizaciones criminales es otro de los pilares importantes dentro de las funciones que desarrolla la Fiscalía, en cuyo ámbito competencial se incluyen, por una parte, los delitos de falsificación de moneda y tarjetas de crédito ejecutados de forma organizada, y por otra los delitos relacionados con el crimen

organizado a escala internacional, en particular la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de personas en sentido amplio.

En cuanto a los delitos de falsificación de moneda y tarjetas de crédito, débito y cheques de viaje cometidos por organizaciones o grupos criminales (competencia asignada conforme al art. 65.1.b) de la LOPJ) ocupan en este momento un papel menos relevante que los delitos de terrorismo; así, según los datos de los que disponemos, el pasado año 2016 se incoaron por tales delitos casi medio centenar de procedimientos, aunque es cierto que en todos los casos se trata de causas con un elevado número de investigados.

Por otro lado, se está produciendo un progresivo incremento de los delitos relacionados con los tráficos ilícitos de personas cometidos por grupos organizados, en sus diferentes modalidades: la trata de seres humanos (art. 177 bis), redes de prostitución y corrupción (arts. 187 a 189), e inmigración ilegal (art. 318 bis), con varias decenas de procedimientos incoados.

C) La investigación de la criminalidad socioeconómica es otra de las competencias que está experimentando un importante crecimiento de asuntos en los últimos años. La importancia de esta materia se percibe todavía más si examinamos los datos relativos a acusaciones formuladas, vistas orales celebradas y sentencias dictadas. En el apartado correspondiente se indicará la estadística concreta de las investigaciones iniciadas así como de las calificaciones efectuadas en las causas abiertas por dichos delitos.

Para hacerse una idea de la importancia de este crecimiento en los últimos años, poner de manifiesto como la Fiscalía ha tenido y tiene asignado el despacho de casos económicos muy relevantes como son: «SOS-Cuetara», el caso Petromiralles, la operación «Rico», el asunto «Banca Cívica», el caso «Neymar», el caso «Abengoia», el caso de «las Petroleras», el caso «Wolkswagen» y el caso de «las Cartas Nigerianas» o la «operación Madeja», entre otros (cuyo concreto estado a efectos de la memoria se indicará en los apartados oportunos de la misma).

La prioridad de la Fiscalía en estos asuntos sigue siendo que las investigaciones concluyan en un plazo razonable, de manera que el enjuiciamiento se produzca sin dilaciones, perjudiciales no solo para los imputados sino también para la credibilidad del propio sistema judicial.

D) Queda por último un bloque residual de procedimientos penales, menos importante cuantitativamente, pero no por ello de menor complejidad y dificultad jurídica, en el que debemos incluir, por una parte, los delitos cometidos fuera del territorio nacional [art. 65.1.e) de la LOPJ], particularmente los relacionados con la aplicación del principio de justicia universal (art. 23.4 LOPJ) que serán

objeto de un capítulo específico, y por otra parte los delitos contra la Corona, los altos Organismos de la Nación y contra la forma de Gobierno, en cuyo contexto se sitúa la pretensión de iniciar un proceso de independencia unilateral por parte de las instituciones autonómicas catalanas. A ello dedicaremos también un capítulo específico en esta Memoria.

E) La cooperación internacional en sus diferentes vertientes, una actividad extraordinariamente importante en tanto que este órgano judicial es la única autoridad competente para algunas específicas materias relacionadas con la cooperación penal internacional, como son la resolución de las extradiciones pasivas, la ejecución de euro órdenes procedentes de otros países, el cumplimiento de condenas dictadas por tribunales extranjeros, y la prestación de ayuda judicial en fenómenos criminales tan importantes como el terrorismo y/o el crimen organizado. A ello hay que añadir los expedientes de reconocimiento y ejecución de penas y medidas privativas de libertad, y de medidas de libertad vigilada (incluyendo la adopción de resoluciones ulteriores en relación con la misma, y las órdenes de protección a las víctimas cuando vayan unidas a la ejecución de una libertad vigilada) impuestas en otros países de la Unión Europea, competencia que ha sido atribuida mediante la ley 23/2014 de 20 de Noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

F) A todas estas materias hay que añadir en el orden jurisdiccional penal toda la actuación de la Sección de Menores, que ha incoado 22 diligencias preliminares (de los que 15 lo son por delitos de enaltecimiento del terrorismo y de integración en organizaciones terroristas yihadistas); también la actividad de vigilancia penitenciaria, la cual ha generado un importante despacho de papel en relación con una elevada población reclusa con la evacuación de más de 3.000 informes y dictámenes; y finalmente hay que destacar las diligencias de investigación incoadas y tramitadas durante el pasado año.

4.1.1.2 *Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Social*

La actividad en el orden jurisdiccional contencioso administrativo se ha mantenido en niveles similares a los dos años precedentes: se han emitido 1.362 informes (774 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo y 588 ante los Juzgados Centrales de esta jurisdicción); y en el orden jurisdiccional social se han mantenido igualmente las cifras de informes y actuaciones ante la Sala de lo Social en comparación con años anteriores, lo que demuestra que su intervención en ambas

jurisdicciones no es meramente testimonial, y que es imprescindible la asignación de especialistas en tales materias jurisdiccionales.

4.1.2 LA REVISIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL

Nuevamente se ha de insistir –y así se hizo en Memorias anteriores– en que el actual marco jurídico regulador de las competencias de la Audiencia Nacional debe ser revisado.

4.2 **Organización y funcionamiento de la fiscalía: instalaciones, plantilla y distribución del trabajo**

4.2.1 LA PLANTILLA ACTUAL Y SUS NECESIDADES

Como se ha señalado en las Memorias de los años precedentes, el trabajo de la Fiscalía ha aumentado de manera importante en diferentes ámbitos de nuestra actividad competencial, pudiendo señalarse especialmente el terrorismo internacional yihadista, la delincuencia socioeconómica, el crimen organizado de alto nivel, así como en la jurisdicción contencioso-administrativa y social, una tendencia constante de crecimiento que no tiene visos de disminuir.

Hemos de recordar nuevamente, como ya lo hicimos en la Memoria del año anterior, que en la actualidad la plantilla se compone exclusivamente de 1 Fiscal Jefe (de la Categoría 1.^a), un Teniente Fiscal y 15 Fiscales, a los que añadir 2 Fiscales en comisión de servicios y 1 Fiscal Emérito. Este órgano del Ministerio Fiscal es el único entre las Fiscalías Especiales que no ha aumentado su plantilla en los últimos años pese al incremento constante del trabajo que se está produciendo, por lo que ha sido necesario acudir a las comisiones de servicio y a la incorporación de Fiscales eméritos para hacer frente a los incrementos de trabajo y a las múltiples necesidades del servicio.

La plantilla actual de la Fiscalía de la Audiencia Nacional es manifiestamente insuficiente para poder abordar con garantías, rigor, dedicación y eficacia las amplias funciones que desempeña y que se van a desempeñar, como es la entrada en vigor en 2017 de la Sala de Apelaciones, que requerirá la presencia de miembros de la plantilla en las vistas que se señalen y demás, por lo que se reitera nuevamente la propuesta de que se aumente la plantilla en 4 plazas, de manera que pudieran amortizarse las plazas de eméritos y en comisión de servicios de las que disponemos en este momento.

4.2.2 CAMBIOS DE PERSONAL

En el apartado de personal se deben destacar las siguientes incidencias:

1. Se ha mantenido la situación de comisión de servicios de los Fiscales Ilmos. Sres. D.^a Susana Landeras Martín y D. José Peral Calleja, ambos procedentes de la Fiscalía Provincial de Madrid. La celebración de varios macrojuicios relacionados con el terrorismo nacional e internacional (caso Batasuna-Herrikos con 40 acusados, caso PCTV-ANV con 43 acusados, dos casos de Segi con 40 acusados y 28 acusados respectivamente, o el sumario 1/2012 del JCI n.º 5 con 45 acusados), en los que han intervenido varios Fiscales casi en dedicación exclusiva, así como el elevado incremento de los asuntos en diferentes materias, como ya se ha apuntado en el apartado anterior, obligaban a la incorporación de dos nuevos Fiscales en comisión de servicios.

2. Se ha prorrogado la estancia del Fiscal emérito del Tribunal Supremo, Excmo. Sr. D. José Luis Benito Egido Trillo-Figueroa, antes Fiscal Jefe Togado de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, para el despacho de los asuntos relacionados con las jurisdicciones contencioso-administrativa y social, quién está desempeñando con gran competencia, profesionalidad y rigor jurídico las funciones que le han sido asignadas.

3. A consecuencia de la enfermedad y posterior fallecimiento de los Ilmos. Fiscales D.^a Blanca Rodríguez y D. Luis Barroso, y de la excedencia del Ilmo. Fiscal D. Juan Antonio García Jabaloy, se hizo necesario solicitar otras dos nuevas comisiones de servicio para poder atender debidamente el despacho de papel y las necesidades funcionales de la Fiscalía, las cuales, tras los trámites legales oportunos, recayeron en las personas de las Ilmas. Sras. Fiscales D.^a Antonia Sanz Gaite y D.^a Ángela Gómez Rodulfo, que desde el mismo momento de su nombramiento han venido desarrollando de manera satisfactoria las funciones que les han sido atribuidas por la jefatura, tanto en el despacho ordinario de los asuntos como de los servicios especiales encomendados.

4.2.3 ORGANIZACIÓN: SERVICIOS ESPECÍFICOS DE LA FISCALÍA

La dirección y coordinación de las tareas administrativas y de gestión de la Fiscalía en sus diferentes facetas, incluida la digitalización e implantación del programa LexNet, ha pasado a ser desempeñada por el Ilmo. Sr. D. Vicente González Mota, que así mismo se ha encargado de las funciones de control y dirección de su personal, tras la jubilación del anterior responsable.

4.2.3.1 *Oficina de Atención a las Víctimas*

Se ha continuado con la actividad del Servicio de Asistencia y Protección a las Víctimas, continuando como responsable del servicio la Ilma. Sra. Fiscal D.^a Carmen Monfort March.

4.2.3.2 *Unidad de Cooperación Internacional*

En ella se incluye el despacho de todos los expedientes relacionados con esta materia, comprendiendo las siguientes funciones:

1. Corresponsal Nacional de Eurojust para Terrorismo: Ilmo. Sr. D. Vicente González Mota.

2. Red Judicial Europea. La actividad como Punto de Contacto de la Red Judicial Europea es desarrollada por los Fiscales que se mencionan:

- Ilma. Sra. D.^a Ana Noé Sebastián, que coordina todo el despacho de comisiones rogatorias e incidencias relacionadas con ellas.

- Ilmo. Sr. D. Juan Antonio García Jabaloy, que coordinó el despacho de las órdenes europeas de detención y extradiciones hasta que le fue concedida la excedencia, siendo sustituido por el Ilmo Sr. D. Carlos Bautista Samaniego.

3. Reconocimiento y ejecución de penas privativas de libertad y de libertad vigilada de la Unión Europea: el despacho de estos expedientes ha sido asignado a la Ilma. Sra. Dña Carmen Monfort March.

4.2.3.3 *Las funciones de coordinación en las diferentes materias que son competencia de esta Fiscalía*

- Terrorismo de ETA: D. Vicente González Mota.
- Terrorismo Internacional Yihadista: D.^a Dolores Delgado García y D. Vicente González Mota.

- Terrorismo vinculado con el independentismo radical gallego: D. Marcelo de Azcárraga Urteaga.

- Vigilancia Penitenciaria: D. Pedro Rubira Nieto.

- Menores: D.^a Teresa Sandoval Altelarra.

- Extranjería, Piratería y Justicia Universal: D. Pedro Martínez Torrijos.

- Crimen Organizado y Delincuencia Económica: D. Daniel Campos Navas.

- Punto de Contacto con Francia: D. Miguel Ángel Carballo Cuervo.

4.2.4 DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Se han mantenido las líneas generales de distribución del trabajo establecidas durante los años anteriores con algunas particularidades que también destacaremos. Estas pautas de reparto de trabajo son las siguientes:

- Asignación a cada Fiscal (titular o en comisión de servicios) en la jurisdicción penal del despacho de asuntos correspondientes a casi la mitad del trabajo de un Juzgado Central de Instrucción (entre 3 y 4 números de cada Juzgado).

- Además del servicio de guardia, los Fiscales que estén encargados de la guardia de menores realizarán semanalmente una guardia de incidencias que cubrirá las sustituciones en vistas y diligencias cuando el Fiscal no pueda asistir justificadamente a las mismas, salvo que sean actuaciones propias del servicio de guardia.

- En cuanto a los juicios orales la regla general es que asista el mismo Fiscal que llevó la instrucción y ha formulado la calificación provisional, con turnos reglados de sustitución.

- Se consideran especialidades: vigilancia penitenciaria; contencioso-administrativo; social; menores; cooperación judicial internacional; las funciones de coordinación y punto de contacto, y/o la asignación de determinadas causas especialmente complejas.

Además de los respectivos coordinadores, también intervienen en el despacho de esas materias: el Sr. Bautista y las Sras. Landeras y Gómez Rodulfo en vigilancia penitenciaria; la Sra. Rodríguez (hasta su fallecimiento) y el Sr. Azcárraga en menores, y la Sra. Sanz Gaite en delitos económicos y en la sección de lo Contencioso Administrativo.

El despacho de los asuntos contencioso-administrativos es realizado por D. José Luis Egido Trillo-Figueroa ante la Sala, y por D. Luis Barroso ante los Juzgados Centrales (hasta que se ha producido su fallecimiento). El despacho de los asuntos de la jurisdicción social lo realiza D. José Luis Egido Trillo-Figueroa. El elevado volumen de asuntos en estas jurisdicciones exige la dedicación de un mayor número de Fiscales a su despacho, de manera que una de las plazas de nueva creación debería ser ocupada por un especialista en la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.2.5 INSTALACIONES DE LA FISCALÍA

Como es sobradamente conocido, la sede original de la Fiscalía dentro del edificio de la Audiencia Nacional, ubicada en la calle Gar-

cía Gutiérrez s/n, ha sido rehabilitada. Las obras se iniciaron a finales del año 2012 y han finalizado definitivamente a comienzos del pasado 2015. El regreso al nuevo edificio se produjo en la primera quincena del mes de Julio del año 2015.

En el nuevo edificio, la Fiscalía de la Audiencia Nacional tiene asignadas las dos últimas plantas, la 8.^a y la 9.^a, en las que todos sus miembros disponen de despacho individual, de características similares a los de los Magistrados y Letrados de la Administración de Justicia, compartiendo con los órganos judiciales la Sala de Juntas de la 10.^a planta.

También el personal auxiliar (gestores, tramitadores y auxilio judicial) dispone de espacio suficiente para desempeñar dignamente sus tareas.

4.2.6 LA DIGITALIZACIÓN E IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA LEXNET

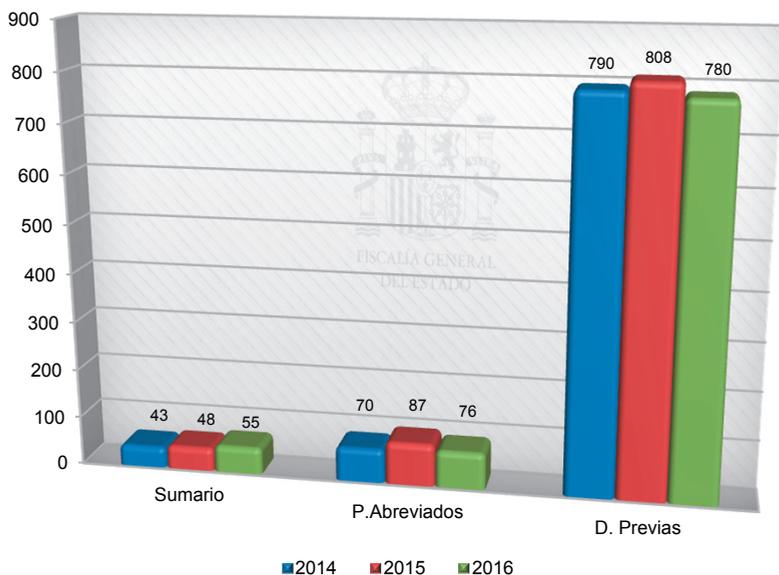
El proceso se inició a finales del año 2015, decidiéndose que su implantación comenzara en el Juzgado Central de Instrucción n. 2. Para ello se debía suministrar a dicho juzgado un escáner así como las tarjetas y ordenadores a los tramitadores de dicho juzgado, estándose en la actualidad pendientes de la dotación de medios a dicho juzgado para poder implantarse el sistema.

4.3 La actividad en el orden jurisdiccional penal

4.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS GENERALES

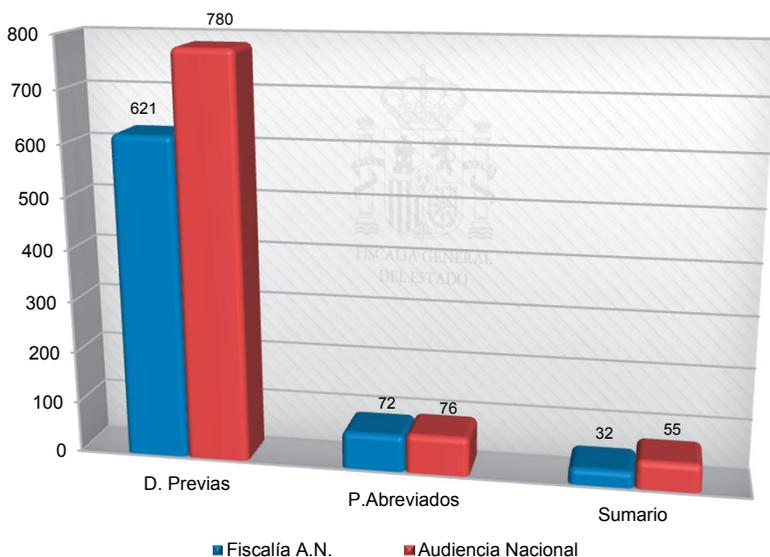
**CUADROS ESTADÍSTICOS 2014-2016
(CIFRAS TOTALES AUDIENCIA NACIONAL)**

	D. Previas		P. Abreviados			S.º Ordinario			
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	118	150	121	13	10	9	4	5	13
Jdo. N.º 2	131	130	108	18	11	8	7	9	6
Jdo. N.º 3	141	132	115	9	22	12	8	8	13
Jdo. N.º 4	120	118	123	9	11	14	9	6	6
Jdo. N.º 5	135	133	160	10	20	22	6	12	8
Jdo. N.º 6	145	145	153	11	13	11	9	8	9
Totales	790	808	780	70	87	76	43	48	55



**CUADROS ESTADÍSTICOS 2014-2016
(FISCALÍA AUDIENCIA NACIONAL)**

	D. Previas			P. Abreviados			S.º Ordinario		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	99	128	103	9	5	9	3	2	8
Jdo. N.º 2	110	105	86	17	11	7	5	4	3
Jdo. N.º 3	118	115	94	9	22	12	3	4	7
Jdo. N.º 4	101	101	105	7	9	11	4	3	2
Jdo. N.º 5	108	112	104	10	16	22	4	7	3
Jdo. N.º 6	124	117	129	8	13	11	6	2	9
Totales	660	678	621	60	76	72	25	22	32



CUADROS ESTADÍSTICOS 2014-2016 (RESTO FISCALÍAS ESPECIALES)

	D. Previas			P. Abreviados			S.º Ordinario		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	19	22	18	4	5	0	1	3	5
Jdo. N.º 2	21	25	22	1		1	2	5	3
Jdo. N.º 3	23	17	*20	2		0	5	4	6
Jdo. N.º 4	19	17	18	2	2	3	5	3	4
Jdo. N.º 5	27	21	56		4	0	2	5	5
Jdo. N.º 6	21	28	24	3		0	3	6	0
Totales	130	130	138	12	11	4	18	26	23

* Anulada DP 92/2016 JCI 3

Como los datos estadísticos permiten comprobar, la tendencia en los últimos años apunta a un crecimiento continuo de las cifras globales de procedimientos judiciales.

Al igual que en años anteriores, la Fiscalía de la Audiencia Nacional tiene asignado el despacho del 79,62% de todas las diligencias previas incoadas durante el año 2016 por los Juzgados Centrales de

Instrucción (621 de 780), así como del 94.74 % de los procedimientos abreviados (72 de 76) y del 58,18 % de los sumarios (32 de 55).

4.3.2 DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS PROCESOS SOBRE TERRORISMO

La investigación del terrorismo –en lo que atañe al pasado 2016 si atendemos al «quantum» de procedimientos incoados– representa un 52,17 % de las diligencias previas (324 de 621), porcentaje ligeramente superior al del año 2015 que fue del 49% (331 de 678).

También han aumentado de manera muy importante las cifras de procedimientos abreviados y sumarios por delitos de terrorismo:

En el 2016 se incoaron 31 procedimientos abreviados frente a los 38 del 2015 lo que supone una disminución de 18,42%.

En el 2016 se incoaron 20 sumarios frente a los 14 del 2015, lo que representa un incremento porcentual del 42,86 %.

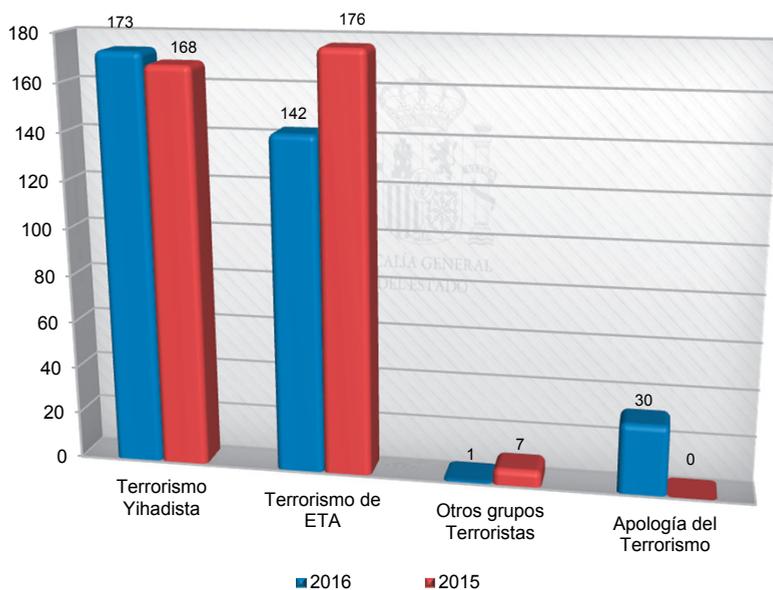
Veamos los datos de los últimos cinco años:

Distribución de Diligencias Previas por Juzgados Centrales de Instrucción.

	D. Previas Terrorismo				
	2012	2013	2014	2015	2016
J. C. I. n.º 1.	47	31	43	46	59
J. C. I. n.º 2.	41	40	42	50	40
J. C. I. n.º 3.	50	46	68	60	54
J. C. I. n.º 4.	41	42	45	49	43
J. C. I. n.º 5.	50	40	45	67	54
J. C. I. n.º 6.	47	43	69	59	74
Total	276	242	312	331	324

D. Previas Terrorismo. Comparativa 2015-2016

Año	Terrorismo Yihadista	Terrorismo de ETA	Otros grupos Terroristas	Apología del Terrorismo	Total
2016	173	142	1	30	346
2015	168	176	7	0	351



Distribución de procedimientos abreviados.

P. Abreviados Terrorismo					
	2012	2013	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	0	1	2	3	5
Jdo. N.º 2	2	4	4	4	3
Jdo. N.º 3	3	3	1	13	6
Jdo. N.º 4	0	3	1	5	2
Jdo. N.º 5	6	4	2	9	9
Jdo. N.º 6	4	3	3	4	6
Totales	15	18	13	38	31

Distribución de sumarios.

Sumarios Terrorismo					
	2012	2013	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	0	1	1	2	7
Jdo. N.º 2	4	1	2	3	1
Jdo. N.º 3	4	4	1	4	4
Jdo. N.º 4	2	2	1	2	2
Jdo. N.º 5	1	3	2	2	2
Jdo. N.º 6	4	1	3	1	4
Totales	15	12	10	14	20

4.3.3 COMPARECENCIAS

Cifras de comparecencias sobre medidas cautelares personales en procedimientos penales.

Comparecencias					
	2012	2013	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	8	23	14	29	15
Jdo. N.º 2	23	31	34	37	25
Jdo. N.º 3	38	40	93	29	34
Jdo. N.º 4	7	22	15	9	22
Jdo. N.º 5	33	17	41	20	47
Jdo. N.º 6	50	10	23	47	37
Totales	159	143	220	171	180

Lo que supone ha supuesto un incremento del 5 % respecto al año anterior.

En Expedientes de Extradición y Ordenes Europeas de Detención el total de comparecencias celebradas en los 6 Juzgados Centrales de Instrucción alcanza la cifra de 1137, lo que supone un incremento del 32,21%, respecto al 2015.

La cifra total de comparecencias para medidas cautelares entre unos y otros expedientes asciende a 1317, lo que supone un incremento del 27,74% respecto al año 2015.

4.3.4 CALIFICACIONES

Escritos de acusación elaborados por esta Fiscalía durante los años 2012 a 2016.

Calificaciones					
	2012	2013	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	13	9	18	9	7
Jdo. N.º 2	27	11	31	21	10
Jdo. N.º 3	26	22	19	28	25
Jdo. N.º 4	22	20	14	14	16
Jdo. N.º 5	32	28	20	23	36
Jdo. N.º 6	24	14	17	16	14
Totales	144	104	119	111	108

La cifra de escritos de acusación presentados es ligeramente inferior a la del año 2015 (108 en el 2016 frente a los 111 en el 2015).

Distribución de los escritos de acusación sobre terrorismo entre los distintos Juzgados Centrales de Instrucción.

Acusados					
	2012	2013	2014	2015	2016
Jdo. N.º 1	6	3	3	5	3
Jdo. N.º 2	4	1	11	11	4
Jdo. N.º 3	15	8	5	14	13
Jdo. N.º 4	8	7	7	9	7
Jdo. N.º 5	12	16	8	13	16
Jdo. N.º 6	8	6	9	6	6
Totales	53	41	43	58	49

4.3.5 VISTAS ORALES (INCLUIDOS JUICIOS ORALES, APELACIONES, EXTRADICIONES Y EUROÓRDENES)

Estadísticas vistas orales año 2016:

- El total de vistas celebradas durante el año ha sido de 357.

Veamos a continuación las asistencias a vistas orales desglosadas en función de distintos parámetros:

1.º En atención a si se trata de vistas de juicios orales por delitos o de otras vistas:

Juicio Oral	Otras Vistas	Total
177	180	357

En un análisis comparativo con el año anterior observamos que ha disminuido en términos poco significativos el número de vistas orales:

- en su conjunto, pues se ha pasado de 440 a 357 vistas (lo que representa un descenso porcentual aproximado del 21%).
- en la cifra de vistas por juicios orales: de 245 a 177 vistas, y
- en la cifra relativa a otras vistas: pues se ha pasado de 195 a 180 vistas.

2.º Respecto a las vistas de juicios orales por delitos mediante la diferenciación de cuatro grandes grupos de hechos delictivos: delitos de terrorismo, delitos de falsificación de moneda y de tarjetas de crédito y crimen organizado, delitos socioeconómicos y restantes infracciones criminales.

Delito	Juicio oral	Otras vistas	Total
Terrorismo	77	43	120
Terrorismo yihadista	25	30	55
Falsificación moneda y tarjeta de crédito	26	12	38
Patrimoniales y socioeconómicos	30	33	63
Otros	19	62	81
Total general	177	180	357

Delito	Juicio oral	Otras vistas	Total
Terrorismo	43,50%	23,89%	33,61%
Terrorismo yihadista	14,12%	16,67%	15,41%

Falsificación moneda y tarjeta de crédito	14,69%	6,67%	10,64%
Patrimoniales y socioeconómicos	16,95%	18,33%	17,65%
Otros.	10,73%	34,44%	22,69%
Total general.	100,00%	100,00%	100,00%

Dentro de los juicios orales por delitos, el 43% de las vistas lo han sido por delitos de terrorismo, el 14% por delitos de falsificación de moneda y de tarjetas de crédito, el 17% por delitos de naturaleza socioeconómica y el 22% restante por delitos cometidos en el extranjero, etc.

La actividad de asistencia a vistas y juicios orales es, como puede observarse, se vienen asistiendo a 1,5 vistas por día, 7,5 vistas por semana y 32 vistas al mes.

4.3.6 SENTENCIAS

El número de Sentencias recaídas durante el año 2016 en materia de terrorismo ha sido de 63: 49 respecto a ETA y su entorno, 11 respecto al terrorismo internacional yihadista y 3 respecto a otros grupos terroristas.

Fueron juzgados 138 acusados: 108 por su relación con ETA y entorno, 26 por su vinculación con el terrorismo internacional yihadista y 4 por su relación con otros grupos terroristas.

	Eta	Grapo	Yihadista	Otros		
Condenados	85	1	25	3	114	83,21%
Absueltos	23	0	1	0	24	16,79%
	107	1	26	3	138	-

El número total de condenados por terrorismo ha sido de 114 (lo que sitúa el porcentaje de condenas en el 83,21%): 85 de la Organización Terrorista ETA y su entorno, 25 por terrorismo internacional yihadista y 3 por otros grupos terrorismo. Las absoluciones alcanzan la cifra de 24 personas (lo que supone un 17% de los enjuiciados), 23 de ellos en relación con el terrorismo de ETA.

El resto de sentencias por otras infracciones criminales que afectan a la competencia de esta Fiscalía de la Audiencia Nacional alcanza

la cifra de 32, en las que fueron juzgadas 71 personas de las que 59 fueron condenadas y 12 resultaron absueltas, datos que vamos a desglosar a continuación por materias delictivas:

- 13 sentencias en casos de falsificación de moneda y tarjetas de crédito, con 36 personas juzgadas, de las que 35 fueron condenadas y 1 resultó absuelta (lo que representa un porcentaje de condenas del 99 %).
- 19 sentencias en otros delitos, con 35 personas juzgadas, de las que 24 fueron condenadas y 11 resultaron absueltas (lo que representa un porcentaje de condenas del 70 %).

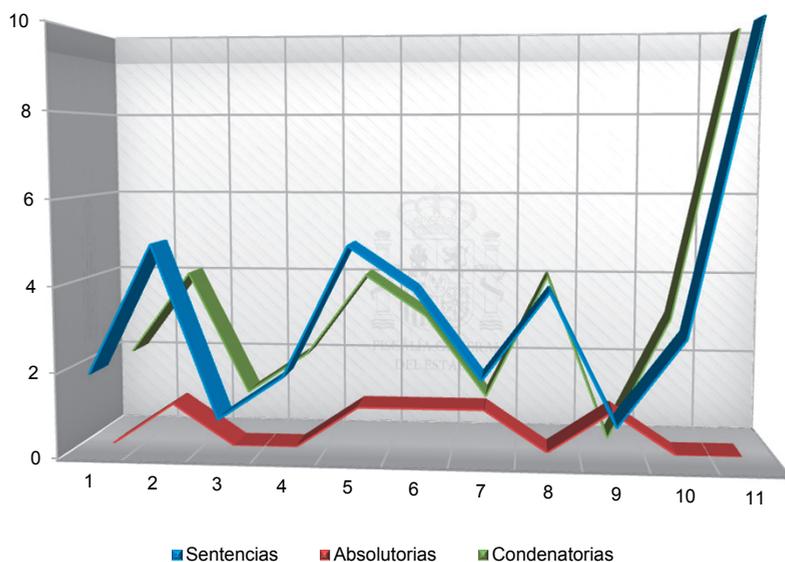
En consecuencia, la cifra total de sentencias dictadas en lo que atañe a la actividad de esta Fiscalía, con especificación de individuos juzgados, condenados y absueltos en las mismas son las siguientes:

- Se han dictado 94 sentencias.
- Han sido juzgados 209 individuos, de los que 138 lo han sido por delitos de terrorismo (lo que representa el 65 % del total), 36 por delitos de falsificación de moneda y tarjetas de crédito y 35 por otros delitos.
 - han sido condenados 173 individuos (lo que representa un porcentaje global de condenas del 83 %).
 - han resultado absueltos 35 individuos (lo que supone el 17 % restante).

No se incluyen entre los individuos juzgados aquellos cuyo juicio oral comenzó el año pasado, pero ha finalizado en el 2017, por lo que tales datos serán incorporados a la Memoria del año próximo.

	Sentencias	Absolutorias	Imputados	Condenados	Absueltos
2006	2	0	3	3	0
2007	5	1	61	33	28
2008	1	0	30	20	10
2009	2	0	26	14	12
2010	5	1	25	13	12
2011	4	1	10	6	4
2012	2	1	10	2	8
2013	4	0	4	4	0

	Sentencias	Absolutorias	Imputados	Condenados	Absueltos
2014	1	1	1	0	1
2015	3	0	14	14	0
2016	10	0	25	25	0



4.3.7 INDULTOS Y RECURSOS DE CASACIÓN

Los expedientes de Indulto informados por esta Fiscalía, todos despachados por la Jefatura, durante el año 2016 alcanzan la cifra de 31, de los cuales 26 lo fueron con dictamen desfavorable, 1 a favor del indulto parcial, 1 favor del indulto con inhabilitación absoluta y 3 con otros dictámenes.

	Indultos
Informe no concesión de indultos	26
Informe favorable indulto parcial.	1
Informe concesión indulto, inhabilitación absoluta.	1
Informe solicitud testimonio sentencia	3
Total	31

RECURSOS DE CASACIÓN

	Interpuesto por las partes	Interpuesto por el M. Fiscal
J. C. I. 1	8	–
J. C. I. 2	6	–
J. C. I. 3	16	1
J. C. I. 4	1	–
J. C. I. 5	22	2
J. C. I. 6	11	1

4.4 Diligencias de investigación

Durante el pasado año se han incoado 148 diligencias de investigación (20 más que el año anterior), lo que nos sitúa en un incremento porcentual del 15,63 % respecto al 2015, de las que debemos destacar algunos datos estadísticos de interés:

Distribución de Investigación por delitos:

Delito	Subgrupo	Total
Terrorismo	Terrorismo art. 571	9
	ETA	6
	Yihadista	30
	Gallego	2
Enaltecimiento del terrorismo 578 cp.		9
	ETA	37
	Yihadista	4
	Grapo	3
	Resistencia gallega	1

Delito	Subgrupo	Total
Organización criminal		1
	Falsificación	1
	Blanqueo	5
Art. 504 (contra las instituciones)		2
Injurias contra la corona		6
Estafa-falsedad documental		3
Estafa		2
Estafa y blanqueo		1
Contra la hacienda		2
Blanqueo		2
Sedición		3
Secuestro		3
Corrupción en los negocios		1
Apropiación indebida		1
Piratería		1
Trata de seres humanos		1
Delitos cometidos en el extranjero		12
		148

Delitos agrupados	Total
Terrorismo	101
Socioeconómicos-Crimen Organizado	19
Contra la Corona-Instituciones	8
Delito Cometido en el extranjero.	12
Otros.	8

Estado	Total
Archivo.	98
Judicializadas	29
Devolución.	7
Fase de investigación	14
Total	148

De la cifra total de diligencias incoadas (148), 98 han sido archivadas, 29 han sido remitidas a los órganos judiciales para la incoación de procedimiento penal, 14 se encuentran en fase de investigación y 7 han sido devueltas a los organismos competentes.

Atendiendo a la materia concreta, 101 se incoaron por delitos de terrorismo, 19 por delitos socioeconómicos o vinculados con el crimen organizado, 8 por delitos contra la Corona o contra las instituciones del Estado, 12 por delitos cometidos en el extranjero y las 8 restantes por otros delitos.

4.5 La actuación contra el terrorismo

4.5.1 TERRORISMO ETA

4.5.1.1 *Valoración de la amenaza*

ETA ha mantenido vigente durante 2016 el «cese de su actividad armada» hecho público hace ya cinco años (el 20 de octubre de 2011) y, en consecuencia, no ha cometido ningún atentado. El carácter definitivo del cese volvió a ser ratificado, una vez más, en el comunicado difundido por esa organización terrorista el 27 de septiembre pasado coincidiendo con la conmemoración del denominado «gudari eguna».

Los sectores disidentes con la estrategia implementada por el conglomerado ETA-Izquierda Abertzale tras la declaración de aquel «cese de actividades» han ido aumentando progresivamente sus manifestaciones públicas críticas con aquella estrategia y elevando el tono de las mismas, tratando de lograr un mayor respaldo entre la militancia abertzale. En ese ámbito, a lo largo del pasado año han salido a la luz pública nuevas entidades como «Aurrerantz» o «Askatasunaren Bidea» que compartiendo la visión crítica y la estrategia que había venido defendiendo, prácticamente en exclusiva, el denominado «Movimiento por Amnistía y contra la Represión» (ATA), han tratado de definir un espacio y objetivos propios.

La firmeza del Estado en su acción contraterrorista tras el declarado cese de actividades, tanto en su vertiente policial como judicial y la decidida y continua colaboración y apoyo internacional, especialmente de Francia, así como la importante desmovilización ciudadana han sido factores que han favorecido el desarrollo y protagonismo alcanzado por la disidencia. El denominador común a todos esos sectores disidentes es la reivindicación de la amnistía, sin condiciones, para todos los presos de ETA así como el regreso a casa de los «huidos».

Individuos vinculados a esos sectores ya han protagonizado actuaciones violentas de carácter saboteador, principalmente en el territorio histórico de Vizcaya. No obstante, la capacidad de movilización mostrada y su peligrosidad no han constituido, por el momento, una amenaza significativa, aunque su evolución y desarrollo debe ser objeto de un adecuado control y seguimiento.

En el ámbito de la denominada «violencia callejera» (*kale borroka*) continúan registrándose actos de sabotajes de naturaleza diversa, susceptibles de ser atribuidos a grupos o individuos del entorno de ETA. Cuantitativamente su número ha sido algo inferior al año anterior y cualitativamente continúan siendo de escasa relevancia, alcanzando un mayor protagonismo los cometidos con ocasión de campañas o actos en apoyo y solidaridad con los presos de ETA, circunstancia que tradicionalmente ha constituido un importante elemento dinamizador de todo tipo de actuaciones, incluidas las de carácter saboteador.

4.5.1.2 Datos estadísticos

Violencia callejera organizada (lucha «y»)			
Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
09/04/2016	Amorebieta	Vizcaya	Lanzamiento de «cócteles molotov» contra dos cajeros automáticos de la entidad bancaria Kutxabank y un local de telefónica.
09/05/2016	Amurrio	Álava	Incendio de dos camiones de la empresa de madera Saratxaga, que se encontraban estacionados en el aparcamiento sito en la calle Sagarribay, próximo al punto kilométrico 361 de la carretera a-625.
31/05/2016	Araia	Álava	Corte en la catenaria de la línea férrea de renfe en las inmediaciones de esa localidad.
22/11/2016	Salvatierra	Álava	Varios desconocidos cortaron los contrapesos de la catenaria de la vía férrea de Renfe en el punto kilométrico 515,900, sentido Irún, aproximadamente un kilómetro antes de llegar a la localidad de Salvatierra.

Violencia callejera organizada (lucha «y»)

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
04/12/2016	Mungia	Vizcaya	<p>Incendio intencionado de cuatro furgonetas propiedad de la empresa «Belako Lanak» sita en el Camino Aritz, 101, en el parque empresarial Belako.</p> <p>El 13 de diciembre, la reivindicación de la autoría de ese sabotaje fue publicada en la página web «amnistía garrasia» vinculada al «movimiento pro amnistía y contra la represión» (ATA).</p>

Detenidos en España

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
22/10/2016	La Junquera	Girona	Las autoridades francesas procedieron a expulsar de su territorio a este miembro de eta, tras cumplir la pena de prisión impuesta por terrorismo en el país vecino.
22/11/2016	Madrid	Madrid	Miembro de ETA detenido por efectivos de la cgi tras su llegada al aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas procedente del de Londres-Stansted (Reino Unido), en virtud de una OEDE dictada por la sección 1.ª de la sala de lo penal de la Audiencia Nacional.

Detenidos por otros delitos de terrorismo

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
05/02/2016	Madrid	Madrid	Efectivos de policía municipal detienen a dos individuos por un delito de enaltecimiento de terrorismo, perteneciendo ambos a la compañía teatral «títeres desde abajo».
04/04/2016	Bilbao	Vizcaya	Detenido por el CNP en el interior del bar «Teatro De La Villa de Bilbao» sito en la calle Ronda, acusado de un presunto delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas.
13/04/2016			14 detenidos por la GC en el marco de la operación denominada «ARAÑA IV», bajo la dirección y coordinación del Jci 6 de la audiencia nacional.
20/04/2016	Pamplona	Navarra	Tres detenidos por el CNP por un delito de enaltecimiento del terrorismo tras colocar una pancarta con ocasión del homenaje al miembro de ETA Jorge Olaiz Rodríguez celebrado el 14 de abril en Pamplona.
27/05/2016	Amurrio	Álava	Detenido por la GC en el marco de la denominada operación «DUNBOTZ», por un delito de enaltecimiento del terrorismo.
08/06/2016		Vizcaya	Cuatro miembros de la PAV detuvieron a cuatro miembros del «movimiento pro amnistía y contra la represión» (ATA), tras no acudir a una citación ante el JCI 4 de la Audiencia Nacional, en el curso de las diligencias previas 78/2015 por un delito de enaltecimiento del terrorismo.
19/08/2016	Azuqueca de Henares	Guadalajara	Detenido por la GC por la presunta comisión de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y contra el honor por injurias vertidas contra el rey emérito y contra el presidente del gobierno de España.

Detenidos por otros delitos de terrorismo

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
21/10/2016	Getxo	Vizcaya	Detenido por la pn como autor de un presunto delito de enaltecimiento del terrorismo por publicar en la red social Facebook comentarios ofensivos y amenazantes contra la GC.
14/11/2016	Vitoria Ordicia Salvatierra Madrid Alsasua Alsasua Alsasua Pamplona	Álava Guipúzcoa Álava Madrid Navarra	En el marco de la operación «Ausiki», coordinada por el JCI 3 de la Audiencia Nacional, agentes de la GC procedieron a la detención de ocho individuos, por su presunta participación en la agresión a dos agentes de la guardia civil y a sus parejas, el pasado 15 de octubre, en la localidad. Navarra de Alsasua.
14/12/2016	Huarte	Navarra	Detenido por la PN acusado de un delito de enaltecimiento del terrorismo y daños tras realizar pintadas a favor de ETA y provocar daños en dos cajeros automáticos en Pamplona (Navarra).

Detenidos en otros países

Fecha	País	Motivo
05/02/2016	Reino Unido	Miembros de la Policía Metropolitana de Londres (MET) procedieron a su detención con objeto de ponerlo a disposición de la Autoridad Judicial.
06/04/2016	Suiza	Miembros de los Servicios antiterroristas de la Oficina Federal de la Policía Suiza, detuvieron a una miembro huida de ETA.
05/11/2016	Francia	Agentes de la DGSI francesa en colaboración con la GC y en el marco de la operación «Nerín» detuvieron a tres miembros huidos de ETA.
01/12/2016	Reino Unido	Integrantes de la Metropolitan Police detuvieron a este miembro de ETA, tras la sentencia de la High Court.

Detenidos en otros países

Fecha	País	Motivo
14/12/2016	Francia	Integrantes de la Policía Judicial francesa junto con la CGI detuvieron a este miembro huido de ETA.
16/12/2016	Francia	Cinco detenidos en el marco de la operación «Seminario» fruto de la colaboración entre la DGSJ francesa y la GC.

O. E. D. E.'S

Fecha	País	Motivo
18/01/2016	Francia	Las Autoridades francesas procedieron a su entrega definitiva a España.
12/04/2016	Francia	Entrega definitiva acordada por las Autoridades francesas.
14/12/2016	Francia	Entregado por las Autoridades francesas en ejecución de una OEDE emitida por el JCI 2 de la Audiencia Nacional.
21/12/2016	Francia	Entregado por las Autoridades francesas en ejecución de una OEDE.

Entregas temporales

Fecha	País	Motivo
08/03/2016	Francia	Entrega temporal a favor del JCI 4 de la Audiencia Nacional y por un periodo de tres meses.
17/03/2016	Francia	Las Autoridades judiciales francesas procedieron a su entrega temporal.
26/04/2016	España	El JCI 1 de la Audiencia Nacional acordó su entrega temporal por un periodo de cinco meses, a favor de las Autoridades francesas.
02/06/2016	Francia	Las Autoridades francesas entregaron temporalmente a España a este miembro de ETA.
08/11/2016	Francia	Las Autoridades francesas entregaron de forma temporal a España a miembro de ETA.

Expulsiones		
Fecha	País	Motivo
02/05/2016	Francia	Expulsión de Francia de miembro de ETA. A su llegada a nuestro país quedó en libertad al carecer de reclamaciones judiciales en vigor.
25/06/2016	Francia	Miembro de ETA expulsado por las Autoridades francesas, tras cumplir la pena de prisión impuesta en aquel país.
28/07/2016	Francia	Miembro de ETA expulsado por las Autoridades francesas, tras cumplir la pena de prisión impuesta y tener prohibida su residencia en Francia.
22/10/2016	España	Miembro de ETA expulsado por las Autoridades francesas, tras cumplir la pena de prisión impuesta en Francia por terrorismo.
26/11/2016	Francia	Miembro de ETA expulsado por las Autoridades francesas, tras cumplir la pena de prisión impuesta en aquel país por terrorismo.
13/12/2016	Francia	Miembro de ETA expulsado por las Autoridades francesas, tras cumplir la pena de prisión impuesta en aquel país por terrorismo.

Extradiciones		
Fecha	País	Motivo
13/01/2016	Francia	Entrega definitiva de miembro de ETA mediante extradición a petición de los JCI número 4 y 5 de la Audiencia Nacional.
16/02/2016	Francia	Extradición de miembro de ETA reclamado por la Sección 1.ª y Sección 2.ª AN.
21/06/2016	Francia	Las Autoridades francesas procedieron a la extradición de este miembro de ETA.

Presentaciones voluntarias		
Fecha	Localidad	Motivo
15/01/2016	Madrid	Comparecencia voluntaria ante el JCI 3 de la Audiencia Nacional, en relación con el procedimiento en el que este individuo estaba siendo investigado por un delito de lesa humanidad.
08/03/2016	Madrid	Presentación voluntaria de dos ciudadanos franceses.

Presentaciones voluntarias		
Fecha	Localidad	Motivo
16/11/2016	Madrid	Presentación voluntaria en el marco de las Diligencias Previas Procedimiento Abreviado 90/2016 del JCI 3.

4.5.2 PCE(R)-GRAPO

4.5.2.1 *Actividad terrorista: sin acciones terroristas*

4.5.2.2 *Actividad contrterrorista: sin detenidos*

4.5.2.3 *Valoración de la amenaza*

Durante el año 2016, la situación de la organización terrorista PCE(r)-GRAPO se ha mantenido en un estado de extrema debilidad, sin acometer actos terroristas, limitando sus acciones al campo del proselitismo y la captación de nuevos militantes, principalmente dentro del entorno anarquista y de la izquierda radical u okupa.

Esta actividad de proselitismo y captación se ha visto incrementada, en los últimos tiempos, como consecuencia de la salida de prisión de algunos de los presos de la organización terrorista, que pretenden aprovechar la aparición de diversos movimientos de protesta y desencanto social para recuperar sus viejas teorías anticapitalistas y revolucionarias.

A pesar de que, por el momento, no se dispone de indicios que hagan prever la reactivación a nivel operativo de la organización a corto plazo, no hay que olvidar que la estrategia de PCE(r)-GRAPO se mantiene invariable y que, pese a su situación de debilidad, nunca ha renunciado públicamente a la lucha armada, permaneciendo fiel a sus principios revolucionarios e incompatibles con la legalidad vigente.

Por todo ello, no hay que obviar que, pese a la situación que ha sufrido la organización durante los últimos años, se mantiene viva la posibilidad de que, a través de colectivos o «grupos solidarios» de apoyo a los presos o mediante la utilización de colectivos de ideología marxista-leninista, la organización intente su reconstrucción con la llegada de nuevos militantes.

4.5.3 INDEPENDENTISMO RADICAL GALLEGO

4.5.3.1 *Actividad Terrorista: sin acciones terroristas*

4.5.3.2 *Actividad contraterrorista: sin detenidos*

4.5.3.3 *Valoración de la amenaza*

A lo largo del año 2016, la organización terrorista «Resistência Galega» (RG) no ha llegado a perpetrar ninguna acción terrorista, siendo preciso recordar que, en sus más de diez años de actividad violenta, este grupo terrorista ha atentado en treinta y siete ocasiones. A falta de actividad armada, RG mantiene su actividad propagandística, publicando en el mes de mayo el segundo número de la revista «A guerrilehira», que se puede calificar como el boletín oficial de esta organización terrorista.

Por otro lado, el pasado 6 de junio se celebró el juicio en la Audiencia Nacional contra el miembro de RG, como presunto autor material del atentado cometido el 1 de octubre de 2014 contra el Ayuntamiento de Baralla (Lugo).

4.5.4 ANARQUISMO INSURRECCIONALISTA

4.5.4.1 *Evaluación de la amenaza*

La principal fuente de amenaza del terrorismo anarquista en España la constituye las individualidades y grupos vinculados a los Grupos Anarquistas Coordinados (GAC), filial en nuestro país de la Federación Anarquista Informal – Frente Revolucionario Internacional (FAI/FRI), paradigma a nivel mundial del insurreccionalismo anarquista.

Durante 2016 se han cometido un total de 6 acciones violentas vinculadas a esta amenaza. Si bien, ninguna de ellas ha tenido el grado de planificación, elaboración y peligrosidad, ni ha conseguido el eco mediático, como las perpetradas en 2013, año álgido de la ofensiva anarcoinsurreccionalista en nuestro país.

En lo que se refiere a la actividad institucional, en el ámbito policial se procedió a la detención de dos activistas en Barcelona, en virtud de sendas OEDÉs, emitidas por las autoridades alemanas por delitos de robo con toma de rehenes a entidades bancarias en Aquisgran. Y en el ámbito judicial, la condena de MC y FS dictada por la Audiencia Nacional a 12 años, posteriormente rebajada por el TS a cuatro años y medio al contemplar un concurso ideal de delitos.

Con todo ello se considera que, a medio plazo, el anarcoterrorismo mantendrá latente su amenaza.

Los activos que pueden ser objeto de sus ataques pueden ser materiales, entre las que se incluyen entidades bancarias, edificios emblemáticos de culto católico, sedes de legaciones extranjeras en nuestro país, sedes judiciales, sedes y vehículos de empresas proveedoras de prisiones, sedes de partidos políticos; o personales, tales como miembros de la judicatura, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y funcionarios de prisiones.

El modus operandi empleado sería mediante la colocación de artefactos explosivos improvisados, envío de paquetes bombas y lanzamiento de artefactos mixtos explosivo-incendiarios, tipo «cócteles molotov» y la provocación de graves altercados de orden público en las movilizaciones sociales.

CUADROS ESTADÍSTICOS

Anarquismo Insurreccionalista en España			
Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
26/01/2016	Barcelona	Barcelona	Quema de vehículos por los auto-denominados «Individualidades por la Dispersión de Caos – Federación Anarquista Informal/Frente Revolucionario Internacional FAI/FRI».
11/03/2016	Villabona	Asturias	En portales de Internet, activistas anarquistas asumen los daños cometidos en las contrapesas de la catenaria de la línea férrea Avilés/Gijón, en un punto de vía cercano a la localidad de Villabona.
03/04/2016	Irurtzun	Navarra	Sabotaje en antenas de telecomunicaciones ubicadas en el término municipal de Irurtzun.
27/04/2016	Grado	Asturias	Lanzamiento de un artefacto incendiario, tipo «cócteles molotov», contra una sucursal del BBVA, sito en la calle Manuel Pedregal, de la localidad de Grado (Asturias).
13/07/2016	Betanzos	La Coruña	Personas desconocidas lanzan varios artefactos incendiarios, tipo molotov, al edificio de los Juzgados de Betanzos (Coruña).
31/12/2016	Uharte Arakil	Navarra	Daños causados a una antena situada en término municipal de Uharte Arakil.

ACTIVIDAD CONTRATERRORISTA

Anarquismo Insurreccionalista España			
Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
13/04/2016	Barcelona	Barcelona	Detenida por los Mossos d'Esquadra en base a Comisión Rogatoria Judicial procedente de Alemania.
15/05/2016	Grado	Asturias	Detenido por ser el presunto autor del lanzamiento de un artefacto incendiario, tipo molotov, contra una sucursal del BBVA de la localidad de Grado, el día 27/04/2016.
21/06/2016	Barcelona	Barcelona	Detenido por los Mossos d'Esquadra en base a Comisión Rogatoria Judicial procedente de Alemania.

4.5.5 TERRORISMO INTERNACIONAL NO ISLAMISTA

4.5.5.1 *Actividad Terrorista: sin acciones terroristas*

ACTIVIDAD CONTRATERRORISTA

Terrorismo internacional no islamista			
Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
27/1/2016	Madrid Valencia Bilbao	Madrid Valencia Bilbao	En el marco de la operación «Valle», funcionarios del CNP detienen a nueve personas. Once registros domiciliarios en las ciudades de Madrid, Valencia y Bilbao.

4.5.5.2 *Valoración de la amenaza*

La actividad violenta de los grupos terroristas de carácter internacional no yihadista en España se sitúa en la actualidad en un nivel bajo, centrandose su actuación principalmente en la realización de funciones de carácter propagandístico, logísticas y de financiación. No obstante, a raíz de las detenciones de la «Operación Valle», la organización terrorista de origen turco PCML/MLKP (Partido Comunista Marxista-Leninista) difundió un comunicado donde amenazaba de

forma explícita y directa intereses españoles. Esta operación tuvo como resultado la detención de nueve personas en diferentes ciudades de la geografía española, los cuales se dedicaban a la captación de personas con el fin de enviarles al norte de Siria a luchar contra los yihadistas del Estado Islámico (DAESH).

Por otro lado, significar que la organización terrorista de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia– Ejército del Pueblo (FARC-EP), se ha encontrado inmersa en un proceso de paz con el gobierno colombiano desde el cuatro de septiembre de 2012 hasta el Acuerdo Definitivo firmado por ambas partes el doce de noviembre de 2016, tras cincuenta y dos años de conflicto armado. A día de la fecha, se encuentra en su última fase de su desarrollo, es decir, en la verificación e implementación del mismo. Igualmente, el gobierno colombiano está en conversaciones con la segunda guerrilla de ese país, el «Ejército de Liberación Nacional» (ELN), con el fin de comenzar en 2017 los diálogos para alcanzar la paz.

Durante el presente año 2016, la cooperación policial/judicial se ha concretado en la detención de tres personas sobre las que recaían sendas órdenes de detención internacional por motivos de crímenes de guerra o pertenencia a organización terrorista.

Respecto al exterior de España, se mantiene una amenaza genérica respecto a los españoles que viajen a países o zonas donde se desarrollan conflictos políticos, étnicos y/o religiosos, así como a regiones con fuerte implantación de grupos terroristas. Sin embargo, es de considerar la amenaza de carácter específico existente en Turquía, donde la organización terrorista TAK «Halcones de la Libertad del Kurdistán» advierte a los turistas extranjeros y locales no se desplacen a zonas turísticas de Turquía, ya que constituyen un objetivo importante a destruir, indicando que ellos no serán responsables de las muertes que se puedan producir en los atentados dirigidos contra esos intereses.

4.5.6 TERRORISMO INTERNACIONAL ISLAMISTA

4.5.6.1 *Actividad contraterrorista: sin acciones terroristas*

ACTIVIDAD CONTRATERRORISTA

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
18/01/16	Vitoria	Álava	Operaciones en el marco de la operación «Kifada»

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
7/02/16	Valencia Onteniente Muro de Alcoy Crevillente Ceuta	Valencia Alicante Alicante Alicante Ceuta	Operaciones en el marco de la operación «RIO».
23/02/16	Ceuta	Ceuta	Operaciones en la operación «GHANIMA»
23/02/16 03/03/16	Ceuta Valencia	Ceuta Valencia	Operaciones en la operación «SAMAEL»
05/04/16	Rentería	Guipúzcoa	La Policía Autónoma Vasca procede a la detención de M. A. en Rentería (Guipúzcoa).
12/04/16	Rincón de la Victoria	Málaga	En el marco de la operación «Mora-cle», se detiene a A. D.
16/04/16	Algeciras	Cádiz	En el marco de la operación «Sable» se detiene a C. H y S. V. la localidad de Algeciras por su presunta comisión de delitos de terrorismo.
19/04/16	Palma de Mallorca	Islas Baleares	En el marco de la operación «Marmita», se detiene a este individuo.
03/05/16	Pinto Ciempozuelos	Madrid Madrid	En el marco de la operación «Ariel», la Guardia Civil detiene a A. Z, H. D., A. B. y M. B.
03/05/16	Hospitalet de Llobregat	Barcelona	En la operación «Fawara», se procede a la detención de A. Z. en Hospitalet de Llobregat (Barcelona).
07/06/16	Valencia	Valencia	En el marco de la operación «Mercado», se detiene a este individuo por su pertenencia a daesh.
01/07/16	Lérida	Lérida	En el marco de la operación «FARINA», se detiene a tres pakistaníes por enaltecimiento del terrorismo y difusión de material audiovisual propagandístico de grupos terroristas.
07/07/16	El Ferrol	La Coruña	Durante la operación «COTTON II» se produce la detención en Ferrol (La Coruña) de O. M. C.
28/07/16	Arbucies	Girona	En el marco de la operación «Rueca Cabo», la guardia civil, detiene a dos hermanos de nacionalidad marroquí.

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
13/09/16	Manresa	Barcelona	En el marco de la operación «KALIMA», se procede a la detención de H. H.
22/09/16	Madrid	Madrid	Durante la operación «GRIM», se procede a la detención de estos individuos.
26/09/16	Valladolid Murcia	Valladolid Murcia	En el marco de la operación «YUMANYI» la CGI detiene a A. A. por haber intentado desplazarse a Siria.
28/09/16	Barcelona Barcelona Melilla	Barcelona Barcelona Melilla	En el marco de la operación «COLA», se detiene a cinco personas (una de ellas en Alemania).
29/09/16	Madrid	Madrid	En el marco de la operación «Gala», se detiene a cuatro personas que formaban parte de una red con conexiones internacionales.
11/10/16	Gijón	Asturias	En el marco de la operación «Shoes», se detiene a este individuo.
11/10/16	San Sebastián	Guipúzcoa	En el marco de la operación «Junud» se detiene en San Sebastián de Y. M.
12/10/16	Ceuta Altea	Ceuta Alicante	En el marco de la operación «Lanas», se procede a la detención en Ceuta de A. M. y en Altea (Alicante) de A. M.
25/10/16	Ibiza	Islas Baleares	En el marco de la operación «Lorena», se procede a la detención de dos individuos.
26/10/16	Calahorra	La Rioja	En el marco de la operación «Barrad 2», se detiene en la localidad de Calahorra (La Rioja) a A. B
09/11/16	Ceuta	Ceuta	Con ocasión de la operación «Ghanima», se detiene en Ceuta a cuatro personas.
19/11/16	Madrid Roda de Ter	Madrid Barcelona	En el marco de la operación «Pañuelo», se detiene en Madrid a I. C. y en Roda de Ter (Barcelona) a F. B.
26/11/16	Madrid	Madrid	En el marco de la operación «Kaifas» se detiene a este individuo
28/11/16	Aranjuez	Madrid	Durante la operación «Gadea» se detiene a Z. A.

Fecha	Localidad	Provincia	Motivo
28/11/16	Almería Almería Tufions-Vimianzo Arteixo	Almería Almería La Coruña La Coruña	En el marco de la operación «Marianne» se detiene a cuatro individuos.
30/11/16	Rentería	Guipúzcoa	Cumplimiento de una orden judicial de la an por la que se solicitaba la búsqueda, detención e ingreso en prisión.
30/11/16	Irún	Guipúzcoa	En el marco de la operación «Barrad 3» se detiene a un individuo.
12/12/16	Valdemoro	Madrid	En el marco de la operación «Sadiq», se le detiene en el centro penitenciario Madrid III (Valdemoro).
13/12/16	Pradera de Navalhorno	Segovia	En el marco de la operación «Argenta», se detiene a dos individuos.
28/12/16	Madrid	Madrid	En el marco de la operación «Serkan» se detiene a E. S. y S. S.

4.5.6.2 Valoración de la amenaza, descripción general

A lo largo del año 2016 no se ha producido ninguna acción terrorista en España ni contra intereses o activos españoles en el exterior por parte de organizaciones o individuos vinculados al terrorismo de corte yihadista. No obstante lo anterior, la Dirección General de la Policía, a través de la Comisaría General de Información y otras Unidades Territoriales dependientes de ella, ha desarrollado 23 operaciones en las cuales se han practicado cuarenta y tres detenciones en España, tres en Marruecos, una en Alemania y otra en Bélgica.

Naturaleza del terrorismo: las actividades llevadas a cabo por los integrantes de las estructuras terroristas desarticuladas en España han sido principalmente de radicalización, captación, reclutamiento y envío de activistas a zonas de conflicto. Igualmente se han producido detenciones por integración, apoyo logístico, actos de enaltecimiento del terrorismo y amenazas graves con fines terroristas.

Estructuras y dimensión internacional: las células desarticuladas, algunas de ellas fruto de la colaboración con el Reino de Marruecos, constituirían estructuras perfectamente organizadas que asumen completamente el ideario de DAESH, siguiendo en todo momento sus consignas y las directrices de su autodenominado califa, a través de una poderosa campaña de comunicación y difusión mediática en redes sociales y páginas de Internet. Algunos de los detenidos tenían con-

tacto virtual con combatientes desplazados en Siria y actuaban de forma deslocalizada y autónoma por todo el territorio nacional.

Los propios integrantes obraban como propagadores del ideario terrorista a fin de captar adeptos para su envío a zona de conflicto o integrarse en nuevas células locales activas, valiéndose para ello de diferentes perfiles creados en redes sociales y de plataformas de comunicación vía Internet.

Objetivo y modus operandi: El objetivo final de las estructuras desarticuladas sería:

- Servir como «aparato de propaganda» y divulgación masiva de la organización terrorista DAESH en nuestro país. Para ello, adaptaban los contenidos al idioma e idiosincrasia del consumidor nacional, inmigrantes o españoles nacionalizados, con nulo o bajo conocimiento del idioma árabe. De esta manera conseguían aumentar exponencialmente las posibilidades de que el mensaje radical fuera captado y asumido adecuadamente.

- Poner en práctica en España de forma consciente la táctica de guerra conocida como «terror informativo», habitualmente utilizada sobre el terreno por la organización matriz DAESH. Esta estrategia consiste en la consciente y dirigida difusión de imágenes o vídeos especialmente maquetados, dotados de una estética concreta y en definitiva portadores de una demoledora crueldad, cuya finalidad última es la de aterrorizar al conjunto de la sociedad occidental.

- Localizar y seleccionar a personas radicales, proclives a la asunción del ideario yihadista, al objeto de proceder a su adecuado adoctrinamiento, radicalización y finalmente captación como colaboradores o integrantes de la organización. Algunas de estas redes desarticuladas pretendían captar personas para ser utilizadas en la comisión de acciones terroristas en territorio nacional.

- Poner en contacto a los captados, futuros combatientes extranjeros, con otros escalones superiores de la organización, ubicados en terceros países, que facilitarían el acceso de los nuevos miembros a los territorios de Siria e Irak, controlados por DAESH.

Tipos de objetivos: Los potenciales objetivos a atacar por las células desarticuladas coincidían con los señalamientos reiteradamente dictados por DAESH en su propaganda yihadista.

Estado actual de la amenaza: España continúa siendo uno de los objetivos de las organizaciones yihadistas a nivel global, al igual que gran parte de los países de nuestro entorno, que han sufrido atentados terroristas en el año en curso. Por otra parte, si bien la amenaza sigue estimada en un nivel ALTO, siguen abiertas un número importante de investigaciones por parte de esta Comisaría General, tendentes a neutralizarla.

4.6 Valoración que efectúa la Fiscalía del fenómeno terrorista por sus diferentes áreas y coordinaciones

La lucha contra el terrorismo sigue siendo una de las parcelas más importantes del trabajo diario de esta Fiscalía y de la propia Audiencia Nacional, de manera que como ya indicábamos en años anteriores la evolución del fenómeno terrorista en sus diferentes vertientes nos ha obligado a replantear nuestras prioridades y a reorientar en cierto modo las funciones de investigación criminal.

La evolución del terrorismo yihadista ha modificado por completo el escenario en el que nos movemos. Mientras las organizaciones terroristas tradicionales, bien de naturaleza local y vinculadas a planteamientos de segregación territorial (ETA), bien de corte marxista revolucionario (GRAPO) se encuentran inmersas en un irreversible proceso de desaparición, el terrorismo internacional yihadista se ha consolidado como un problema global de dimensiones especialmente graves, constituyendo actualmente la mayor amenaza para la libertad y la seguridad de nuestras democracias. Es lógico, por ello, que en la Memoria anual que se eleva a V. E. comience este capítulo con la referencia al terrorismo internacional vinculado con el yihadismo.

A modo de resumen general de la actividad de investigación del terrorismo durante el pasado año debemos referirnos a cada uno de los fenómenos que lo integran, para de esta manera tener una visión más general del problema, teniendo en cuenta que, por primera vez, las investigaciones por terrorismo yihadista superan a las relacionadas con ETA y su entorno, de modo que es previsible que esta sea la tónica habitual en los próximos años (mientras que en el 2015 las investigaciones por terrorismo yihadista representaban el 55% de todas las investigaciones por terrorismo, frente al 34% del año anterior, en el 2016 se ha producido un mantenimiento de esa tendencia y porcentaje).

Como podemos observar, el terrorismo vuelve a ser nuevamente y va a continuar siéndolo en los próximos años (por las características y singularidades que presenta el yihadismo) la parcela más importante de trabajo de la Audiencia Nacional.

4.6.1 TERRORISMO INTERNACIONAL DE ORIGEN YIHADISTA

La reforma del Código Penal, aprobada por LO 2/2015, de 30 de marzo, en relación con los delitos de terrorismo, ha incorporado al texto punitivo nuevos instrumentos penales con el propósito de adaptar nuestra legislación a las iniciativas internacionales que han surgido para hacer frente al enorme problema que en estos momentos repre-

senta el terrorismo internacional yihadista para la seguridad de nuestras sociedades. Hoy se puede decir que este terrorismo es la mayor amenaza a la que se enfrentan las democracias occidentales.

El riesgo de ataques terroristas yihadistas en suelo europeo ha aumentado exponencialmente desde la irrupción pública de la organización terrorista del Estado Islámico y la proclamación del Califato Universal por su líder Abu Bkr al-Baghdadi en junio de 2014. Esa situación se ha concretado en atentados como el cometido contra el semanario de humor Charlie Hebdo en París el día 7 de enero de 2015; o contra espacios abiertos y concurridos como en París el 13 de noviembre de 2015; o en Bruselas el 22 de marzo de 2016 en el Aeropuerto y el metro; o en Niza el 14 de julio de 2016 arrojando un camión a cientos de personas en su paseo marítimo; o en Berlín el 19 de diciembre pasado en un concurrido mercadillo navideño del centro de la ciudad.

En España el nivel de alerta declarado (4 sobre un máximo de 5) es expresivo del momento crítico que estamos viviendo. Nuestro país ha padecido el ataque yihadista con más víctimas del continente con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, y aun tratándose de un dramático record, sigue siendo una inagotable fuente de aprendizaje que nos ha ayudado a ser uno de los países líderes en la lucha contra el terrorismo yihadista. Los ataques terroristas del 11-M deben estar siempre presentes: en primer lugar por las víctimas, pero también porque las circunstancias que concurrieron para que pudiesen ser ideados, preparados y ejecutados, no vuelvan a producirse.

Los distintos actores implicados en la acción antiterrorista están trabajando con la experiencia del pasado y la preparación constante del presente. Un terrorismo global, como es el yihadista, requiere de grandes dosis de cooperación internacional, pero al tiempo se muestra con características autóctonas que hacen de él un terrorismo local; ello requiere de un trabajo coordinado entre el servicio de inteligencia (CNI) y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra y Ertzaintza).

También desde la Justicia miramos al futuro con la vista puesta en las lecciones aprendidas. Tuvieron que pasar muchos años hasta que se rompió la inercia de percibir las investigaciones antiyihadistas como ajenas a nuestra seguridad a diferencia de lo que ocurría con el terrorismo de ETA. Pero, y de forma dramática, adquirimos conciencia del problema. Operaciones antiterroristas como Dátil, Nova, Tigris, Chacal, Génesis, Camaleón, Cantata y otras muchas nos han situado en la vanguardia en las investigaciones antiyihadistas. Somos conscientes de que este terrorismo es peligroso porque se alimenta de

una ideología patógena que conduce a la violencia y la sinrazón. El problema que plantea este nuevo terrorismo es la capacidad de extender su ideología a miles de seguidores, debiendo centrarse las labores de información, policiales y judiciales en evitarlo, pues de lo contrario un ejército de hombres y mujeres pondrán sus mentes y cuerpos a disposición de la «causa» a través de canales sencillos y amplios: las redes sociales.

Internet con sus foros y páginas web desde finales del pasado siglo ha sido la más eficaz herramienta de propaganda y captación yihadista. Los principales líderes de Al Qaeda comprendieron su potencial. Ahora, la organización terrorista del Estado Islámico ha encontrado en las redes sociales un canal de distribución inmediata y universal de propaganda. La idea de la «yihad global» se ha materializado. Miles de simpatizantes, seguidores, indecisos, curiosos, desesperados, en cualquier rincón del mundo acceden a unos mensajes que con su típica iconografía yihadista invitan a «seguir en línea». Mensajes que distorsionan la realidad, con exaltación épica de los combatientes yihadistas que pasaron a la acción violenta como única solución a la injusticia y represión ejercida sobre los musulmanes.

Los videos, imágenes, alocuciones, constituyen mensajes ya subliminales, ya directos expresan la necesidad de abrazar la violencia para combatir la injusticia y la incompreensión de Occidente. Las fotografías de los yihadistas muertos en acciones suicidas reflejan caras de felicidad por «el paraíso alcanzado». Las mujeres, claro objetivo de la organización terrorista del Estado Islámico, son representadas en combate, blandiendo armas y el Corán o junto a apuestos mujahidines que las miran con profundo amor. Los cánticos yihadistas de fondo facilitan la penetración del mensaje. Los jóvenes, en algunos casos menores de edad, son dirigidos a través de atractivos espacios que simulan video juegos en los que el final (en todo caso deseo primigenio de quienes lo elaboran) es atrapar su mente y voluntad.

El tunecino A. A., principal sospechoso del último atentado del año 2016 en Europa, antes de lanzar un camión contra un mercadillo navideño en el centro de Berlín donde había decenas de personas, filmó un video que sería divulgado por la agencia Amaq (vinculada a la organización terrorista del EI y difundido a través de las redes sociales) en el que animaba a hacer la yihad contra los «enemigos de Alá» y los «cruzados que bombardean a los musulmanes» y afirmaba: «Si podéis luchar, entonces luchad. Si estáis en Europa, combatid a estos cerdos cruzados».

El yihadista es un terrorismo de «ida y vuelta» porque los operativos pueden desplazarse a zonas de conflicto y regresar con un sólido

entrenamiento en el combate o en el manejo de armas y explosivos. También, y ahora más que nunca, quiere actuar «en casa», porque la zona europea es un objetivo estratégico del EI. Las constantes investigaciones policiales y judiciales han hecho de este un terrorismo en permanente transformación, que se adapta a las circunstancias para dificultar e impedir su persecución.

En España, desde mediados del año 2014, las operaciones antiyihadistas se han centrado en la desarticulación de células de captación, adoctrinamiento y envío de operativos a zona de conflicto. Se ha perseguido y persigue la actividad terrorista individual. Internet y las redes sociales son investigadas, analizadas y perseguidas cuando se utilizan como espacio virtual terrorista o bien como su herramienta de comunicación.

En el año 2015, fruto del consenso democrático, se desarrolló una completa normativa que contiene herramientas de investigación muy importantes y eficaces, así como una nueva definición de actividades que se consideran terroristas y que comprenden esos espacios previos de transformación ideológica sin los cuales no existiría la acción violenta. Es cierto que aún se precisa de otros instrumentos legales, pero en este campo las organizaciones internacionales y supranacionales están aportando valiosos instrumentos de lucha contra el terror. También se precisa una nueva ley de protección de testigos pues la actualmente vigente ha quedado obsoleta.

El trabajo durante estos años ha sido constante: análisis del fenómeno yihadista desde nuevos ángulos, determinación de perfiles, metodologías adaptadas de trabajo, estudio de los nuevos tipos penales y su adaptación a la realidad yihadista, análisis de inteligencia criminal contextualizando el fenómeno del terrorismo del EI, problemática de los menores, respuesta a los retornados, estudio de la posibilidad de una desprogramación ideológica de los captados y adoctrinados.

El año que acaba de terminar deja 70 detenidos, 104 presos por terrorismo yihadista y 11 juicios celebrados, de los que derivaron 10 sentencias condenatorias con 24 condenados por terrorismo yihadista.

4.6.1.1 *Desarrollo de la coordinación*

En el pasado año se desarrolló un sistema de archivos para la ordenación de toda la actuación de la coordinación del terrorismo yihadista por la gran cantidad de información y datos que se estaban generando a partir del incremento de las investigaciones.

En este año 2016 se ha iniciado el procesamiento de toda la información recibida por distintos canales para obtener no solo datos estadísticos, sino, lo que es más importante, perfiles de los investigados, relación y vínculos entre investigaciones, evolución de operativos en su radicalización y análisis jurisprudencial en relación a los nuevos y específicos tipos penales.

4.6.1.2 *Diligencias de investigación*

La coordinación ha asumido la tramitación de las Diligencias de Investigación que se siguen en la Fiscalía por actividad yihadista. El crecimiento exponencial que se inició en el año 2015 ha continuado en este año 2016. Nuevamente la temática se centra en:

- Incoación por hechos cometidos en el extranjero cuando se han producido víctimas españolas al objeto de dar cobertura a las mismas, canalizar la cooperación internacional, y, en su caso, obtener información de interés para prevenir situaciones similares.
- Captación de jóvenes para traslado a Siria e integración EI.
- Menores en situación de riesgo de captación y radicalización.
- Análisis de las condiciones para la creación de agentes encubiertos virtuales.
- Utilización de las redes sociales por parte algunas personas y la utilización de perfiles para la captación.

4.6.1.3 *Reunión plenaria del cuatripartito en París los días 20 y 21 de octubre de 2016*

Culminando un año realmente intenso de investigaciones y con el telón de fondo de los atentados ocurridos en París, Bruselas y Niza, las delegaciones presentes expusieron las nuevas líneas de investigación. Se procedió a evaluar el estado de la cooperación entre los cuatro países y el cumplimiento de las peticiones de asistencia.

La representación española refirió entre otros aspectos *La evaluación de la amenaza terrorista y análisis de los mecanismos para su combate*. Se expuso que desde el ejecutivo español y a través del Ministerio del Interior se continuaba la declaración de un nivel 4 de alerta terrorista, siendo el 5 el máximo, afectando esta situación fundamentalmente a materia de seguridad ciudadana y de vigilancia de espacios y edificios públicos y medios de transporte, sin ninguna incidencia, por tanto, en el ámbito de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La monitorización de las redes sociales sigue siendo una de las principales herramientas de investigación. Así mismo, las mujeres y los adolescentes, e incluso niños, siguen siendo un objetivo prioritario para las redes de captación y adoctrinamiento yihadista. La irrupción de conversos que son reclutados para la causa terrorista y lideran células de captación e incluso acción es también destacable a los efectos de análisis de la información con vistas a la investigación en todos los órdenes.

Se han iniciado investigaciones relativas a la financiación de actividades terroristas, si bien es de reseñar que se observa una «autofinanciación» para el traslado a las zonas de conflicto, realizándose el mismo a través de procedimientos rudimentarios y con el movimiento de escasos fondos.

Durante este año se ha profundizado en la cooperación internacional, no solamente en cuanto al contenido de las investigaciones sino también en los plazos en los que se ha prestado la cooperación, que se han reducido considerablemente. Reiteramos que estamos ante un terrorismo global en donde las interrelaciones son constantes y las investigaciones transnacionales se suceden.

Finalmente, y desde un punto de vista operativo hemos desarrollado una nueva metodología de trabajo y de análisis de inteligencia criminal que nos permite afrontar el terrorismo yihadista con un altísimo nivel de eficacia. Las reformas legislativas incorporadas en julio de 2015 en nuestra legislación penal y procesal han comenzado a ser aplicadas en este año 2016 y sus efectos se pueden apreciar a través de las investigaciones y sentencias dictadas durante este año.

4.6.1.4 *Jurisprudencia de la Sala Penal de la Audiencia Nacional*

Durante el año 2016 se han comenzado a enjuiciar hechos acaecidos tras la entrada en vigor de la reforma del Código Penal en materia de yihadismo, lo que ha determinado la valoración de los nuevos tipos penales y su aplicación. Lo más importante en cuanto a la doctrina utilizada por las Salas, además de las condenas conseguidas, está en la figura del enaltecimiento, que se aprecia como un paso necesario y previo a la radicalización y a partir de él y en ese tránsito se discurre hacia el autoadoctrinamiento, el adoctrinamiento activo y, finalmente, a la integración o pertenencia.

4.6.1.5 *Procedimientos relevantes en curso*

D.P. 39/15, en la actualidad sumario n.º 3/16 del JCI n.º cuatro: la investigación se inició al conocerse que en fecha 21 de enero de 2015

dos individuos de raza árabe se presentaron en la armería «Topgun» sita en la calle Heliotropo n.º 8 de Madrid, con la intención de adquirir dos armas cortas. Ello reveló la existencia de un grupo de individuos relacionados con el islamismo radical.

D.P. 85/2014. Sumario 6/2015: Operación GHURABA: se trataba de una célula que operaba en Facebook, adoctrinando y captando personas a favor del Estado Islámico. Operación explotada el 13/3/2015, se presentó el escrito de acusación el 14 de septiembre de 2016 y se celebró el juicio oral del 12 al 16 de diciembre de 2016, habiendo resultado condenados todos los acusados.

D.P. 72/15. Sumario 5/2016: Operación ANFITEATRO: se formuló escrito de acusación contra una persona por sus manifestaciones reiteradas en la red social Facebook de desear atentar contra la Policía Nacional en España. Se libró una OEDE a Alemania, donde se encontraba, y fue detenido en agosto de 2015. En fecha 7 de febrero de 2017 se celebró finalmente el juicio, habiendo sido condenado a 8 años de prisión.

4.6.2 TERRORISMO DE ETA

En esta materia la coordinación se ha dedicado especialmente al estudio y análisis de procedimientos relativos a delitos contra la vida cometidos por la organización terrorista ETA y que no están judicialmente resueltos. Especialmente se ha trabajado en el análisis y en su caso solicitud de reaperturas de procedimientos en los delitos de asesinato no prescritos, sin perjuicio de la reapertura de otros procedimientos. Deben señalarse los siguientes:

	Fecha/lugar	Víctimas	Hechos
JCI 3 S.º 3/95	19.04.1995 Madrid	M. G. M.	Atentado de un coche bomba que explotó en la confluencia de las calles José Silva y Arturo Soria de Madrid, con la intención de asesinar a D. JM. A el día 19.04.1995.
JCI 2 S.º 27/96	16/12/1995 Valencia	J. R. G.	Atentado cometido el 16.12.1995 en Valencia, en el que resultó muerta una persona y heridas otras 10.

	Fecha/lugar	Víctimas	Hechos
JC. 2 S.º 13/96	04/03/1996 Irún	R. D. T.	Atentado cometido el 04/03/1996 en Irún (Guipúzcoa), consistente en la explosión de un artefacto tipo «lapa» colocado en los bajos del vehículo utilizado por el miembro de la policía autonómica vasca.
JCI 4 S.º 74/96	26/07/1996 Ordizia	I. U. E.	Atentado terrorista acaecido en fecha 26.07.1996 en la localidad de Ordizia (Guipúzcoa) con resultado de muerte.
JCI 4 S.º 105/97	08/01/1997 Madrid	J. C. A.	Atentado por disparos de arma de fuego de un teniente coronel del ejército de tierra ocurrido en la calle Sirio de Madrid, el día 08.01.1997, y la posterior explosión de un artefacto en la calle Arroyo de la Media Legua, presuntamente ocasionado por los autores de aquel hecho.
JCI 1 S.º 3/97	30/01/1997 San Sebastián	E. O. B	Atentado perpetrado el día 30.01.1997, en un callejón situado junto al núm. 100 de la Travesía De Rodil de Donostia-San Sebastián, falleciendo una persona a consecuencia de los disparos recibidos
JCI 3 S.º 4/97	10/02/1997 Tolosa	F. A. F	Atentado realizado el día 11.02.1995 en la localidad de Tolosa, en el que una persona disfrazada se acercó a la víctima por detrás y le disparó produciéndole su muerte.

	Fecha/lugar	Víctimas	Hechos
JCI 2 S.º 21/99	25/06/1998 Rentería	M. Z. V	Atentado perpetrado el día 25 de junio de 1998, en la calle San Gintxulo de la localidad de Rentería (Guipúzcoa), causando el fallecimiento de un concejal del P. P. así como múltiples heridas al ertzaina que hacía labores de escolta.
JCI 1 5/00	04/06/2000 Durango	J. P. U	Atentado contra un concejal del P. P. de Durango ocurrido en dicha localidad, territorio histórico de Bizkaia, por medio de un disparo en la cabeza.
JCI 5 S.º 27/00	30/10/2000 Madrid	J. Q., A. M., J. E y J. S	30 de octubre de 2000, atentado con coche bomba en Madrid con fallecimiento de un magistrado TS, del conductor del P.M.M., el funcionario del C. N. P. y de la E. M. T., además de 30 heridos de diversa consideración y cuantiosos daños materiales.
JCI 4/01	06/05/2001 Zaragoza	M. J. A.	Atentado ocurrido el día 6-5-2001 en la ciudad de Zaragoza contra el presidente del Partido Popular por disparos con arma de fuego que le ocasionaron su muerte. El hecho se produjo en la calle Cortes De Aragón núm. 9, esquina con calle Eduardo Dato.
JCI 11/03	30/05/2003 Sangüesa	J. E L. y B. M. H.	Atentado en la localidad de Sangüesa (Navarra), el día 30/05/2003, resultando muertos dos funcionarios del C. N. P. y herido muy grave otro funcionario del mismo cuerpo y heridos leves otras personas.

	Fecha/lugar	Víctimas	Hechos
JCI 2 S.º 18/03	24/009/2002 Leiza	J. B. M	Atentado por colocación artefacto, en el punto kilométrico 1.100 de la carretera local na-1.320 (Leiza. Berastegui), con resultado de muerte de un cabo 1.ª de la guardia civil, y heridos de distinta gravedad un sargento del cuerpo y tres guardias civiles, el día 24 de septiembre de 2002.

Se ha participado en numerosas reuniones con la Secretaria de Estado de Seguridad en la preparación del acuerdo entre el Gobierno de la República francesa y el del Reino de España relativo a la cesión de documentación relativa a la organización terrorista ETA. Dicha documentación podrá ser reclamada sin necesidad de una nueva Comisión Rogatoria a Francia por los órganos judiciales y fiscales de la Audiencia Nacional, para su incorporación a los procedimientos de los que conozcan de conformidad con la previsto en la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 4/1.988 de 25 de mayo.

El número de sentencias dictada el año pasado referentes a terrorismo de ETA asciende a 48 de las que 13 son absolutorias y 35 condenatorias. El número de personas condenadas asciende a 85 y el de personas absueltas a 22.

4.6.3 TERRORISMO DE GRAPO

4.6.3.1 *Evaluación sobre el estado actual de la amenaza*

Las operaciones policiales desarrolladas durante la pasada década contra el PCE-GRAPO llevaron a esta organización terrorista a un estado de extrema debilidad, con la mayoría de sus integrantes históricos en prisión o alejados de toda actividad por razones de edad, no solamente en el entramado político sino también, lo que implica una mayor importancia, en la Comisión Militar.

Lo anterior se pone de manifiesto en el hecho de que la última víctima mortal ocasionada por esa banda terrorista fue en el mes de febrero de 2006, hecho que expone muy claramente las dificultades del colectivo para reconstruir su organigrama con una mínima operatividad. Aun cuando la organización debe ser considerada técnicamente

activa, en realidad carece de infraestructura clandestina y de comandos operativos; por ello, se considera muy poco probable que pueda cometer actos terroristas contra personas o bienes.

4.6.3.2 *Acciones terroristas*

Este grupo criminal no ha perpetrado durante el pasado año acción criminal alguna, signo claramente indicativo de la casi definitiva erradicación y desaparición de esta organización terrorista.

4.6.3.3 *Detenciones*

En el año a que hace referencia esta memoria no se han producido detenciones de personas miembros o vinculadas al grupo terrorista GRAPO.

4.6.3.4 *Extradiciones*

No ha sido extraditado ni entregado a España durante el pasado año ninguna persona vinculada con esa organización terrorista.

4.6.3.5 *Acusaciones formuladas por la Fiscalía, juicios celebrados y sentencias dictadas*

El pasado año 2016 se ha celebrado un juicio contra un individuo por hacer apología de esta organización terrorista, habiendo sido condenado en sentencia de fecha 4 de mayo de 2016 a la pena de un año de prisión y 10 de inhabilitación.

4.6.4 INDEPENDENTISMO RADICAL

4.6.4.1 *Evaluación sobre el estado actual de la amenaza*

Como señalábamos en anteriores informes, con la ratificación por la Sala 2.^a del Tribunal Supremo de que «Resistencia Galega» es una organización terrorista (Sentencia del Tribunal Supremo n.º 293/2014 de fecha 9 de abril de 2014), la dirección de la banda abandonó la estrategia en virtud de la cual se trataba de aparentar una desestructuración del colectivo a cuyo efecto se presentaban sus acciones violentas como cometidas de una forma pretendidamente aislada y aparentemente individualizada de sus miembros.

Del mismo modo se aprecia una mayor radicalidad en sus posicionamientos e, incluso, la determinación al uso de la violencia contra personas como arma política legítima. Este cambio de planteamiento se percibió claramente con la publicación en Internet de una página denominada «A Fouce. Voz da Resistencia Galega», la cual se autodenomina «Portavoz de la Galiza Clandestina», nacida con el espíritu de «alentar el hermoso combate armado del pueblo gallego contra España».

La eficaz acción policial y judicial derivada de la necesaria coordinación de fuerzas desde esta Fiscalía ha restado a la organización terrorista capacidad aglutinadora en torno a sus ideas y medios radicales de imposición, toda vez que cada vez que se ha tratado de retomar la actividad violenta, sus responsables han sido detenidos, juzgados y condenados a graves penas, lo que ha restado notablemente tanto el número como la convicción de sus adeptos.

La falta de actividad armada ha determinado que la organización trate por todos los medios de seguir figurando y visibilizándose, lo que ha materializado publicando en el mes de mayo de 2016 el segundo número de la revista «A guerrilehira», *que se puede calificar como el boletín oficial de esta organización terrorista.*

En todo caso, como señalan tanto el Cuerpo Nacional de Policía con la Guardia Civil, es muy posible que «Resistencia Galega» todavía mantenga infraestructura para volver a cometer acciones violentas, razón por la cual se mantiene la necesidad de continuar las investigaciones tendentes a sofocar cualquier intento de realización de las mismas, sin perjuicio de la detención y puesta a disposición judicial de los integrantes de la dirección de la organización en la clandestinidad.

4.6.4.2 *Acciones terroristas, detenciones, juicios y sentencias*

En 2016 no se ha producido ninguna acción terrorista ni tampoco se ha realizado detención de persona alguna vinculada a estos grupos.

4.6.5 ANARCOINSURRECCIONALISMO

4.6.5.1 *Evaluación sobre el estado actual de la amenaza*

La principal fuente de amenaza del terrorismo anarquista en España la constituyen las individualidades y grupos vinculados a los Grupos Anarquistas Coordinados (GAC), filial en nuestro país de la Federación Anarquista Internacional–Frente Revolucionario Internacional (FAI-FRI), paradigma a nivel mundial del insurreccionalismo anarquista.

La eficacia de la respuesta institucional, tanto en el ámbito judicial como en el policial en los últimos años, ha influido notablemente en la merma de la capacidad operativa de este terrorismo en nuestro país. En este sentido, conviene matizar que noviembre de 2013 puede ser considerado como el punto de inflexión en este activismo insurreccional, en concreto a raíz del desarrollo de la operación «Columna», cuando fueron detenidos los presuntos autores de la colocación de un artefacto explosivo improvisado en la Basílica del Pilar de Zaragoza, en octubre de ese año, y que causó dos heridos a consecuencia de la explosión. Se pasó de una media de nueve atentados en el bienio 2012 y 2013, a ninguno en el año 2014, a seis en el año 2015 y a ninguno, nuevamente, en el año pasado. Con todo ello se considera que, a medio plazo, el anarcoterrorismo mantendrá latente su amenaza.

4.6.5.2 *Acciones terroristas, detenciones, juicios y sentencias*

En 2016 no se perpetró ninguna acción terrorista de carácter anarcoinsurreccionalista.

Se ha celebrado (entre los días 8 y 10 de Marzo del 2016) el juicio oral contra los dos presuntos autores del atentado cometido en el mes de Octubre de 2013 en la Basílica del Pilar (Zaragoza), y de la preparación de un atentado similar en la basílica de Montserrat (Barcelona), mediante un artefacto explosivo que causó daños materiales y heridas a dos personas. La sentencia de 30-3-2016 ha condenado a ambos acusados como autores de un delito de lesiones terroristas y otro de daños terroristas a las penas de cinco años de prisión y siete años de prisión, respectivamente. Finalmente la Sentencia de la Sala 2.^a del Tribunal Supremo n.º 932/2016, de 15 de noviembre, ha rebajado la pena de cuatro años y seis meses de prisión.

4.7 **La actividad de investigación de la criminalidad organizada y socioeconómica**

4.7.1 FRAUDES Y DELITOS CONTRA EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

En el ámbito de la criminalidad socioeconómica, es oportuno reseñar que aun cuando un buen número de procedimientos de la Audiencia Nacional por delitos de naturaleza socioeconómica vienen siendo despachados por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, bien por haber intervenido previamente en los mismos en fase de diligencias prejudiciales, bien por haberles sido

asignados expresamente por el Fiscal General del Estado conforme dispone el art. 19.4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, lo cierto es que un porcentaje relativamente importante de delitos de esta naturaleza incardinables en el apartado c) del art. 65.1 de la LOPJ son despachados directamente por la Fiscalía de la Audiencia Nacional, en tanto que órgano del Ministerio Fiscal legalmente incluido en la estructura del citado órgano judicial y por lo tanto competente para intervenir en los procesos por delitos definidos como *defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que tengan grave repercusión para la seguridad del tráfico mercantil, o para la economía nacional, o causen un perjuicio patrimonial a una generalidad de personas en el territorio de más de una Audiencia*.

Los procedimientos penales incoados y tramitados por delitos de estafa, apropiación indebida, alzamiento de bienes, contra la propiedad intelectual e industrial, delitos societarios, blanqueo de capitales y contra la Hacienda Pública, y otros de naturaleza económica en cuyo despacho está interviniendo esta fiscalía, representan un número ciertamente relevante, aproximadamente el 12 % de la cifra total de asuntos tramitados ante los órganos judiciales de la Audiencia Nacional.

La importancia de esta materia se percibe todavía más si examinamos los datos relativos a acusaciones formuladas, vistas orales celebradas y sentencias dictadas. En el pasado 2016 se han celebrado 63 vistas (30 de juicio oral y 33 de otras vistas), lo que supone una leve disminución del 8,70% respecto al 2015 y que responde a la celeridad de la Fiscalía a la hora de abordar esta tipología criminal, dando lugar a una justicia rápida que satisface no solo el interés del acusado (que tiene derecho a un juicio sin dilaciones indebidas) sino también de las víctimas y de la sociedad que ven reconocidos sus legítimos intereses en tiempo y forma.

4.7.2 CRIMEN ORGANIZADO, FALSIFICACIÓN DE MONEDA Y DE TARJETAS DE CRÉDITO

En el ámbito de la criminalidad organizada internacional debemos reconocer que las recientes reformas legales, tanto de la LOPJ al constreñir la competencia de la Audiencia Nacional para los delitos de falsificación de moneda y de tarjetas de crédito a los que se cometen por organizaciones o grupos criminales, como del Código Penal mediante la tipificación de los delitos de organización y grupo criminal, han reconducido el trabajo de la Audiencia Nacional vinculándolo esencialmente con el hecho delictivo organizado y han facilitado la investigación de delitos cuya comisión se gesta en el extranjero pero que

producen sus efectos con relevancia penal en España, como es el caso de los delitos relacionados con la trata de seres humanos previsto por el art. 177 bis, contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (favorecimiento de la inmigración clandestina) de los arts. 313 y art. 318 bis, los relativos a la prostitución de los arts. 187 a 189, contra el orden público (organización y grupo criminal) de los arts. 570 bis y 570 ter y de blanqueo de capitales de los arts. 301 y 302 del C. P.

Dada su importancia y trascendencia en el orden socioeconómico, no solo español si no comunitario, es necesario hacer una mención especial y pormenorizada a los delitos relativos a la falsificación de moneda y tarjetas de crédito.

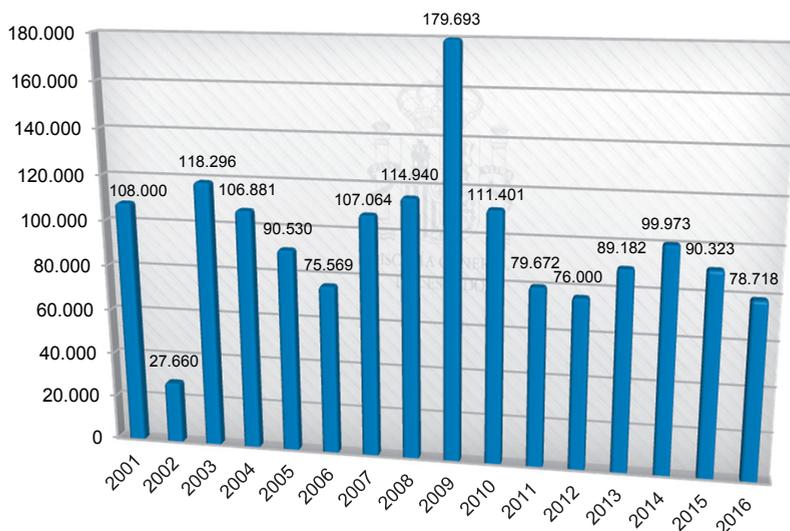
4.7.2.1 *Falsificación de Moneda*

El número total de billetes de euro falsos retirados de la circulación en todo el Eurosistema durante el año 2016 ha alcanzado las 686.702 unidades, disminuyendo un 24% respecto a la cifra del año anterior.

4.7.2.1.1 Falsificación del billete euro en España

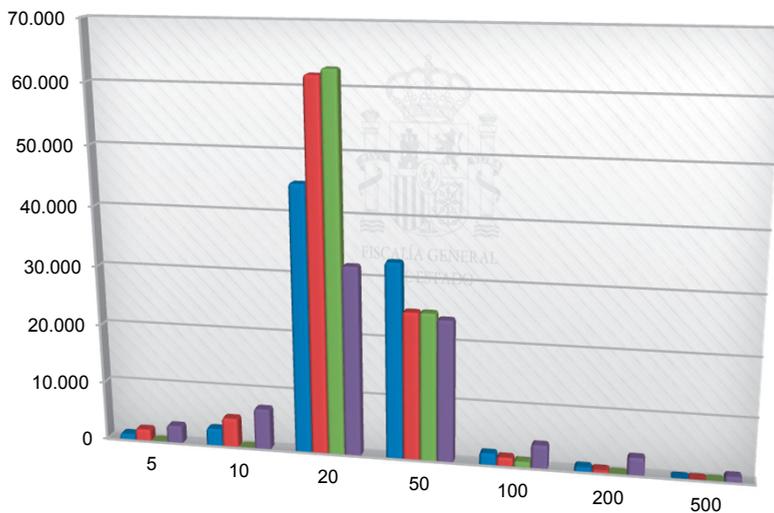
– Evolución del número de falsos en circulación.

Durante el pasado año se han intervenido en España 78.718 billetes, lo que supone un descenso del 13% respecto de las unidades incautadas en el 2015 que ascendieron a 90.232 billetes.



– Distribución por denominaciones

En España la falsificación del billete de 20 euros concentró la mayor parte (42%) de las falsificaciones detectadas durante el año 2016, situándose a continuación el billete de 50 euros con un 31%. De las restantes denominaciones, las cantidades no fueron significativas.



- Calidad de las falsificaciones

En lo que se refiere a la calidad de las falsificaciones, en España las detectadas en offset como método de impresión es levemente inferior a la media del Eurosistema. El 48% de los billetes detectados en 2016 fueron de impresión offset, frente al 63% de los detectados en la zona euro.

- Área geográfica de las falsificaciones

Del análisis de intervenciones y en base al lugar de incautación, podemos ver que existe una importante concentración geográfica de las falsificaciones. El 70% del total de falsos se concentra en cuatro Comunidades Autónomas, destacando Madrid (28%), Cataluña (17%), Andalucía (13%), y la Comunidad Valenciana (12%).

- Formas de detección

Durante el pasado año el 53% de los billetes falsos han sido incautados a través del circuito financiero, bien en el momento de recibirlos de sus clientes (18%) o en su back office (28%).

4.7.2.1.2 Problemática actual de la falsificación en España

- Falsificaciones que tienen su origen en nuestro país

En estos momentos no existen indicios de que exista una falsificación circulando por España que tenga su origen en nuestro territorio y sea considerada como peligrosa por sus características técnicas, después de haber sido dismantelado, en el mes julio de 2016, en Murcia el centro de producción de la falsificación 20C66, que era la falsificación más importante, por su calidad y número de billetes en circulación de las realizadas en nuestro país.

Las falsificaciones que predominan, con posible origen español, son de baja calidad y de un bajo número de billetes incautados.

- Falsificaciones que tienen su origen fuera de España

Respecto de falsificaciones producidas fuera de nuestras fronteras con incidencia en España, tenemos cuatro focos perfectamente diferenciados en base a la procedencia de las mismas: Italia, Reino Unido, Centroeuropa e Iberoamérica (Colombia y Perú).

A estos efectos es de reseñar la constitución de un equipo conjunto (Audiencia Nacional, BIBE, Fiscalía y Policía de Bulgaria) de carácter permanente, para atajar este problema.

4.7.2.1.3 Falsificación de la moneda metálica euro

- La falsificación de moneda metálica euro en España

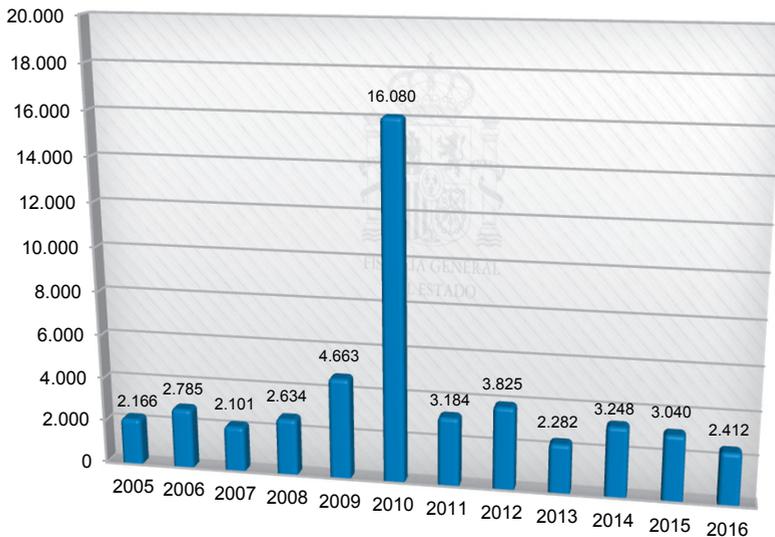
En cuanto a la falsificación de moneda metálica, apenas si ha tenido incidencia, habiéndose detectado en España 38.441 monedas, frente a las 31.801 del 2015.

4.7.2.1.4 Divisa extranjera

- Dólar USA

Durante el periodo temporal analizado, se ha podido observar como en la introducción y distribución de dólares en España, se encuentran involucradas personas de origen de países iberoamericanos, principalmente de Colombia, Argentina y Venezuela, habiéndose detectado como medio de transporte, desde estos hacia nuestro país, el envío de paquetería postal, conteniendo diversos elementos (libros, zapatos, etc.), en cuyo interior se encontraba perfectamente oculta la moneda falsa.

- *Dólares por valores*

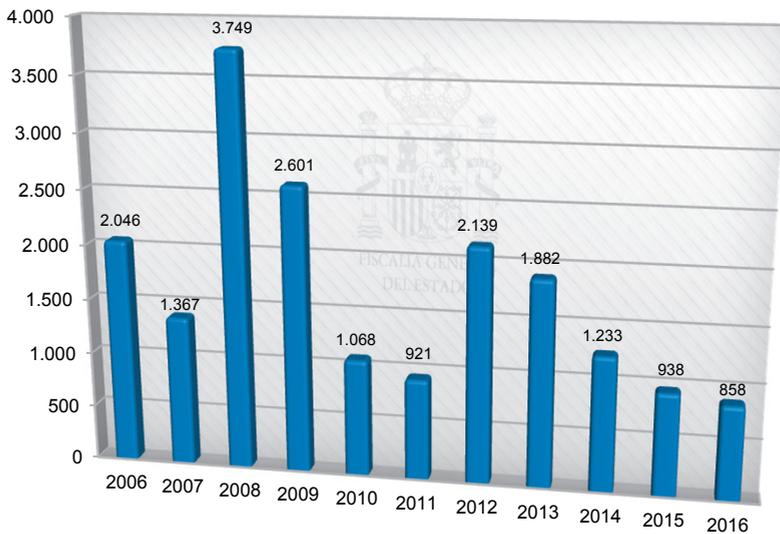


- Libra esterlina

La cifra de Libras esterlinas intervenidas durante el pasado año asciende a 858 unidades, con una media mensual de 71,5 billetes,

cifra inferior a las incautaciones registradas en el año 2015 que ascendieron a 938 unidades, con una media de 78 billetes, lo que supone un descenso del 10%.

– *Libras esterlinas por valores*



4.7.2.1.5 Personas relacionadas

– Nacionalidades

En referencia a las personas relacionadas con las incautaciones «al por menor» de euros falsos, podemos establecer que la nacionalidad marroquí es la de mayor incidencia, seguida de la ecuatoriana, china, senegalesa, boliviana, colombiana, pakistaní, etc.

En cuanto a personas de procedencia europea, los nacionales de Rumania, seguidos de los de Bulgaria, Francia, Polonia e Italia son los que presentan una mayor incidencia.

– Grupos organizados

Durante el pasado año se han desarticulado varios grupos organizados, dedicados a diferentes aspectos de la falsificación de moneda, a saber: 5 centros de producción, 7 redes de distribución.

– Detenidos

El número de personas detenidas por estos delitos asciende a 152 de los que 65 son de nacionalidad española y 87 extranjeros. Habiéndose producido 79 detenciones en España y 73 fuera de nuestras fronteras.

4.7.2.1.6 Características generales de la falsificación de moneda en España

Como ya se ha indicado en apartado anterior, existen diferentes procedencias de la moneda euro falsa, teniéndose identificados cuatro Focos importantes entre las de procedencia externa y que suponen el 70% de las incautaciones de dinero falso realizadas en España durante el año 2016 y de ese porcentaje el 84% son billetes identificados como pertenecientes al Grupo Nápoles (así denominado por Banco Central Europeo), es decir que su procedencia está concentrada en la mencionada localidad italiana y sus alrededores, según todos los indicios existentes.

4.7.2.1.7 Nacionalidad de los detenidos en estas operaciones

Detenidos por falsificación, distribución y tenencia moneda falsa		
Nacionalidad	N.º detenidos	%
1. España.....	202	67,6 %
2. Colombia.....	15	5,0 %
3. Marruecos.....	14	4,7 %
4. Italia.....	10	3,3 %
5. China.....	6	2,0 %
6. Bulgaria.....	6	2,0 %
7. Senegal.....	5	1,7 %
8. Nigeria.....	4	1,3 %
9. Rusia.....	4	1,3 %
10. Ucrania.....	4	1,3 %
11. Reino Unido.....	3	1,0 %
12. Francia.....	3	1,0 %
13. Irlanda.....	3	1,0 %
14. Guinea Ecuatorial.....	2	0,7 %

Detenidos por falsificación, distribución y tenencia moneda falsa		
Nacionalidad	N.º detenidos	%
15. Rumanía	2	0,7
16. Chile	2	0,7
17. Holanda	2	0,7
18. Guinea Bissau	1	0,3
19. E. Árabes unidos	1	0,3
20. Mali	1	0,3
21. México	1	0,3
22. Guinea	1	0,3
23. Bélgica	1	0,3
24. Trinidad Tobago	1	0,3
25. Venezuela	1	0,3
26. Uruguay	1	0,3
27. Argentina	1	0,3
28. Croacia	1	0,3
29. Portugal	1	0,3
Total	299	100,00

En comparación con el año anterior, el número de detenidos ha descendido en un 26%. Como variaciones importantes, resaltar la aparición de ciudadanos chinos y búlgaros (ningún detenido registrado en 2015), y la práctica desaparición de portugueses y serbios (28 y 12 detenidos el año anterior, respectivamente).

Los detenidos totales por el tipo delictivo de falsificación de tarjetas de pago en el año 2016 suman un total de 86. Esta cifra ha descendido en un 61% con respecto al 2015. Las nacionalidades de los detenidos más representativas son la nigeriana y española, que acumulan un 72% del total.

Detenidos por falsificación de tarjetas de pago		
Nacionalidad	N.º detenidos	%
1. Nigeria	37	43,0
2. España	25	29,1
3. Bulgaria	3	3,5

Detenidos por falsificación de tarjetas de pago		
Nacionalidad	N.º detenidos	%
4. Cuba	3	3,5
5. Rep. Dominicana.....	3	3,5
6. Rumanía	3	3,5
7. Guinea Ecuatorial	2	2,3
8. EE. UU	2	2,3
9. Suecia	1	1,2
10. China.....	1	1,2
11. Pakistán.....	1	1,2
12. Italia	1	1,2
13. Angola.....	1	1,2
14. Liberia.....	1	1,2
15. Camerún	1	1,2
16. Ecuador.....	1	1,2
Total	86	100

Se destaca la aparición de la nacionalidad nigeriana por encima de la española en esta actividad (un detenido en 2015) y la disminución de detenidos rumanos, portugueses y serbios (30, 26 y 12 en 2015, respectivamente).

4.7.2.1.8 Provincia de detención

Detenidos por falsificación, distribución y tenencia moneda falsa		
Provincia/país detención	N.º detenidos	%
1. Madrid	76	23,4
2. Valencia	33	10,8
3. Málaga	27	8,3
4. Valladolid	21	6,5
5. Murcia	20	6,5
6. Alicante	17	5,5
7. Navarra	9	5,2
8. Ciudad Real	8	4,9
9. Tenerife	8	3,1

Detenidos por falsificación, distribución y tenencia moneda falsa		
Provincia/país detención	N.º detenidos	%
10. Guipúzcoa	8	2,8
11. Italia	8	2,5
12. Zaragoza	8	2,5
13. Colombia	7	2,5
14. Cantabria	6	2,2
15. Las Palmas	6	1,9
16. Cádiz	5	1,5
17. Segovia	4	1,2
18. Castellón	4	1,2
19. León	3	0,9
20. La Coruña	3	0,9
21. Almería	3	0,9
22. Asturias	2	0,6
23. Sevilla	2	0,6
24. Baleares	2	0,6
25. Álava	2	0,6
26. Otras localizaciones	7	2,3
Total	299	100

Detenidos por falsificación de tarjetas de pago		
Provincia/país detención	N.º de detenidos	%
1. Madrid	49	57,0
2. Barcelona	11	12,8
3. Valencia	10	11,6
4. Sevilla	6	7,0
5. Málaga	4	4,7
6. Tenerife	3	3,5
7. Cádiz	1	1,2
8. Vizcaya	1	1,2
9. Castellón	1	1,2
Total	86	100

4.7.2.1.9 Falsificación de tarjetas de crédito

La falsificación de tarjetas en nuestro país consiste principalmente en las siguientes actividades:

- Copiar o clonar físicamente la tarjeta de entidades bancarias españolas, mediante la manipulación de cajeros automáticos para posteriormente utilizarla en países donde no está implantada la tecnología chip.

- Uso fraudulento de tarjetas bancarias extranjeras en España para realizar compras en comercios conniventes. Es común que las tarjetas extranjeras tengan procedencia asiática (principalmente China), americana (EE. UU, Rep. Dominicana, Colombia, Venezuela) y europea.

4.7.3 REDES DE INMIGRACION CLANDESTINA Y TRATA DE SERES HUMANOS

En los delitos que se engloban bajo el amplio concepto de «tráfico ilegal de personas» en sus diferentes modalidades, es necesario resaltar que la competencia de la Audiencia Nacional va dirigida fundamentalmente a investigar los aparatos de captación que se desarrollan en el extranjero o bien a investigar aquellas redes que poseen ramificaciones en nuestro país y en las que el destino de las personas objeto del tráfico ilícito es nuestro territorio nacional.

La previsión contenida en el art. 570 quater.3 nos ha permitido extender el ámbito competencial de estas investigaciones y su atribución a la Audiencia Nacional en virtud del art. 65.1.e) LOPJ.

4.8 **Los delitos contra la corona, los altos Organismos de la Nación y la forma de Gobierno**

Como destacábamos en la introducción de esta Memoria, la actuación de la Fiscalía también se extiende a otro bloque residual de procedimientos penales, quizás menos importante cuantitativamente pero que con frecuencia son asuntos de cierta complejidad y no exentos de dificultades jurídicas, en el que debemos incluir los delitos contra la Corona, los altos organismos de la Nación y la forma de Gobierno, atribuidos a la competencia de la Audiencia Nacional en virtud de lo dispuesto en el art. 65.1.a) de la LOPJ.

4.8.1 DELITOS CONTRA LA CORONA

La actividad judicial en este ámbito se ha centrado durante los últimos años fundamentalmente en la investigación de acciones consistentes en la quema de fotografías de los Reyes de España y otros comportamientos injuriosos susceptibles de ser calificadas jurídicamente como delitos de injurias a la Corona previstas en el art. 490.3 y/o 491 del CP.

La Fiscalía ha incoado 6 diligencias de investigación por los delitos citados en el párrafo anterior, de las que 3 han sido remitidas al órgano judicial competente y 3 han sido archivadas.

4.8.2 DELITOS CONTRA LOS ALTOS ORGANISMOS DE LA NACIÓN

En el ámbito de los delitos contra las instituciones del Estado, se han incoado 2 diligencias de investigación, de las cuales 1 ha sido remitida a la Fiscalía Provincial de Madrid por ser el órgano fiscal competente y la otra restante ha sido archivada.

4.8.3 DELITOS CONTRA LA FORMA DE GOBIERNO

Los acontecimientos que se han venido produciendo en los dos últimos años en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en particular la celebración de la «consulta» el 9-11-2014 a pesar de la prohibición acordada por el Tribunal Constitucional, y la aprobación de la Resolución I/XI por el Parlamento de la citada Comunidad en la que se declara unilateralmente el inicio del proceso de independencia del citado territorio autónomo (cuya nulidad e ineficacia jurídica fue acordada por el Tribunal Constitucional en STC de 2-12-2015) han venido a situar en el primer plano de la actualidad la calificación penal de tales hechos y sobre todo el tratamiento jurídico-penal que debe darse como posibles delitos contra la forma de Gobierno a los actos de ejecución de una resolución parlamentaria ilegal llevados a cabo por cualquier autoridad, funcionario público o particular que supongan la ruptura con el orden jurídico vigente mediante el rechazo a la Constitución y el incumplimiento generalizado de las leyes para conseguir la independencia (al margen de los procedimientos de reforma constitucional) de esa parte del territorio nacional.

Se formularon nueve denuncias relativas a los Ayuntamientos de Gerona, Celrá, Igualada, Deltebre, Torredembarra, Vic, San Cugat del

Vallés, Premiá de Dalt y Seo d’Urgell que dieron lugar a la incoación de 9 procedimientos judiciales (diligencias previas):

JCI	
JCI n.º 1	2
JCI n.º 2	3
JCI n.º 3	1
JCI n.º 4	2
JCI n.º 5	1
Total	9

En 7 de ellas se acordaron diligencias para investigar los hechos, y en 2 de ellas se acordó el archivo de las actuaciones al considerar que los hechos no eran constitutivos de delito tras declararse previamente competente por la materia delictiva en cuestión. La Fiscalía formuló recurso de apelación contra estas dos resoluciones, aunque finalmente fue desestimado por la Sección 3.ª de la Sala de lo Penal. Sin embargo, todos los órganos judiciales instructores se han reconocido competentes para la investigación de los delitos de rebelión y de sedición.

En el momento presente, 3 procedimientos siguen abiertos y en ellos se están practicando diligencias para determinar posibles responsabilidades penales.

4.9 La jurisdicción penal internacional

La reforma de la justicia universal llevada a cabo por ley orgánica 1/2014 de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, vigente desde el 15 de Marzo del presente año, ha limitado considerablemente la persecución de los delitos cometidos en el extranjero al margen de los principios de personalidad activa (art. 23.2 LOPJ) y real o de defensa (art. 23.3 LOPJ).

Continúan en trámite aquellos procedimientos en los que los hechos pueden ser definidos jurídicamente como delitos de terrorismo, con víctimas españolas o ataques a instalaciones oficiales españolas o son imputados a personas con nacionalidad española, o es aplicable el principio de territorialidad.

La situación de las diferentes causas abiertas en la Audiencia Nacional es la siguiente:

1. Sumario 97/2010 del Juzgado Central de Instrucción N.º 6 (caso El Salvador-Asesinato de sacerdotes jesuitas y otros en San Salvador en noviembre de 1989). El Sumario se incoa en virtud de querrela contra miembros del ejército salvadoreño al considerarlas responsables criminalmente de Crímenes de Lesa Humanidad y Terrorismo o Asesinato en el Contexto de Crímenes Contra La Humanidad, en relación con el asesinato de cinco sacerdotes jesuitas de origen español y nacionalizados salvadoreños, un sacerdote jesuita salvadoreño, su empleada doméstica y la hija de ésta en las primeras horas del 16 de noviembre de 1989 en la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA).

2. Sumario 3/2014 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (caso Guatemala). La causa se inicia por querrela presentada por los hechos acaecidos en los años 1961 y 1996, con especial gravedad entre los años 1978 y 1984, ya que en Guatemala hubo más de 250.000 víctimas que muchas de ellas, antes de ser asesinadas, fueron objeto de graves torturas. De ellas, más de 45.000 siguen desaparecidas.

3. Sumario 19/1997 del Juzgado Central Instrucción n.º 5 (caso C. S). Los hechos objeto de este procedimiento se ciñen al asesinato en 1976 de C. S. de nacionalidad española, que trabajaba como personal diplomático para las Naciones Unidas en el CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

4. Sumario 1/2015 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Sahara). La querrela se presenta denunciando la represión ejercida desde el año 1975 hasta el año 1990 por el Ejército y Policía Marroquí contra el pueblo Saharai en el territorio del Sahara Occidental. Por auto de fecha 29 de Octubre del 2007 se admitió a trámite la querrela contra trece altos cargos de las Fuerzas Armadas Marroquíes.

5. Sumario 4/2014 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (caso «El Aaiún»). La causa se inicia en virtud de querrela presentada por la asociación Liga Española Pro Derechos Humanos por la actuación de las fuerzas policiales marroquíes contra los habitantes del asentamiento Gdeim Izik, Campamento de la Dignidad, instalado junto a la ciudad de El Aaiún en el territorio de la antigua Colonia española del Sahara Occidental iniciada el 8 de Noviembre del 2010.

6. Sumario 6/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (caso Viemann). La causa se inicia por querrela formulada por el Fiscal el 15-12-2010 en base a la denuncia presentada ante la Fiscalía de la Audiencia Nacional por el Comisionado de Naciones Unidas responsable de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), quien denunciaba a C. V. M por su responsabilidad en la presunta comisión de graves hechos criminales ocurridos en los

años 2005 y 2006 en Guatemala, consistentes en la ejecución extrajudicial de al menos 10 presos de ese país.

4.10 La Cooperación Judicial Internacional

Este capítulo abarca diferentes apartados como las extradiciones pasivas, las órdenes europeas de detención ejecutadas en España, la actividad de la Red Judicial Europea, la ejecución de comisiones rogatorias, la actividad de los equipos conjuntos de investigación, el cumplimiento de condenas impuesta en el extranjero y las cesiones de jurisdicción.

En términos generales puede decirse que se ha producido un incremento de la actividad de cooperación internacional, debido fundamentalmente a la entrada en vigor de la Ley 23/2014 de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, al habernos atribuido también el despacho de los expedientes sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones que imponen penas o medidas privativas de libertad, o medidas de libertad vigilada, incluyendo la adopción de resoluciones ulteriores en relación con la misma, y la competencia para la ejecución de las órdenes de protección a las víctimas cuando vayan unidas a la ejecución de una libertad vigilada.

4.10.1 EXTRADICIONES PASIVAS

Se han incoado en el año 2016 un total de 469 expedientes de extradición pasiva, frente a los 157 que se incoaron en 2015, lo que supone un fortísimo incremento de 312 asuntos, debido principalmente a las solicitudes formuladas por la República Popular China. Con respecto a éstas, únicamente la 1/2017, del Juzgado Central de Instrucción 2, se ha elevado a la Sala para seguir sus trámites, el resto siguen en el Juzgado Central de Instrucción número 5 a la espera de que se complete solicitud de información que se ha efectuado a la República Popular.

EXTRADICIÓN PASIVA EUROPA 2016

Albania	1
Bielorrusia	2
Bosnia	1
Croacia (erróneas y archivadas)	2
Kosovo	1

Moldavia	9
Noruega	1
Rusia	12
Serbia	5
Suiza	9
Ucrania	5
Total	48

EXTRADICIÓN PASIVA RESTO DEL MUNDO 2016

Argentina	9
Argelia	2
Armenia	2
Azerbaiyán	3
Brasil	4
Camerún	1
Chile	13
China	289
Colombia	8
Corea Sur	1
Costa Rica	1
Ecuador	3
Estados Unidos de Norteamérica	5
Filipinas	1
Georgia	1
Guatemala	1
Iraq	1
Kazajistán	1
Marruecos	11
Méjico	3
Pakistán	7
Paraguay	4
Perú	34
República Dominicana	4
Tailandia	1

Uruguay	1
Uzbekistán	2
Venezuela	8
Total	421

4.10.2 ÓRDENES EUROPEAS DE DETENCIÓN

Durante el año 2016, se han incoado 785 OEDES, lo que supone una leve disminución de 44 asuntos respecto a 2015.

EUROÓRDENES 2016

Alemania	105
Austria	12
Bélgica	43
Bulgaria	17
Chipre	1
Croacia	3
Dinamarca	1
Eslovaquia	8
Eslovenia	2
Estonia	5
Finlandia	6
Francia	100
Grecia	2
Hungría	15
Irlanda	10
Italia	63
Letonia	3
Lituania	11
Luxemburgo	2
Países bajos	20
Polonia	47
Portugal	51
Reino unido	22

Republica checa	25
Rumania	202
Suecia	9
Total	785

En total se han dictado 294 resoluciones por las Secciones de la Sala de lo Penal al resolver los distintos recursos de apelación contra Autos accediendo a la entrega de las personas reclamadas. No ha habido ningún auto del Pleno de la Sala de lo Penal en este año relativo a OEDES.

Por su parte los Juzgados Centrales de Instrucción han dictado 501 Autos favorables a la entrega al tramitarse el procedimiento de forma simplificada al haberse manifestado el consentimiento a la entrega por la persona reclamada.

En el presente año 2016 nuevamente ha vuelto a ser Rumania el país que más reclamaciones ha solicitado con un total de 202, siguiéndole Alemania con 105, Francia con 100 e Italia con 63, siendo los tres primeros países los que siguen liderando las peticiones, si bien ahora el cuarto lo ha sido en detrimento de Polonia que ha sufrido un apreciable descenso.

4.10.3 RED JUDICIAL EUROPEA

Se agrupan bajo la denominación de expedientes de seguimiento pasivo las peticiones de información recibidas de Eurojust, Red Judicial Europea, autoridades nacionales y extranjeras (generalmente a través de correo electrónico) relativos al estado de ejecución de OEDES y ampliaciones, de comisiones rogatorias, de extradiciones, de cumplimiento de condenas privativas de libertad impuesta por países de la Unión Europea, y a peticiones de información de legislación española sobre delitos.

Se han agrupado por asuntos, de forma que en un mismo seguimiento pasivo puede haber sucesivas peticiones de información, la mayoría de ellas sobre el estado de ejecución de diversos procedimientos de OEDE.

La estadística es la siguiente:

EEUU	2
Portugal	2
Nicaragua	1

Tailandia	1
Bielorrusia	1
Costa Rica	1
Noruega	1
Total	9

En esta materia se han emitido 68 informes, estando pendientes al 31-12-2015 81 expedientes y se ha procedido al archivo definitivo de 27 de ellos.

En cuanto a las cesiones de jurisdicción se han incoado 4 procedimientos por aplicación del Convenio sobre el Estatuto de las Fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre militares norteamericanos de las bases militares españolas. Todos estos expedientes han sido informados por la Fiscalía y tres de ellos han sido resueltos favorablemente y uno de ellos desfavorablemente en el mencionado año de acuerdo con el criterio de la Comisión Mixta del Convenio.

4.10.4 RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD DICTADAS EN LA UNIÓN EUROPEA

El día 11 de diciembre de 2014 entró en vigor la Ley 23/2014 de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de las resoluciones penales de la Unión Europea, en aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en el ámbito de libertad seguridad y justicia de la Unión Europea.

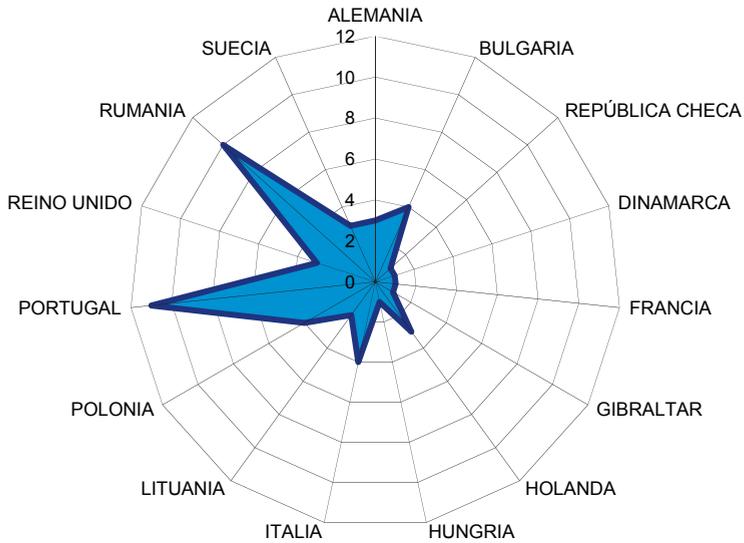
En la citada ley el legislador, con el fin de reducir la complejidad y dispersión de normas, opta por la creación de un texto único y conjunto, en el que se reúnen las Decisiones Marco y directivas europeas, tanto las ya transpuestas como las que se encontraban pendientes.

En relación a estos procedimientos y en lo que hace al presente año (como luego podrá verse en los cuadros explicativos), se incoaron 60 causas, dictando resolución de reconocimiento y ejecución en España de las sentencias dictadas por los Tribunales de la Unión Europea en 33 de ellas; se ha concedido en tres ocasiones la suspensión de la pena y se han reconocido tres condenas de libertad vigilada y una adaptación de condena.

Se ha denegado el reconocimiento y ejecución en España de 9 sentencias, fundamentalmente por falta de arraigo familiar, laboral y/o social del condenado en nuestro país. En la actualidad se han acordado 14 archivos definitivos y existen cuatro procedimientos pendientes de resolución.

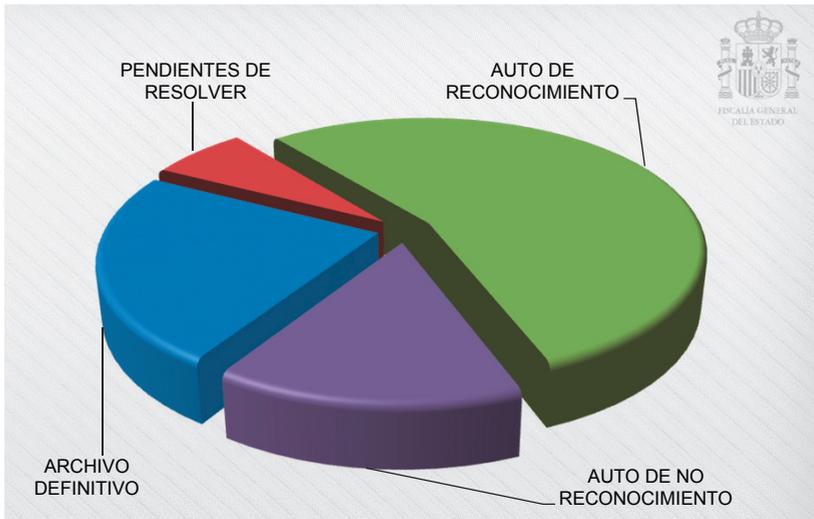
TOTAL EXPEDIENTES

Alemania	3
Bulgaria	4
República Checa	1
Dinamarca	1
Francia	1
Gibraltar	1
Holanda	3
Hungría	1
Italia	4
Lituania	2
Polonia	4
Portugal	11
Reino Unido	3
Rumanía	10
Suecia	3
Total	52



RESOLUCIONES DE FONDO

Archivo definitivo	14
Pendientes de resolver	4
Auto de reconocimiento	33
Auto de no reconocimiento	9
Total	60



ARCHIVO DEFINITIVO POR PAÍSES

Bulgaria	1
Dinamarca	1
Gibraltar	1
Holanda	1
Hungría	1
Lituania	2
Portugal	1
Reino Unido	3
Rumanía	2
Suecia	1
Total	14

EXPEDIENTES PENDIENTES DE RESOLVER

República Checa	1
Holanda	1
Italia	1
Suecia.....	1
Total	4

AUTOS DE RECONOCIMIENTO POR PAÍSES

Alemania	3
Bulgaria	3
Dinamarca	1
Francia.....	1
Italia	3
Polonia.....	4
Portugal	10
Rumanía.....	7
Suecia.....	1
Total	33

	Prisión	Suspensión pena	Libertad vigilada	Adaptación pena	Total
Alemania	2	1	–	–	3
Bulgaria	2	–	1	–	3
Dinamarca	1	–	–	–	1
Francia	1	–	–	–	1
Italia	3	–	–	–	3
Polonia.....	2	1	1	–	4
Portugal	8	–	1	1	10
Rumanía.....	6	1	–	–	7
Suecia.....	1	–	–	–	1
Total	26	3	3	1	33

AUTOS DE NO RECONOCIMIENTO POR PAÍSES

Holanda	2
Lituania	1
Reino Unido.....	2
Rumania	3
Suecia.....	1
Total	9

4.10.5 COMISIONES ROGATORIAS INTERNACIONALES

4.10.5.1 *Comisiones rogatorias pasivas recibidas en Fiscalía*

Se ha producido una disminución en el número de expedientes en relación con el pasado año (que alcanzó un total de 32 solicitudes de asistencia judicial penal internacional).

Sigue siendo Austria uno de los países que mayor número de comisiones rogatorias ha enviado directamente a la Fiscalía de la Audiencia Nacional. Sin embargo, el primer puesto lo ocupa este año Bélgica. El número mayor de solicitudes responden a investigaciones por delitos de estafas.

La estadística correspondiente a este año es la siguiente:

Alemania	1
Argentina	1
Austria	5
Bélgica.....	7
Colombia	1
Francia	5
Inglaterra	1
Italia	2
Países Bajos	3
Polonia	2
Rumania	2
Suiza.....	2
Total	32

4.10.5.2 *Comisiones rogatorias activas en Diligencias de Investigación:*

Suiza	1
Costa Rica	1
México	1
Reino Unido	1
Malta	1
Portugal	1
Total	6

4.10.5.3 *Dictámenes de servicio*

Se contabilizan los informes emitidos por miembros de la Fiscalía en las comisiones rogatorias pasivas internacionales que tienen entrada desde los Juzgados Centrales de Instrucción.

La estadística correspondiente a este año es:

Alemania	6
Afganistán	1
Andorra	4
Argentina	3
Bélgica	2
Brasil	1
Chile	1
Colombia	1
EE. UU.	5
Francia	3
Honduras	1
Italia	3
India	1
Noruega	1
Países Bajos	3
Polonia	1
Portugal	3

Reino Unido	1
República Checa	1
República China	1
Rumania	1
Serbia	1
Suiza	1
Túnez	1
Ucrania	1
Venezuela	1
Total	49

4.10.6 EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

La Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico los mecanismos necesarios para crear equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea, permitiendo así la realización de investigaciones en el territorio de uno o de varios Estados miembros, a través de un grupo ad hoc formado por representantes de todos los Estados que acuerden la constitución del equipo. Con ello se pretende alcanzar mayores cotas de eficacia y eficiencia en la lucha contra la delincuencia organizada con carácter general; pero, tanto la norma española como la Decisión Marco 2002/465/JAI, de 13 de junio de 2002 hacen especial énfasis en la lucha contra el terrorismo y en que se otorgue prioridad a los acuerdos de constitución de equipos conjuntos de investigación que persigan estos fines.

En consecuencia, y teniendo en cuenta dicha prioridad, el artículo 3 de la Ley 11/2003 cita entre las autoridades competentes para la adopción de acuerdos sobre la constitución de equipos conjuntos de investigación en la Audiencia Nacional, cuando se refieran a materias delictivas de su exclusiva competencia y participen en tales equipos miembros de las carreras judicial y fiscal en ella destinados. De manera que la función de Autoridad competente, cuando intervengan Fiscales de esta Fiscalía en el marco de sus diligencias de investigación actuando como jefes de equipo, en tanto que órgano funcionalmente integrado en la Audiencia Nacional, solo podrá ser ejercida por el Fiscal Jefe.

En el año 2016 no se ha firmado la creación de ningún equipo conjunto, sin embargo si se ha firmado un Protocolo de Acuerdo para la Creación de un Equipo Conjunto de Investigación Franco-Español el 15 de junio de 2016.

Los equipos conjuntos de investigación (en adelante ECI) en los que ha participado la Fiscalía de la Audiencia Nacional han sido los siguientes:

Fecha	Estado	Delito	Hechos
12/09/04	Francia	Terrorismo	Robo de vehículos en Francia para su uso en España en campaña de verano.
10/11/05	Francia	Terrorismo	Atentado Ávila con vehículo sustraído en Francia.
27/10/06	Francia	Terrorismo	Gspc (aqmi).
24/05/07	Francia	Terrorismo	Atentado t4.
10/03/09	Bulgaria	Falsedad €	Imprentas en Bulgaria.
16/02/11	Bulgaria	Falsedad €	Red búlgara de falsificación.
21/07/11	Francia	Terrorismo	Financiación aqmi con detenido e incautación de dinero en Francia.
25/05/12	Bulgaria	Falsedad €	Redes búlgaras de falsificación.
10/12/12	Reino unido Rumania	Estafa y blanqueo	Boiler rooms en España y Rumania con víctimas británicas.
25/04/13	Bulgaria	Falsedad tarjetas	Redes búlgaras de falsificación.
11/12/13	Alemania	Robos, blanqueo y trata de menores	Organizaciones serbo-croatas dedicadas a robos y tráfico menores.

Los ECI de fechas 16/02/11, 25/05/12 y 25/04/13 fueron firmados conjuntamente por la Fiscalía de la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales de Instrucción n.º 6 (los dos primeros) y n.º 3 (el último).

Los ECI de fechas 21/07/11, 10/12/12 y 11/12/13 fueron constituidos por la Fiscalía de la Audiencia Nacional en diligencias de investigación, incorporándose posteriormente a los equipos para actuar conjuntamente como colíderes, cuando las diligencias se han judicializado, los Juzgados Centrales de Instrucción números 4, 3 y 2 respectivamente.

En cuanto a las materias concretas que han sido objeto de investigación en los 11 ECI constituidos en el período 2004-2014 debe destacarse:

- Se han constituidos 5 ECI para la investigación de actividades terroristas, todos ellos con la Fiscalía del Tribunal de Gran Instancia de París (Francia): 3 respecto al terrorismo de ETA y 2 respecto al terrorismo yihadista.

- Se han constituidos 4 ECI para la investigación de actividades de falsificación de euros (3 de ellos) y de falsificación de tarjetas de crédito (1 de ellos), todos ellos con la Fiscalía de la Corte Suprema de Bulgaria.

- Se ha constituido 1 ECI para la investigación de actividades de estafa y blanqueo de capitales con la Fiscalía de la Corona (Gran Bretaña).

- Se ha constituido 1 ECI para la investigación de actividades de robo en casas habitadas, tráfico de menores y blanqueo de capitales con la Fiscalía de Múnich (Alemania).

4.11 Vigilancia penitenciaria y ejecución de penas

4.11.1 DATOS ESTADÍSTICOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA DE VIGILANCIA PENITENCIARIA

Recursos de alzada/sanciones	
Terrorismo	155
Otros delitos	73
Peticiones y quejas	
Terrorismo	401
Otros delitos	827
Permisos	
Terrorismo	12
Otros delitos	679
Redenciones Ordinaria	
Terrorismo	55
Otros delitos	47
Redenciones Extraordinaria	
Terrorismo	21
Otros delitos	16

Clasificaciones	
Terrorismo	112
Otros delitos:	283
Libertad condicional	
Terrorismo:	10
Otros delitos:	99
Refundiciones de condena	
Terrorismo:	25
Otros delitos	38
Procedimiento Genérico	
Terrorismo:	0
Otros delitos	4

**RECURSOS INTERPUESTOS POR EL M.º FISCAL
AÑO 2016**

Delitos de terrorismo	
Recurso de apelación	
Peticiones y quejas	7
Permisos	6
Clasificación	1
Redención	1
Total	13
Otros delitos	
Recurso de apelación	
Peticiones y quejas	7
Permisos	7
Clasificación	2
Redención	1
Total	14

INFORMES REALIZADOS POR EL M.º FISCAL

Recursos de alzada y sanciones	228
Peticiones y quejas	1228
Permisos	804
Refundiciones de condena	63
Redenciones	139
Clasificaciones	395
Libertad condicional	109
Total informes realizados	2966

RECURSOS INTERPUESTOS POR EL M.º FISCAL

Recursos de reforma	7
Recursos de apelación	7
Total recursos interpuestos	2

INFORMES Y RECURSOS

Recursos de reforma	2998
Total recursos interpuestos	2998

PERMISOS Y ART. 100.2 TERRORISMO FAVORABLES

Permisos favorables	6
Permisos extraordinarios	27
Art. 100.2	9
Total Permisos extraordinarios	41

4.11.2 EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN

En la Coordinación se señala como actividades relevantes realizada por la Fiscalía durante el año 2016 las siguientes:

- Petición de presos condenados por su integración en la Organización terrorista ETA de ser trasladados de Centro Penitenciario.
- Petición de presos extranjeros pertenecientes a la Unión Europea de cumplir las penas en sus país en aplicación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de Reconocimiento Mutuo de Resoluciones Penales de la Unión Europea (LRM), que implementa la Decisión Marco 2008/909/JAI, de 27 de noviembre.
- Redención de penas ordinarias y extraordinarias, problemática de acumulación de condenas del Código Penal, Texto Refundido 1973, y el Código Penal 1995;
- Autorización de libros electrónicos.
- Recursos interpuestos a la concesión de permisos de salida a penados integrados en la Organización Terrorista ETA condenados a una pena acumulada de 30 años.
- La aplicación del régimen flexible del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario de 9 de febrero de 1996.

4.11.3 ACUMULACIÓN Y LIQUIDACIONES DE CONDENA DE INTERNOS A LOS QUE SE APLICÓ EN SU MOMENTO LA DENOMINADA «DOCTRINA PAROT» Y QUE TIENEN UN SEGUIMIENTO ESPECIAL EN LA FISCALÍA

La estadística en este año 2016 ha seguido la tónica de años anteriores, pues si bien 2013 y 2014 supusieron un punto álgido tras la resolución que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó en el caso «Inés del Río Prada v. Reino de España» de 21 de octubre de 2013 (y que declaró que la citada doctrina parot vulneraba los derechos fundamentales de los penados a los que se les aplica), 2015 y 2016 han devenido años de consolidación, lo que ha supuesto, como no podía ser de otra manera, la disminución de los asuntos a ellos referidos.

Fecha Dictamen	Causa	Dictamen
25-01-2016	Ejec: 7/06 Secc: 1. ^a	Nuevos informes sobre J. A. L.
1-02-2016	Ejec: 24/10 Secc: 1. ^a	El fiscal interesa se declare la prescripción de la pena de multa impuesta a C. S. B.
19-02-2016	Ejec: 58/98 Secc: 2. ^a	Procede aprobar dicho licenciamiento definitivo para la fecha indicada de 28-05-2016.
19-02-2016	Ejec: 60/06 Secc: 2. ^a	Por todo lo anterior el fiscal considera procedente la acumulación de las condenas.
25-02-2016	Ejec: 11/11 Secc: 3. ^a	Procede aprobar dicho licenciamiento definitivo para la fecha indicada de 28-02-2016.
29-02-2016	Ejec: 15/03 Secc: 3. ^a	Procede desestimar la petición efectuada, debiendo estarse al límite de 25 años fijados en las resoluciones antes citadas.
29-02-2016	Ejec: 24/95 Secc: 1. ^a	Prescripción pena de multa impuesta a M. G. E.
2-03-2016	Ejec: 57/05 Secc: 1. ^a	Conforme con la liquidación de condena practicada al penado P. S. L., que tiene como fecha de cumplimiento la de 20-12-2017.
16-03-2016	Ejec: 59/03 Secc: 2. ^a	No procede acumulación de la condena francesa.
11-04-2016	Ejec: 46/04 Secc: 2. ^a	Procede efectuar nueva liquidación de condena a la peticionaria.
14-04-2016	Ejec: 101/15 Secc: 2. ^a	Liquidación de condena practicada a un penado, con fecha de cumplimiento la de 9-08-2035.
18-04-2016	Ejec: 46/04 Secc: 2. ^a	Liquidación de condena a un penado con fecha de cumplimiento la de 11-07-2023.
22-04-2016	Ejec: 4/91 Secc: 1. ^a	Prescripción responsabilidades civiles.
25-04-2016	Ejec: 14/16 Secc: 2. ^a	Procede ampliar el auto de acumulación de condenas fijando el máximo de la condena total en 40 años de privación de libertad.
29-04-2016	Ejec: 37/86 Secc: 1. ^a	No procede acceder a lo solicitado.
4-05-2016	Ejec: 145/07 Secc: 3. ^a	Nuevos informes.
4-05-2016	Ejec: 22/03 Secc: 3. ^a	La penada O. S. M. interesa su aprobación en los términos indicados, que tienen como fecha de cumplimiento la de 2-06-2023.
9-05-2016	Ejec: 4/11 Secc: 2. ^a	M. Z. B interesa se proceda a la rectificación antes de su aprobación por la sala.
3-06-2016	Ejec: 60/06 Secc: 2. ^a	E. C. E. tiene como fecha de cumplimiento la de 20-11-2022.

Fecha Dictamen	Causa	Dictamen
9-06-2016	Ejec: 145/07 Secc: 3. ^a	Liquidación de condena I. G. S con fecha de cumplimiento la de 19-03-2025.
23-06-2016	Ejec: 7/02 Secc: 4. ^a	Liquidación de condena J. G. E. con fecha de cumplimiento la de 20-07-2025.
23-06-2016	Ejec: 34/07 Secc: 2. ^a	Liquidación de condena S. E. A. con fecha de cumplimiento la de 16-12-2030.
29-06-2016	Ejec: 60/06 Secc: 2. ^a	Liquidación de condena E. C. E. con fecha de cumplimiento la de 16-11-2022.
29-06-2016	Ejec: 6/12 Secc: 3. ^a	Liquidación de condena A. A. G. con fecha de cumplimiento la de 28-10-2030.
10-10-2016	Ejec: 104/92 Secc: 1. ^a	L. G. Q interesa con carácter urgente se practique nueva liquidación de condena.
10-10-2016	Ejec: 44/16 Secc: 2. ^a	Liquidación de condena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo V. V. K, con fecha de cumplimiento la de 29-06-2018.
13-10-2016	Ejec: 2/10 Secc: 3. ^a	Licenciamiento definitivo del penado D. S. para el día 30-11-2016.
14-10-2016	Ejec: 104/92 Secc: 1. ^a	Licenciamiento definitivo de L. G. para la fecha indicada de 14-10-2016.
14-10-2016	Ejec: 61/16 Se4cc: 4. ^a	Varios informes de M. L. M. Monte y liquidación de condena de inhabilitación absoluta con fecha de cumplimiento la de 14-05-2026.
18-10-2016	Ejec: 10/95 Secc: 1. ^a	Prescripción de las acciones para reclamar la indemnización a que fueron condenados J. U. C y A. I. O. se encuentran prescritas.
17-10-2016	Ejec: 64/16 Secc: 1. ^a	Liquidación de condena de inhabilitación absoluta para empleo o cargo público con fecha de cumplimiento la de 13-05-2046.
17-10-2016	Ejec: 15/16 J. Cen. Penal	Visto que el condenado A. M. O. ha satisfecho el pago de la multa a la que fue condenado, se informa sobre la procedencia del l archivo definitivo de la ejecutoria.
17-10-2016	Ejec: 64/16 Secc: 1. ^a	Liquidación de condena de inhabilitación absoluta para empleo o cargo público J. N. G con fecha de cumplimiento la de 13-05-2046.
17-10-2016	Ejec: 40/12 Secc: 4. ^a	Nuevos informes sobre acumulación M. P. M.
17-10-2016	Ejec: 129/15 Secc: 3. ^a	Informe sobre S. A. S.
14-11-2016	Ejec: 208/08 Secc: 3. ^a	Improcedencia de la solicitud sobre la acumulación de las condenas impuestas a J. O. I.
14-11-2016	Ejec: 117/81 Secc: 1. ^a	Prescripción de las acciones para reclamar la indemnización a que fue condenado J. U. M.
15-11-2016	Ejec: 61/07 Secc: 2. ^a	Liquidación de condena J. B. G. con fecha de cumplimiento la de 10-08-2031.

Fecha Dictamen	Causa	Dictamen
24-11-2016	Ejec: 125/15 Secc: 3. ^a	Desestimación de las peticiones efectuadas por S. A. S.
24-11-2106	Ejec: 104/92 Secc: 1. ^a	Prescripción de las acciones para reclamar la indemnización a que fueron condenados G. R. C., J. Z. E., I. R. I. y L. G. Q.
7-12-2016	Ejec: 129/15 Secc: 3. ^a	Liquidación de condena Santiago Arrospide Sarasola con fecha de cumplimiento la de 8-11-2025.
21-12-2016	Ejec: 68/16 Secc: 2. ^a	Liquidación de condena de inhabilitación absoluta de C. V-R. con fecha de cumplimiento la de 27-05-2024.

4.12 Coordinación para la protección y tutela de las víctimas de delitos de terrorismo

Tras la entrada en funcionamiento de esta coordinación con el nombramiento de la nueva coordinadora en mayo de 2016 se ha realizado la siguiente actividad:

Se han emitido 8 informes a petición de la Dirección de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior y 17 informes a solicitud de la Oficina de Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional y otros 3 ante las peticiones formuladas directamente por las propias víctimas.

Se ha mantenido en la sede de esta fiscalía diversas reuniones a los fines de implementar todo lo relativo a la coordinación: con las funcionarias de la Oficina de Víctimas para coordinar el trabajo conjunto, una con la Asociación de Víctimas del Terrorismo y 14 reuniones con diferentes víctimas.

4.13 La actividad de la Fiscalía de Menores de la Audiencia Nacional

Tal y como se ha venido señalando en anteriores Memorias, la Fiscalía de Menores de la Audiencia Nacional presenta unas características especiales no solo por los hechos delictivos de los que conoce, sino también respecto por el tratamiento sancionador de los mismos, toda vez que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.4 LORPM reformado por la LO 8/12: *La competencia para conocer de los delitos previstos en los artículos 571 a 580 del Código Penal corresponderá al Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional.*

Corresponderá igualmente al Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional la competencia para conocer de los delitos cometidos por menores en el extranjero cuando conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y a los Tratados Internacionales corresponda su conocimiento a la jurisdicción española.

La referencia del último inciso del apartado 4 del artículo 17 y cuantas otras se contienen en la presente ley al Juez de Menores se entenderán hechas al Juez Central de Menores en lo que afecta a los menores imputados por cualquiera de los delitos a que se refieren los dos párrafos anteriores.

Asimismo establece reglas especiales respecto a la aplicación y duración de las medidas para los tipos delictivos competencia del Juzgado Central de menores (art. 10.2 y 3), plazos específicos de prescripción del delito (que se regirá por las normas contenidas en el Código penal art. 15.1.1.º) y plazos también específicos respecto al tiempo de la duración de la detención de los «menores terroristas», entendiéndose por tales (art. 384 bis LECrim.) al menor integrado o relacionado con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, al señalar el artículo 17.4 de la LO 5/2000: *La detención de un menor por funcionarios de policía no podrá durar más tiempo del estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, dentro del plazo máximo de veinticuatro horas, el menor detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición del Ministerio Fiscal. Se aplicará, en su caso, lo dispuesto en el artículo 520 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, atribuyendo la competencia para las resoluciones judiciales previstas en dicho precepto al Juez de Menores.*

A este respecto hay que tener presente la reforma operada en nuestra LECrim. en su artículo 509.4 que expresamente excluye la posibilidad de aplicar la detención incomunicada a los menores de 16 años.

Asimismo y con la entrada en vigor de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, se ha atribuido al Juzgado Central de Menores la competencia para emitir y ejecutar un O. E. D. E cuando la misma se refiera a un menor de edad penal (art. 35), competencia que, con anterioridad a la reforma, asumían los Juzgados Centrales de Instrucción.

Las anteriores singularidades que presenta la Fiscalía de Menores de la Audiencia Nacional determinan que el informe de la Memoria presentado no pueda cumplimentar todos los apartados e indicaciones solicitados por la Fiscalía General del Estado, Fiscalía de Sala Coordinadora de Menores.

4.13.1 INCIDENCIAS PERSONALES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

La Fiscalía de Menores de la Audiencia Nacional está a cargo de dos Fiscales, que compaginan la misma con el despacho ordinario de los asuntos que tienen encomendados en sus respectivos Juzgados Centrales de Instrucción, Salas de lo Penal, Guardias ordinarias y otras coordinaciones.

Durante el año 2016 han sido dos los funcionarios adscritos a la Fiscalía, por cuanto de dicha manera se solventaban los problemas e incidencias que resultaban cuando estaba asignado uno solo en caso de enfermedad o permiso. De este modo se estableció un sistema de sustituciones entre los mismos que facilitaba el trabajo cotidiano de la Sección de Menores, dada su especialidad.

No obstante lo anterior, como consecuencia de una nueva reestructuración de la plantilla funcional, se ha vuelto a designar un solo funcionario.

Cuenta asimismo con el Equipo Técnico de Menores, radicado en la nueva sede del Juzgado Central de Menores, sita en la calle Goya.

La principal deficiencia detectada en cuanto a los medios materiales disponibles sigue consistiendo en la ausencia de programas informáticos de incoación, tramitación, registro etc., de las diligencias preliminares y expedientes, lo que conlleva la dificultad del control inmediato de los expedientes y sus incidencias, al tener que efectuarse el mismo únicamente a través de los clásicos libros de registro.

4.13.2 EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

Sobre la evolución de la criminalidad y teniendo presente que en el año 2010 se incoaron 10 diligencias preliminares, fundamentalmente por delitos de enaltecimiento terrorista, en el año 2011 fueron 4 las Diligencias Preliminares incoadas (dos de ellas transformadas en Expediente), de las cuales tres lo fueron por delito de enaltecimiento y otra por daños y tenencia de explosivos, y en el año 2012 se incoaron 5 Diligencias Preliminares (de las cuales tres fueron archivadas como diligencias y otras dos pasaron a expediente de reforma) podemos decir que se produjo un ascenso en el año 2013, en parte consecuencia de la reforma de 2012, y en parte debido al resurgimiento del independentismo radical gallego, habiéndose incoado un total de 14 Diligencias Preliminares.

Durante el año 2014 el incremento de las Diligencias Preliminares continuó, habiéndose incoado un total de 19 diligencias preliminares, de las cuales 14 se transformaron en expediente, llamando la atención

los tres delitos de integración en organizaciones terroristas de corte yihadista (3)

La tendencia al alza se mantuvo a lo largo del año 2015, en el que fueron incoadas un total de 28 Diligencias Preliminares.

Durante el año 2016 se han incoado 22 Diligencia Preliminares, principalmente, un total de 15, por delitos de relacionados con el terrorismo yihadista: integración y enaltecimiento terrorista, pasando 13 de ellas a expediente de reforma 2.

4.13.3 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

En relación con el terrorismo yihadista es destacable no sólo su incremento numérico, sino fundamentalmente la naturaleza de los delitos investigados, pasando de los delitos de enaltecimiento del terrorismo a los de integración en organización terrorista, adoctrinamiento y traslado a zona de conflicto. Esta diferencia cualitativa determina también el tipo de diligencias que es preciso adoptar durante la investigación (v.g. intervenciones telefónicas, agentes encubiertos, volcado y clonado de dispositivos electrónicos), lo que, a su vez, genera, por una parte, una mayor carga de trabajo y, por otra, ciertas disfunciones con el Juzgado Central de Menores a la hora de delimitar las concretas funciones y competencias entre un «Juez de Garantías» y una Fiscalía instructora. Estas discrepancias, fundamentalmente relativas a la actividad del Letrado de la Administración de Justicia, se han ido solventando de forma adecuada.

Igualmente es de reseñar cómo a instancia de esta Fiscalía de menores han sido emitidas 4 órdenes internacionales de detención de menores a los que se ha detectado ya integrados en organización terrorista yihadista en zona de conflicto.

Las Diligencias preliminares 5, 6, 7, 11 y 14 fueron archivadas bien por no considerarse los hechos constitutivos de delito o bien por no haberse podido aportar suficientes indicios como para su continuación.

Durante el año 2016 se han dictado 3 sentencias por el Juez Central de Menores, la 1/16, de 6 de octubre (por la que se condena a una menor por un delito de maltrato en el ámbito familiar en la persona de su madre, cometido en el extranjero), la 2/16, de 12 de diciembre (por la que se condena a un menor por delito de enaltecimiento del terrorismo) y la 3/16, de 22 de diciembre (por la que se condena a dos menores por un delito de integración en organización terrorista).

El resto de los expedientes, instruidos su mayoría por delito de integración en organización terrorista, están siendo objeto de tramitación, pendientes de la remisión de diligencias solicitadas u objeto de intervenciones telefónicas.

Además de las Diligencias Preliminares expuestas, durante el año 2016 se han incoado 8 relativas a Órdenes Europeas de Detención y Entrega de menores (todas ellas procedentes de Rumanía), de las que 7 se han archivado tras acordarse y materializarse su entrega, estando pendiente de resolución la última.

Las guardias de menores siguen organizándose por semanas y en ellas participan todos los Fiscales de la Audiencia Nacional, no solo los adscritos al despacho de asuntos de menores, siendo este un sistema que a fecha de hoy se ha mostrado eficaz, no dando lugar a ningún tipo de disfunción.

De las Diligencias Preliminares incoadas (22) 6 fueron archivadas, y el resto pasaron a expediente de reforma, de los cuales cinco fueron sobreseídos provisionalmente, uno ha sido sentenciado (ER 6/16) estando el resto en instrucción, con escrito de alegaciones o pendientes de conclusión a la espera de alguna diligencia.

La estimación personal es que el tiempo medio por el que se prolonga la instrucción se puede considerar muy razonable, salvo aquellos casos, actualmente los mayoritarios (expedientes por integración terrorista yihadista) que requieren una serie de diligencias complejas y de carácter internacional, debiendo hacerse también mención a la íntima conexión que existe entre estos expedientes seguidos por integración y las Diligencias Previas/Sumarios que se siguen en los diferentes Juzgados de Instrucción, de tal manera que no se puede concluir el expediente de reforma, con previo levantamiento del secreto, sin que esto afecte a las investigaciones que se siguen en los Centrales de Instrucción, a su vez declaradas secretas.

En aquellos procedimientos en los que los menores son rápidamente identificados y se incoan las oportunas D. P, generalmente por delitos de simple enaltecimiento, o bien cuando remiten por el Juzgado Central de Instrucción se remite testimonio al aparecer implicado en los hechos algún menor, su tramitación, conclusión y presentación del oportuno escrito de alegaciones no suele exceder de seis meses.

Dada la naturaleza de los delitos competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional se puede decir que la incidencia del principio de oportunidad es nula, no constando desistimientos en la incoación de expedientes, ni expedientes sobreseídos por conciliación, reparación o actividad educativa extrajudicial.

Sobre la información actualizada a 31 de diciembre de 2016 relativa a cada uno de los procedimientos de mayor complejidad o seguidos por hechos susceptibles de ser calificados de máxima gravedad (art. 10.2 LORPM), reseñar lo manifestado en puntos anteriores relativo a los expedientes incoados por integración en organización terrorista islámica.

No existen durante el año 2016 reclamaciones civiles.

Respecto a los menores que se hallan cumpliendo condena constan:

1. (Expediente de Fiscalía 5/14): internamiento en régimen cerrado por 2 años, seguido de dos años de libertad vigilada, que cumplirá el 20 de Junio de 2017.

2. (Expediente de Fiscalía 15/14) 1 año de internamiento y dos de libertad vigilada.

3. (Expediente de Fiscalía n.º 4/15) al cual se le impuso la medida de 3 años de internamiento en régimen cerrado, tres años de libertad vigilada con tareas socioeducativas y tres años de inhabilitación absoluta, con fecha de cumplimiento 8 de abril de 2018.

4. (Expediente de Fiscalía 9/15) 1 año de libertad vigilada, suspendida mientras cumple medida cautelar de internamiento.

5. (Expediente de Fiscalía 6/16) 6 meses de tareas socioeducativas con fecha de finalización el 27 de agosto de 2017.

6. (Expediente de Fiscalía n.º 2/15):18 meses de internamiento en régimen cerrado, 2 años de libertad vigilada e inhabilitación absoluta por 3 años. Fecha de cumplimiento el 15 de diciembre de 2017.

4.14 La actividad de la Fiscalía en la jurisdicción contencioso administrativa

La actividad en el orden jurisdiccional contencioso administrativo sigue experimentando un constante incremento, al igual que en los últimos años. El despacho de tales asuntos está encomendado a un Fiscal titular y un Fiscal emérito, aunque es absolutamente necesario –teniendo en cuenta el volumen de trabajo que actualmente genera esta especialidad– que una de las cuatro plazas del aumento de plantilla que se solicita sea cubierta por un especialista en esta materia, ya que el despacho de los asuntos de la jurisdicción social requiere de un Fiscal en exclusiva.

4.14.1 ACTUACIONES ANTE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA AUDIENCIA NACIONAL

Intervención en procedimiento en representación del Ministerio Fiscal .	1
Informes sobre competencia	429
Falta de jurisdicción	14
Cuestión de inconstitucionalidad	2
Reproducción actuaciones	–
Informe de menores	3
Comparecencia art. 117	5
Apelación	26
Ejecuciones	–
Denuncia	–
Revisión	4
Otros	50
Total	534

PROCEDIMIENTOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Asuntos en tramitación:

Incoaciones	38
Asuntos pendientes años anteriores	31
Asuntos que continúan en tramitación	29
Total	78

Informes emitidos:

Contestaciones, demandas y alegaciones	37
Informes inadmisión	6
Informe archivo	3
Informe recurso de reposición	14
Emplazamientos de casación	7
Informe sobre medidas cautelares	8
Informe conclusiones	17
Otros informes	73
Total	165

Asistencia Jurídica Gratuita	75
----------------------------------------	----

Total informes emitidos	774
------------------------------------------	------------

4.14.2 ACTUACIONES ANTE LOS JUZGADOS CENTRALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

4.14.2.1 *Procedimiento Ordinario y Abreviado:*

Informes sobre inadmisibilidad, jurisdicción, competencia, etc., y recursos de súplica	527
Prejudicialidad penal	4
Cuestiones de inconstitucionalidad ante el tribunal constitucional . .	7
Otros.	–
Total	538

4.14.2.2 *Procedimiento Derechos Fundamentales:*

Informes sobre Inadmisibilidad –jurisdicción, competencia, etc.–, y recursos de súplica	6
Escritos de alegaciones	7
Medidas cautelares y recursos de súplica	3
Escritos de conclusiones	2
Recursos ordinarios de apelación.	8
Otros.	4
Total	30

4.14.2.3 *Comisión Propiedad Intelectual-Sección 2.^a*

Audiencias art. 122 Bis.1 y recursos-informes	4
Audiencias art. 122 Bis.2 –audiencias	1
Audiencias, procedimientos de 2015.	2
Total	7

4.14.2.3 *Comisión Central Asistencia Jurídica Gratuita*

Informes	13
Total General	588

4.15 La actuación de la Fiscalía ante la jurisdicción social

4.15.1 DATOS ESTADÍSTICOS GLOBALES

4.15.1.1 *Asuntos pendientes de años anteriores*

Derechos Fundamentales

Vistas convocadas	15
Celebradas y terminadas con sentencia	10
Desistimientos	2
Conciliaciones	–
Suspensiones	6

Impugnación de convenios

Vistas convocadas	22
Celebradas y terminadas con sentencia	17
Desistimientos	2
Conciliaciones	2
Suspensiones	6

Incidente de ejecución

Vistas celebradas	5
Suspendidos	6

4.15.1.2 *Vistas del año 2016*

Derechos fundamentales

Vistas convocadas	59
Vistas celebradas y terminadas por sentencia	33
Desistimientos	9
Conciliaciones	8
Suspendidos	17
No competente	–
Acumulados	–
Señalados para el año siguiente	3

Impugnación de convenios

Vistas convocadas	40
Vistas celebradas con sentencia	31
Desistimientos	1
Conciliaciones	3
Suspendidos	13
Señalados para el año siguiente	3

Incidentes de ejecución

Vistas celebradas	3
Suspendidos	2

Ordinario. Modificación de estatutos

Vistas convocadas	1
Vistas celebradas	1

4.15.1.3 *Recursos de casación interpuestos contra sentencias dictadas en años anteriores*

Procedimiento de Derechos Fundamentales

Preparados	13
No formalizados	–
Formalizados	13
Desistidos	1
Impugnaciones	13

Procedimiento de impugnación de convenios

Preparados	9
No formalizados	1
Formalizados	9
Desistidos	1
Impugnaciones	9

Ejecución

Impugnaciones	1
-------------------------	---

Impugnación acuerdos

Impugnaciones	1
-------------------------	---

4.15.1.4 *Recursos de casación interpuestos contra sentencias dictadas año 2016*

Derechos Fundamentales

Preparados	20
No formalizados	–
Formalizados	19
Impugnaciones	18
Desiste de casación	1
Pendientes de preparación	1
Pendientes para impugnar	1

Impugnación de convenios

Preparados	30
No formalizados	1
Formalizados	27
Impugnaciones	27
Se tiene por no formalizado	2
Ejecución Títulos Judiciales (impugnación)	1
Desiste de casación	1
Pendientes de preparación	1
Pendientes para impugnar	–

Procedimientos en que se han impugnado recurso de casación.	70
---------------------------------------------------------------------	----

Recursos impugnados al interponerse en un Procedimiento más de un recurso de casación	89
-------------------------------------------------------------------------------------------------	----

4.15.1.5	<i>Cuestiones de constitucionalidad</i>	
	Total	0
4.15.1.6	<i>Cuestiones de competencia</i>	
	Total	12
4.15.1.7	<i>Revisiones</i>	
	Total	0
4.15.1.8	<i>Ejecuciones provisionales</i>	
	Total	1
4.15.1.9	<i>Nulidad de actuaciones</i>	
	Total	0
4.15.1.10	<i>Reposiciones</i>	
	Total	3
4.15.1.11	<i>Recusación</i>	
	Total	0
4.15.1.12	<i>Ejecuciones</i>	
	Total	2
4.15.1.13	<i>Otros escritos presentados en procedimientos laborales</i>	
	Total	19

5. FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA

5.1 Introducción

A lo largo del año 2016 se ha reunido mensualmente la comisión de seguimiento de destrucción de drogas creada el 3 de octubre de 2012 por el Acuerdo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministerio del Interior, y la agencia estatal «agencia española de medicamentos y productos sanitarios». Este año se han consolidado las cifras manejadas por los Ministerios de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado) y del Interior, que nos dan los siguientes datos de incautaciones y destrucción.

El año al que se contrae la Memoria se incautaron 361.754 kilos de las drogas más importantes, lo que supone una importante cantidad, pero una disminución 13,53% en relación a 2015 (418.362 Kilos).

Desde el punto de vista geográfico, destacan Cádiz/Algeciras, con el 40% del volumen total), Málaga (14%), Almería (12%), Murcia (11%) y Madrid (3%).

En lo que se refiere a las cantidades incautadas, las cifras provisionales nos dan los siguientes resultados: en hachís, 324.379 kilogramos (frente a 380.361 del año anterior, con una disminución del 14,72%); cocaína, 15.629 (21.621 el período anterior, disminución del 27,71%); heroína, 253 (256 el año anterior, disminución de 1,17%); speed, 355 (209 el período anterior, aumento del 69,86%); marihuana, 21.138 (15.915 el período anterior, aumento del 32,82%)

Ello se traduce en que el hachís representa el 89,67% de las cantidades incautadas, la cocaína el 4,32%, la heroína el 0,07%, el Speed el 0,10% y la marihuana el 5,84%. La suma de hachís y marihuana representa, por tanto, el 95,51%.

Además se incautaron en dicho período 346.848 unidades de MDMA (frente a 134.063 del período anterior, con un aumento del 158,72%), y 724.611 plantas de cannabis (frente a 379.846 del año anterior, con un aumento del 90,76%).

De estas cifras podemos destacar la notable proporción de los derivados del cannabis, y, dentro de ella, una eventual disminución del hachís en favor de la marihuana, tanto ya procesada como, especialmente, el muy importante aumento de las plantaciones de cannabis en nuestro propio país, cuestión a la que ya hicimos mención en la Memoria de 2014, y que genera especiales problemas de depósito y

destrucción. Asimismo es preocupante el aumento del MDMA y del SPEED.

Las destrucciones programadas de droga que se han realizado en territorio nacional durante el año 2016, en colaboración con el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, alcanzaron los 369.616 kilos, destacando la Comunidad Autónoma de Andalucía, con 280.046,74, lo que supone el 76,65%. Esta importancia de Andalucía se comprueba asimismo en los datos de las URCD'S dependientes del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, donde destaca Algeciras (más de 70.000 kilogramos), Almería (21.000), Cádiz (casi 56.000), Murcia (más de 27.000) o Valencia (más de 7.700 kilogramos).

Como consecuencia de las actuaciones realizadas, la media de droga almacenada por las Delegaciones del Gobierno procedente del tráfico ilícito ha disminuido en un 50% entre 2012 y 2016, ya que se ha pasado de 130.000 kg en 2012, a una media de 69.000 kg en 2016.

En todo caso, el importantísimo volumen de la droga que se destruye anualmente puede comenzar a generar problemas de capacidad de los centros de destrucción; circunscribiéndonos a estas cifras, e incluyendo los datos consolidados aportados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), podemos comparar la evolución de las cifras de destrucción, rectificando así las cifras de la Memoria correspondiente a 2015, que se limitaba, a las sustancias depositadas en dependencias del entonces Ministerio de Administraciones Públicas:

Año 2012: 373.725,00 kg
Año 2013: 454.902,50 kg
Año 2014: 364.743,91 kg
Año 2015: 446.844,38 kg
Año 2016: 369.616 kg

Total de los cinco años: 2.009.831,79 kg

También destacan las memorias de los fiscales Delegados el incremento de las asociaciones y clubes de cannabis, y la complejidad derivada de la inscripción de muchas de ellas sin actividad real, pero que exigen una investigación previa. En todo caso, por regla general, está funcionando adecuadamente la comunicación entre el registro central y los registros autonómicos, de una parte, y las fiscalías, de otra, a los efectos de denuncia de las mismas, previa al acto de inscripción.

Esta Memoria, aunque formalmente redactada por el que la firma, constituye un auténtico trabajo colectivo, no sólo de los Fiscales –incluidos los Delegados Territoriales–, sino también del personal de Secretaría del órgano central de esta Fiscalía Especial en el tratamiento de los datos estadísticos, y la Secretaria particular del Fiscal Jefe en la difícil tarea de encajar textos de diversas procedencias.

5.2 La actividad de la Fiscalía

5.2.1 CAMBIOS DE PERSONAL

No ha habido cambios en la plantilla de Fiscales del órgano central; ya en 2017 el Ilmo. Sr. don Ángel Bodoque Agredano ha sido destinado, mediante la pertinente comisión de servicios, como asesor en la Subsecretaría del Ministerio de Justicia.

Por lo que se refiere al personal de Secretaría, se han producido los siguientes cambios:

D. Rafael Enrique Lacalle Gloria: Toma de posesión: 22 de noviembre de 2016. Titular del Cuerpo de Auxilio Judicial.

D. Miguel Ferre Grau. Toma de posesión: 17 de noviembre de 2016. Titular del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa.

D.^a Consuelo Olmo Carreño. Toma de Posesión: 5 de julio de 2016. Cese: 22 de noviembre de 2016. Interina del Cuerpo de Auxilio Judicial.

D. Antonio Miguel Luque Collantes. Cese: 14 de noviembre de 2016. Titular del Cuerpo de Auxilio Judicial.

D. Antonio Reyes Noguera. Cese: 1 de septiembre de 2016. Interino del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa.

D.^a María Antonia Delgado Capllonch. Posesión: 5 de mayo de 2016. Cese: 12 de julio de 2016. Interina del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa.

D.^a Encarnación Belmonte Henares. Cese por jubilación: 4 de julio de 2016. Titular del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa.

En cuanto a los Delegados, en enero, una vez acordada la creación de una plaza de Delegado en Guipúzcoa, se procedió al nombramiento del Ilmo. Sr. don David Mayor Fernández.

En febrero, tras la renuncia del anterior delegado, Ilmo. Sr. don Salvador Ortolá Fayos, se procedió al nombramiento de la Ilma. Sra. D.^a María Jesús Armesto Rodríguez.

En marzo cesó el Ilmo. Sr. Don Ismael Teruel García, delegado en la provincia de Castellón, al ser trasladado a la Fiscalía Provincial de Valencia, quien fue sustituido por el Ilmo. Sr. don José Joaquín Taus Ballester.

Tras el cese de la anterior delegada en Huelva, Ilma. Sra. D.^a Ángela Gómez Rodulfo de Solís (trasladada en comisión de servicios a la Fiscalía de la Audiencia Nacional), se procedió al nombramiento de la Ilma. Sra. D.^a Ana Isabel Laso Mota.

5.2.2 JUNTAS DE FISCALÍA

La especial estructura de la Fiscalía Especial Antidroga nos obliga a distinguir entre las Juntas Ordinarias –celebradas con los Fiscales destinados en la sede central– y las Juntas Generales, que se suelen celebrar dos al año, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y a las que son convocados todos los Fiscales Delegados.

5.2.2.1 *Juntas Generales de la Fiscalía Especial Antidroga*

El año 2016 sólo se ha celebrado una Junta General, porque, cuando ya estaba convocada la primera de ellas para los días 19 y 20 de mayo, en Sanxenjo (Pontevedra) y hechas las pertinentes gestiones por nuestro Delegado en dicha provincia, llegó una comunicación de la Subdirección General de relaciones con la Administración de Justicia, fechada el 3 de mayo, comunicando la denegación de las correspondientes comisiones de servicios por razones de «máximo aprovechamiento de los recursos públicos», y sugiriendo la posibilidad de celebrarla en Madrid, posibilidad que hubo que desechar, ante la dificultad de encontrar alojamiento adecuado en fechas anteriores al verano en Madrid.

Por lo tanto, sólo se celebró una Junta General, en Madrid, los días 7 y 8 de noviembre, en que hubo que retomar los temas que no se pudieron tratar en la Junta suspendida, que tuvo por objeto los siguientes temas:

Primero: Presentación por la Ilma. Sra. D.^a Dolores López Salcedo de la sentencia del Tribunal Supremo sobre responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos de tráfico de drogas y blanqueo asociado, y subsiguiente debate.

Segundo: Presentación por el Excmo. Fiscal Jefe sobre la demanda de comiso autónomo 1/2016, presentada por esta Fiscalía ante la

Audiencia Nacional, derivada del fallecimiento de un procesado anteriormente declarado en rebeldía, en que la demanda se ha dirigido contra la viuda e hijas menores de aquél, como herederas suyas, y contra los padres del fallecido, como partícipes a título lucrativo.

Tercero: Información del Excmo. Sr. Fiscal Jefe sobre el recurso de amparo interpuesto por una asociación cannábica contra la sentencia del Tribunal Supremo número 484/2015.

Cuarto: Análisis del auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo 1373/2016, de 29 de septiembre, sobre la práctica de prueba pericial en el acto del juicio oral. Postura a adoptar por la Fiscalía.

Quinto: Mesa redonda sobre los problemas/cuestiones prácticas que se han venido detectando en la aplicación de la LO 13/ 2015 de 5 octubre de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con las medidas de investigación tecnológica, moderada por el Fiscal Jefe, y en la que intervinieron los Ilmos. Sres. D. Javier Moltó (delegado en Alicante) y D. Luis Uriarte (delegado en Pontevedra). Estudio de la STS 610/2016, de 7 de julio, sobre medios de geolocalización (GPS).

Sexto: Problemas competenciales en las entregas controladas de contenedores, expuesta por el Delegado en Algeciras y el Campo de Gibraltar, Ilmo. Sr. Don Emilio Miró.

5.2.2.2 *Juntas del órgano central*

No ha habido celebración de Juntas formales, sino reuniones para resolver cuestiones de reparto de trabajo, turnos de vacaciones, y cuestiones técnico-jurídicas.

5.2.2.3 *Participación en foros*

5.2.2.3.1 Nacionales

El Fiscal Jefe es miembro nato de los siguientes órganos:

Primero: la comisión de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que el pasado año, celebró sesión el 7 de julio, además de informar determinados procedimientos sancionadores por la fórmula de informe escrito por razones de urgencia.

Segundo: la comisión de seguimiento de la destrucción de drogas, a la que ya hemos hecho referencia en la introducción y que, por regla general, celebra reuniones mensuales.

Tercero: El Consejo Español de drogodependencias y otras adicciones, que sólo ha celebrado su sesión constitutiva, el 8 de junio, en la que se acordó constituir un grupo de trabajo especializado, de carácter temporal, para la redacción del proyecto del Reglamento de Régimen Interior del Consejo, sin perjuicio de ulteriormente constituir grupos de trabajo especializados.

D.^a Inmaculada Ávila forma parte de los Comités Permanente y de inteligencia financiera, dependientes de la Comisión de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; el primero de ellos celebró sesiones el 13 de enero y el 2 de junio

5.2.2.3.2 Internacionales

En febrero de 2016, la Ilma. Sra. D.^a Inmaculada Ávila Serrano formó parte de la delegación española en el Grupo de Trabajo de Riesgos, Tendencias y Métodos de GAFI –antiguo Grupo de Trabajo de Tipologías–, en el que se trataron las siguientes cuestiones:

Los principales aspectos tratados en dicho Grupo se han centrado en proyectos vinculados al estudio de las diferentes facetas de la financiación de terrorismo, tal y como se aprecia más abajo, siendo de reseñar la propuesta de adelanto al mes de mayo de Reunión Anual de Expertos en Tipologías de GAFI, que estaba previsto que se celebrara de manera conjunta con Naciones Unidas y EAG en Viena (Austria).

Se informó a los asistentes sobre los diferentes proyectos en vigor en materia de financiación del terrorismo, en concreto:

1. Proyecto de estudio sobre financiación de la organización terrorista ISIS en Siria e Irak. Este proyecto supone una actualización del informe presentado en la sesión extraordinaria del Plenario de GAFI celebrada en diciembre de 2015. Se acordó presentar una nueva propuesta de actualización en junio con el fin de preparar un nuevo informe en octubre de 2016.

2. Proyecto sobre Indicadores de Riesgo sobre nuevas formas de financiación del terrorismo (proyecto liderado por Francia y EE. UU.). Se tiene previsto presentar un borrador de informe en la próxima reunión del Grupo del mes de junio.

3. Proyecto sobre Financiación del Terrorismo en África Central y Occidental, dirigido por España, colaborando en el mismo GIABA y GABAC. Se tiene previsto, aunque el proyecto continúe con posterioridad, que se presente un informe provisional en la reunión del mes de junio.

Continuando con las sesiones, se informó a los asistentes sobre distintos aspectos de la financiación del terrorismo, en concreto se realizaron presentaciones por parte de:

- Interpol, sobre herramientas de Interpol en la lucha contra la financiación del terrorismo, y el establecimiento de listados de personas que acuden a luchar a zonas en conflicto.
- Europol, sobre las funciones del centro antiterrorista de Europol.
- Naciones Unidas, sobre un proyecto de estudio sobre financiación global de ISIS.
- Grupo Egmont, sobre un proyecto de estudio sobre lucha contra la financiación del Estado Islámico a través de las Unidades de Inteligencia Financiera.
- Otras iniciativas en materia de lucha contra la financiación del terrorismo tales como estudios sobre la mejora en la colaboración del sector privado en la lucha contra la financiación del terrorismo, o el estudio sobre el empleo de tarjetas prepago o de empresas remesadoras de dinero como instrumentos en la financiación del terrorismo.

Las delegaciones de Reino Unido y Malasia compartieron sus experiencias en la elaboración y desarrollo del análisis sobre la evaluación del riesgo de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo de sus respectivos países, conforme a la Recomendación 1.

Igualmente se informó sobre los avances del proyecto sobre blanqueo de capitales y titulares reales, liderado por España y el Banco Mundial y en el que la Comisaría General de Policía Judicial española ha participado mediante la aportación de nuevos ejemplos prácticos en los que se ha detectado operativa de blanqueo de dinero empleando «trusts».

Se presentó para su aprobación en el Pleno de GAFI la propuesta de celebración de la Reunión Anual de Expertos en Tipologías de GAFI de manera conjunta con Naciones Unidas el mes de mayo de 2016 en Viena (Austria).

Dicho organismo celebró su sesión plenaria en París del 16 al 21 de octubre.

Comisión de estupefacientes:

El Fiscal Jefe formó parte de la delegación española en el 59.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y social de Naciones Unidas, en Viena, del 14 a 22 de marzo de 2016, de especial trascendencia, porque junto a las sesiones ordinarias, se celebró una extraordinaria destinada a preparar el

período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebró en Nueva York en abril de 2016.

De las intervenciones de la sesión plenaria, se desprende un importante conflicto entre Estados (y ONG'S) que pretenden una revisión completa del sistema actualmente vigente, al menos en relación con el cannabis, y aquellos otros (como España), que defienden el mantenimiento del statu quo, y, específicamente, de los Convenios actualmente vigentes.

Por otra parte, la Delegación del Gobierno en el Plan Nacional contra las drogas organizó un «side event», para presentar el programa COPOLAD 2, aprobado por la UE, a iniciativa de España.

Además de la asistencia al Pleno, tuvimos las siguientes reuniones:

Con el Director ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, Aldo Lale-Demoz, con el que se intercambiaron distintas informaciones y análisis, además de recordar el memorándum de cooperación con la Fiscalía Española.

Bilateral con la Delegación de Perú, tanto para comprobar la identidad de posicionamiento entre ambos países de cara al UNGASS como para constatar la excelente relación y cooperación en distintos ámbitos, incluida la cooperación jurídica.

Con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, a quien se informó de la solución definitiva al problema de los clubes cannábicos dadas por las recientes sentencias del Tribunal Supremo, de las plantaciones legales de amapola para la industria farmacéutica y del control sobre la única empresa que las realiza, del tratamiento jurídico de los toxicómanos delincuentes y del problema creciente de las plantaciones de cannabis.

Estuvimos asistidos en todo caso por diplomáticos de la REPER, incluido el embajador, y celebramos con ellos distintas reuniones que sirvieron para ir evaluando la situación. Asimismo se planteó la posibilidad de organizar un «side event» sobre la red iberoamericana de Fiscales Antidroga y el programa de control de contenedores, coincidiendo con la reunión en mayo referida a la delincuencia organizada, aunque, por razones presupuestarias, resultó imposible organizar dicho evento.

UNGASS:

El Fiscal Jefe formó parte de la Delegación española que asistió a la Sesión Especial de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS 2016), encabezada por el Secretario de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica, quien intervino en el debate general. El Delegado del Gobierno para el Plan Nacional de Drogas participó en la sesión de inauguración y en varias mesas redondas. También integraron la delegación española representantes del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, del Departamento de Aduanas y IIEE de la AEAT y de la FIAPP, además de nuestro Embajador ante la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito en Viena, y el Embajador en Misión Especial para Asuntos Estratégicos del MAEC.

Durante la sesión, la Asamblea General adoptó la resolución A/S-30/ L.1, por la cual se aprobó formalmente el documento político «Nuestro compromiso de abordar efectivamente la lucha contra el problema mundial de las drogas» consensuado en Viena.

La UNGASS comenzó el martes 19 de abril con una sesión de apertura, seguida por un debate general en el que participaron grupos regionales, Estados miembros, Estados observadores, organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil. En paralelo, se desarrollaron cinco mesas redondas interactivas sobre los temas más relevantes: reducción de la oferta, reducción de la demanda, derechos humanos, nuevos retos, amenazas y realidades en la prevención del problema de las drogas y desarrollo alternativo. Se adjunta programa completo.

La UNGASS comenzó con las intervenciones del Vicesecretario General de las Naciones Unidas, la directora General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Director Ejecutivo de la Oficina de las NNUU contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. A continuación, la Asamblea General adoptó la resolución por la que se adopta el documento político consensuado en Viena. Varias delegaciones realizaron explicaciones de posición antes de la adopción, expresando su descontento con la falta de una mención expresa a la abolición de la pena de muerte.

La sesión de apertura se inició con la Intervención del Vicesecretario General de las Naciones Unidas, Sr. Eliasson. Declaró que el problema mundial de las drogas afecta a casi todas las naciones y a todos los sectores de la sociedad. Expresó que el tráfico de drogas y las redes de crimen organizado alimentan la corrupción y debilitan las instituciones y el Estado de Derecho, a la vez que financian y favore-

cen el terrorismo y el extremismo violento. Finalmente, destacó que el problema mundial de las drogas requiere una respuesta integral que sea efectiva, compasiva y humana, que se adapte a los nuevos retos, incluyendo la aparición de nuevas sustancias psicoactivas.

En línea con este último punto, la Directora General de la OMS expresó que el daño causado por el consumo de fármacos psicoactivos incluye daños a la salud física y mental. Subrayó que unas 27 millones de personas han sufrido trastornos por consumo de drogas y que más de 400.000 de ellas mueren cada año. Destacó que las convenciones internacionales sobre drogas imponen la obligación a los gobiernos de prevenir el tráfico de drogas, y subrayó que éstas mismas convenciones les exigen que garanticen la disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos, como la cirugía y el tratamiento de los trastornos mentales, señalando que el 80 por ciento de la población mundial vive en países con poco acceso a los medicamentos para aliviar el dolor moderado a severo.

El Director Ejecutivo de la ONUDD expresó que si podía extraerse un mensaje claro de las muchas discusiones mantenidas en el período previo a la sesión especial, era que la política global de drogas debe «poner a las personas primero», lo que requiere reafirmar los principios fundamentales del sistema internacional de control de drogas. Subrayó que la ONUDD estuvo trabajando con los Estados miembros para poner en práctica sus compromisos, señalando que la Oficina contó con apoyo político y financiero para llevar a cabo su labor de manera eficiente y efectiva.

El Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes acogió favorablemente la evolución de las políticas de control de drogas hacia un enfoque centrado en la salud, más que un enfoque estrictamente punitivo. Añadió que las políticas asociadas con el desprecio a los derechos humanos, el exceso de encarcelamiento y la denegación de tratamientos médicos adecuados así como otros enfoques inhumanos o desproporcionados no se ajustan a los principios de las convenciones internacionales. Expresó que la lucha contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que debe abordarse mediante una mayor y más efectiva cooperación internacional. Además, exigió un enfoque integrado, multidisciplinario, y basado en la evidencia científica.

Tras estas intervenciones, La Asamblea General aprobó la resolución y el documento político que reconoce que, a pesar de los progresos tangibles, el problema mundial de las drogas continúa presentando desafíos para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad. La Asamblea reconoció la necesidad de un enfoque global, integrado y equilibrado para hacer frente a los múltiples retos presentados

por las drogas en todo el mundo. Se hizo hincapié en que se debe colocar un enfoque particular en personas, en las familias, en las comunidades y sociedades.

Brasil, Uruguay, Costa Rica, Noruega, Colombia, Honduras, Lituania, Australia, Greda, Luxemburgo, Austria, Italia, España, Grupo Pompidou, y la UE manifestaron su oposición a la pena de muerte solicitando su abolición. Además, señalaron que se deben buscar alternativas al encarcelamiento y que las sanciones deben ser proporcionadas a los delitos. Los países reclamaron la abolición de la pena de muerte, especialmente en relación con los delitos de drogas. Argumentaron que la eficacia de la pena de muerte como elemento disuasorio de la delincuencia no ha probado sus resultados y que existen sanciones más efectivas que no conllevan una vulneración de los derechos fundamentales de las personas y en especial del derecho a la Vida. Solicitaron a los países que contemplan la pena de muerte en sus ordenamientos, que apliquen una moratoria y estudien otras políticas más efectivas hasta que se decida la eliminación de la pena de muerte.

Por su parte, el representante de Indonesia, que habló en nombre de Singapur, Yemen, Pakistán, Egipto, Arabia Saudí, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Irán, Sudán y Bahrain, declaró que no había consenso sobre la abolición de la pena de muerte, añadiendo que es una práctica que no está prohibida por el derecho internacional. Destacó que los Estados tienen el derecho soberano a decidir sobre sus sistemas judiciales y tener en cuenta sus propias circunstancias nacionales. Reiteró que la pena de muerte es un componente importante del sistema de justicia de Indonesia, impuesto solamente para los delitos más graves, constituyendo a la vez un elemento disuasorio.

En cuanto al debate general, todas las delegaciones coincidieron en que el problema mundial de las drogas se mantiene como un desafío global que tiene múltiples causas y genera altos costes en la salud pública, en la seguridad y en el desarrollo económico, a pesar de los significativos esfuerzos nacionales, regionales y mundiales, pero se manifestaron discrepancias en algunos puntos:

En cuanto a la derogación o al menos, moratoria, de la pena de muerte, fue una de las principales cuestiones tratadas en la sesión ya que no se ha logrado incluir una referencia a la misma en el documento final (propiciada por los países de la UE, Suiza y Noruega) por la negativa de varios países como China, Singapur, Vietnam e Indonesia, entre otros. En este sentido, hubo una clara división durante el debate entre los Estados abolicionistas y los defensores de la misma, acerca la legalidad de esta pena.

La mayoría de las delegaciones expresaron que el documento final proporciona una buena base para el progreso, si bien muchos lamentaron que el documento final no incluyera ninguna referencia a la aplicación de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas. Entre ellos Armenia, Brasil, Costa Rica, Noruega, Uruguay, Jamaica, UE, e Indonesia.

Brasil, Uruguay, Costa Rica, Noruega, Colombia, Honduras, Lituania, Australia, Grecia, Luxemburgo, Austria, Italia, España, Grupo Pompidou, y la UE manifestaron su oposición a la pena de muerte solicitando su abolición. Además, señalaron que se deben buscar alternativas al encarcelamiento y que las sanciones deben ser proporcionadas a los delitos. España reiteró su llamamiento a aquellos países que todavía aplican la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas a considerar la moratoria, como vía para avanzar hacia su abolición.

Respecto de los derechos humanos, la mayoría de los países señalaron que su respeto debe ser una prioridad de las políticas de drogas, subrayando que el Estado debe garantizar el respeto a los derechos de las personas, que deben ser el centro de las políticas de drogas. En este sentido, España expresó que las políticas de lucha contra el narcotráfico deben estar sujetas al más estricto respeto a los derechos humanos. Por ello, pidió a los países que aún aplican la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas a considerar la moratoria en su uso como vía para avanzar hacia su abolición.

Por otro lado, Francia, México, Brasil, República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Rumania, Costa Rica, Túnez, Lituania, OSCE y España expresaron que se debe prestar especial atención a los sectores de la población en situación de mayor vulnerabilidad: los niños y los jóvenes, siendo aquí imprescindibles el componente de prevención y los sistemas educativos.

China, México, Nigeria, Turquía, Líbano, Israel y España, entre otros, subrayaron la importancia de la adopción de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, expresando que la estrategia internacional de drogas debe sustentarse en esos mismos pilares (derechos humanos, seguridad y desarrollo), generando mayor coherencia en todo el sistema de NNUU. Varios países hicieron referencia a la importancia de aplicar políticas de lucha contra las drogas que promuevan y favorezcan el desarrollo nacional.

La mayoría de los países mencionaron la salud pública como tema central de las políticas de drogas. Subrayaron que estas políticas deben adoptar un enfoque de salud pública que permita asumir una visión global del problema, al abordar las repercusiones indirectas en las actividades asociadas al consumo.

Algunos países manifestaron su apoyo a la despenalización, como fue el caso de México y Perú. México expresó que la actual política prohibicionista no ha dado los resultados esperados a nivel mundial y que México ha pagado un «precio excesivo» en pérdidas de vidas humanas.

En contraposición a esta postura, algunos países como Colombia, Rusia y Turquía subrayaron que el problema de las drogas no es solamente un imperativo legal, sino que es un asunto de seguridad nacional. Turquía concretamente señaló que se trata de un crimen contra la humanidad.

Por otro lado, varios países, como México, Panamá, Uruguay, Líbano, Lituania, Bélgica y España subrayaron que para garantizar el pleno acceso al derecho a la salud, resulta también fundamental asegurar la disponibilidad y acceso a sustancias controladas con fines médicos para quienes las necesiten. En este sentido, España destacó la importancia de establecer un régimen efectivo para el uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas limitado a los fines médicos y científicos de éstas.

Por lo que se refiere a las nuevas sustancias, República Dominicana, Rusia, Honduras, Lituania, Vietnam, Australia, Luxemburgo, Bélgica, España y la UE expresaron que la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, un tipo de drogas de reciente aparición y en su mayoría sintéticas, ha alcanzado una variedad inédita que plantea retos para quienes diseñan las políticas de control de drogas. Señalaron que para hacer frente a ese desafío es necesaria una política basada en información relevante y actualizada para poder controlar de forma efectiva. En este contexto, algunos países solicitaron una aplicación más flexible de las convenciones, que permita la penalización de estas sustancias para evitar el daño que causan a la salud aunque no estén específicamente tipificadas como sustancias ilegales.

Por lo que respecta a la prevención, rehabilitación y reinserción social, esta cuestión fue abordada por la mayoría de los países. Rusia, Reino Unido, Malasia, Turquía, México, Nigeria, Rumanía, Montenegro, Haití, Zambia, Vietnam, Italia, Australia, Grecia, Bélgica y España subrayaron la importancia de incluir políticas dirigidas a las prevención, al tratamiento de las personas, a la reducción del daño producido por el consumo de drogas, o por enfermedades ligadas a dicho consumo, como ocurre con el SIDA, y a su rehabilitación y reinserción social.

Algunos países como Francia, Uruguay, República Dominicana, Honduras y el Grupo Pompidou (que comprende a 38 Estados y a México como observador y coopera en la lucha contra el tráfico de drogas) hicieron énfasis en la importancia de la educación en la prevención del consumo de drogas.

En lo que respecta al Desarrollo alternativo, políticas integrales y equilibradas, algunos países como China, Rusia, México, Bolivia, Vietnam, República Dominicana y España expresaron su apoyo a las políticas de desarrollo alternativo. España expresó en su intervención que concede gran importancia a la búsqueda de políticas de desarrollo alternativo para las poblaciones productoras de sustancias psicoactivas, en particular, reforzando los mecanismos legales e institucionales del Estado de Derecho y mejorando la gobernanza.

Reino Unido, Lituania, Italia, Grecia, Luxemburgo, Bélgica, Israel, España y UE expresaron que se requieren políticas integrales y equilibradas que le den la misma importancia a contrarrestar la demanda de drogas ilícitas que a contrarrestar la producción y el tráfico de las mismas, desde un enfoque que gire en torno al individuo y no a la sustancia. En este sentido, España manifestó expresamente su apoyo a un enfoque equilibrado entre la reducción de la oferta y la reducción de la demanda, a través de la cooperación internacional entre países productores, países de tránsito y países consumidores.

Por su parte, México, Costa Rica, República Dominicana, Rusia, Uruguay, Tailandia, Lituania y España, entre otros, destacaron que se deben plantear estrategias que no sólo se encaminen al control de la oferta y la reducción de la demanda de drogas, sino que además tomen en cuenta acciones dirigidas a abordar los daños sociales causados por los mercados ilícitos de las drogas, proponiendo por ejemplo medidas alternativas de justicia para los delitos menores relacionados con las drogas.

Por lo que se refiere al crimen organizado y corrupción, muchos países se manifestaron en contra del crimen y la delincuencia organizada. Rusia, México, Colombia, Uruguay, Vietnam, Panamá, Honduras, Líbano, Lituania, Letonia y España subrayaron la importancia de reforzar el frente común frente a la delincuencia transnacional. España expresó que sólo a partir de las prácticas de la buena gobernanza se podrá erradicar la corrupción promovida por las redes de narcotraficantes como forma de pervertir las democracias y empobrecer los pueblos, para así mejor someterles a sus intereses de buscar soluciones para afrontar estos nuevos retos.

Finalmente se abordó el problema de la llamada «responsabilidad compartida y cooperación internacional». En línea con el reconocimiento otorgado al problema en las declaraciones políticas anteriores, los países reconocieron en sus discursos que el problema de las drogas es un problema mundial, que afecta a todos los Países y que la lucha contra el problema es una responsabilidad común y compartida que incluye a los países productores, de tránsito y consumidores. Además, las delegaciones hicieron especial referencia a la necesidad de coope-

ración internacional en lo que se refiere al intercambio de información, especialmente en la lucha contra el crimen organizado y las mafias. En esta línea, algunos países destacaron la importancia de la cooperación bilateral, triangular y regional para hacer frente al problema de las drogas.

Por otro lado, muchos países subrayaron la importancia del trabajo de las Agendas de NNUU y en particular la ONUDD, la OMS y ONUSIDA. República Dominicana, Montenegro, Bolivia, Rumania, Senegal, Túnez, Tailandia, Austria, Bélgica, España y las delegaciones de la UE y UNASUR, entre otros, subrayaron la necesidad de mayor cooperación entre las agencias para mantener la coherencia en sus políticas colaborando con los Estados para lograr una política más efectiva de lucha contra las drogas. En este contexto, México, entre otros, hizo un llamamiento a apoyar los programas de las agencias y a adoptar en las políticas contra las drogas un enfoque centrado en la Salud.

MAOC:

EL Fiscal Jefe fue asimismo invitado a una reunión del MAOC-N, Centro de Análisis y Operaciones Marítimas de drogas, en Lisboa, del 31 de mayo al 1 de junio, para conocer dicho organismo, y ofrecer a sus miembros una exposición sobre la problemática española e internacional del abordaje de barcos de pabellón extranjero.

El 4 de octubre de 2016, la Fiscalía Especial Antidroga recibió una delegación de la Fiscalía nacional antimafia y antiterrorismo de Italia, presidida por el Excmo. Sr. Don Franco Roberti, Fiscal Jefe Nacional Antimafia y Antiterrorismo, que sirvió para analizar la situación de la cooperación bilateral en materia de lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo asociado a aquél, y para comprobar la efectividad del Memorándum bilateral firmado en abril de 2006.

Los días 24 y 25 octubre de 2016 tuvo lugar en Panamá la reunión de puntos de contacto de la Red Iberoamericana de Fiscales Antidroga, sobre transmisión de información operativa, en la que participaron Fiscales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Portugal y Uruguay, cuyos objetivos eran los siguientes:

- 1.º Plan de Acción de la Red 2017. Identificación de los principales desafíos en la cooperación para la investigación eficaz del tráfico de drogas transnacional. Definición de las estrategias y acciones para elaborar el Plan de Acción de 2017.

- 2.º Análisis de la plataforma de la Red: identificación de buenas prácticas y propuestas para mejorar sus contenidos, acceso y difusión de actividades.

3.º Pilar de capacitación: Identificación de temas, metodología y docentes.

4.º Pilar operativo: Afianzar el compromiso entre las Fiscalías participantes, orientado a asegurar la transmisión de información sobre aprehensiones tanto de contenedores por vía marítima como terrestre.

5.º Evaluación de los resultados en materia de transmisión e intercambio de información. Aplicación del Protocolo de Bogotá y el formulario. Identificación de los principales obstáculos para el intercambio espontáneo de información.

6.º Cómo coordinar investigaciones conjuntas sobre lavado de activos.

El 29 de noviembre de 2016, el Fiscal jefe, junto con las Fiscales señoras Conde-Pumpido y Baena, recibió a la Sra. Sue Patten, Directora de la división de justicia internacional y crimen organizado de la Fiscalía británica (*International Justice and Organised Crime Division, Crown Prosecution Service*) y Sr. Patrick Stevens, Fiscal Jefe responsable de asuntos internacionales de la Fiscalía británica, con el fin de que:

1. Puedan conocer a los contactos principales del magistrado de enlace y del asesor de recuperación de bienes en España;

2. Tengan la oportunidad de expresar su agradecimiento por la colaboración inestimable de la Fiscalía Especial Antidroga con el magistrado de enlace y con el asesor de recuperación de bienes;

3. Entiendan mejor los aspectos prácticos del trabajo del magistrado de enlace y del asesor de recuperación de bienes dentro del sistema español de cooperación judicial;

4. Puedan destacar la importancia continuada para las fiscalías británicas de la cooperación judicial con España, y hacer especial mención de la importancia de la estrecha colaboración en la introducción de la orden europea de investigación a partir de mayo de 2017, para resolver los problemas prácticos que puedan surgir sobre todo en las fases iniciales;

5. Tengan la oportunidad de reiterar que el magistrado de enlace británico está a disposición del Ministerio de Justicia español para compartir la experiencia de las fiscalías británicas con sistemas de justicia penal contradictorios y contestar a otras cuestiones legales sobre el ordenamiento jurídico británico que puedan ser de su interés.

En dicha reunión se constató la fluidez de las relaciones con las autoridades británicas, de lo que es buena muestra el hecho de que en 2016 las fiscalías británicas habían emitido cerca 100 comisiones rogatorias internacionales a las autoridades españolas, y que una gran parte de estas

comisiones rogatorias estaban dirigidas a los Fiscales de la Fiscalía Especial Antidroga por razón de su disposición y capacidad de gestionar todo los procesos necesarios por ejecución exitosa de las CRIs.

5.2.2.4 *Otras actividades*

5.2.2.4.1 Informes externos

El Fiscal Jefe formuló algunas observaciones al documento por el que el Delegado del Gobierno en el Plan Nacional contra la droga contestaba a la solicitud de información que efectúa, en escrito del 12-9-2016, al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación el secretario de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (J. I. F. E.), de la O. N. U. en relación con los marcos legales y reglamentarios aplicables en España a los denominados *clubes privados de consumo o de consumidores de cannabis*, sobre su conformidad con la *convención única de 1961, sobre estupefacientes*, y sobre otros aspectos distintos relacionados también con el funcionamiento de dichas entidades, siendo sus observaciones recogidas íntegramente en dicho documento.

El Fiscal Jefe emitió un informe favorable a la interposición de un recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que desestimó el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la ordenanza municipal de San Sebastián en materia de clubes cannábicos.

5.2.4.2 *Reconocimientos*

La Organización Mundial de Aduanas premió a la Fiscalía Especial Antidroga de España «por su excepcional colaboración con la comunidad internacional de Aduanas».

El acto de entrega del correspondiente certificado se realizó en la sede madrileña del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, presidida por la Directora, Pilar Jurado, y en presencia de la Excm. Sra. Fiscal General del Estado.

Se hizo entrega al Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial Antidroga del correspondiente diploma, así como de una reproducción del gallardete de las embarcaciones de Aduanas.

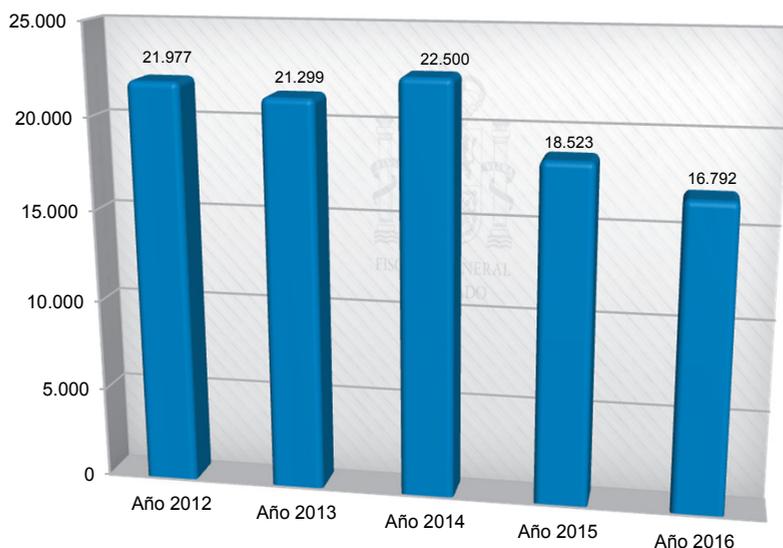
El Fiscal Jefe Antidroga agradeció, en nombre de todos los miembros de la Fiscalía la distinción, y destacó la fluida colaboración con el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, anterior a su

llegada al cargo hacía más de nueve años, tanto en el uso de técnicas especiales de investigación, como en la gestión del abordaje de barcos con drogas en alta mar, de modo que todas las operaciones efectuadas hasta la fecha resultaron exitosas, tanto por la incautación de grandes cantidades de sustancias estupefacientes y detención de tripulaciones, como por la adecuada tramitación de los procesos ante la Audiencia Nacional, así como, más en general, en investigaciones patrimoniales de todo tipo a los efectos de poder formular acusaciones por blanqueo de capitales procedentes del tráfico de drogas.

El 12 de agosto de 2016 se recibió en esta Fiscalía una carta de la oficina de la Fiscalía de la Corona británica, de Edimburgo, agradeciendo la ágil cooperación del Fiscal Delegado en Santa Cruz de Tenerife, Ilmo. Sr. Don Sebastián Zapata Agüera, respecto del abordaje de la embarcación «Hamal». De dicha comunicación se dio traslado al interesado y a la Inspección Fiscal.

5.3 La actividad procesal de la Fiscalía

5.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS NACIONALES. DATOS POR PROVINCIAS Y EVOLUCIÓN



PROCEDIMIENTOS POR FISCALÍAS PROVINCIALES TRAFICO DROGAS

	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	%Año 2015-2016
Albacete	115	57	81	117	54	-53,85%
Alicante	857	624	840	718	853	18,80%
Almería	351	345	326	223	280	25,56%
Ávila	26	18	24	36	16	-55,56%
Badajoz	170	206	157	161	79	-50,93%
Barcelona	2242	2062	3922	1843	1815	-1,52%
Bilbao	366	421	374	297	293	-1,35%
Burgos	137	123	125	113	71	-37,17%
Cáceres	98	64	89	108	64	-40,74%
Cádiz/Ceuta	2954	2704	2324	1496	1338	-10,56%
Castellón	426	310	187	190	137	-27,89%
Ciudad Real	86	195	151	135	67	-50,37%
Córdoba	288	255	261	164	256	56,10%
Cuenca	11	34	20	31	10	-67,74%
Gerona	607	766	768	693	678	-2,16%
Granada	220	441	502	516	524	1,55%
Guadalajara	32	49	49	62	32	-48,39%
Huelva	275	337	273	239	225	-5,86%
Huesca	39	83	41	48	31	-35,42%
Jaén	221	203	262	88	115	30,68%
A Coruña	169	220	191	187	203	8,56%
Las Palmas G. C.	1150	1046	912	873	1013	16,04%
León	110	109	140	144	72	-50,00%
Lérida	288	284	221	183	184	0,55%
Logroño	111	93	74	81	77	-4,94%
Lugo	50	78	36	50	63	26,00%
Madrid	2744	2457	2227	1993	1956	-1,86%
Málaga	607	1041	1103	1121	887	-20,87%
Murcia	812	824	700	850	327	-61,53%
Orense	72	81	98	63	51	-19,05%
Oviedo	225	135	122	251	102	-59,36%
P. Mallorca	987	825	837	702	467	-33,48%

	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	%Año 2015-2016
Palencia	50	61	45	89	14	-84,27%
Pamplona	470	591	635	284	309	8,80%
Pontevedra	348	316	270	323	292	-9,60%
S/C Tenerife	689	814	521	535	450	-15,89%
Salamanca	133	95	139	122	84	-31,15%
San Sebastián	332	151	335	199	122	-38,69%
Santander	63	155	224	237	160	-32,49%
Segovia	51	47	57	41	47	14,63%
Sevilla	843	662	777	706	795	12,61%
Soria	33	49	50	37	30	-18,92%
Tarragona	348	362	426	478	481	0,63%
Teruel	42	32	59	40	13	-67,50%
Toledo	276	102	107	207	92	-55,56%
Valencia	894	901	913	932	1020	9,44%
Valladolid	50	59	69	82	68	-17,07%
Vitoria	191	159	123	102	102	0,00%
Zamora	19	29	27	40	39	-2,50%
Zaragoza	299	224	286	293	334	13,99%
Totales	21.977	21.299	22.500	18.523	16.792	-9,35%

Debe destacarse que, frente a una cierta estabilidad en los años 2012 a 2014 (21.977, 21.299 y 22.500, respectivamente), en 2015 se redujeron a 18.523, y en 2016 han sufrido una nueva reducción, del 9,35%, hasta llegar a los 16.792 en 2016, y que, a diferencia de otros años, han aumentado los procesos en provincias con gran volumen de procesos, como Alicante, Almería, La Coruña, etcétera, y disminuido en otras como Cádiz, Gerona, Huelva, Madrid, Málaga, Murcia, etc.

Seguimos sin incluir los procesos por blanqueo de capitales, porque en la estadística nacional resulta imposible determinar el delito precedente, y, por tanto, no es posible comprobar cuáles proceden del tráfico de drogas.

5.3.2 DATOS DE LA JURISDICCIÓN MILITAR

Diligencias previas instruidas como consecuencia del tráfico o consumo de drogas: 7 (4 Sevilla, 3 La Coruña).

Sumarios instruidos: 1 (Madrid).

Total: 8.

Otras actuaciones procesales instruidas como consecuencia del tráfico o consumo de droga (incluso inhibiciones) o de las que se hayan deducido testimonios al respecto: 1 (Sevilla).

Expedientes disciplinarios instruidos en 2016 como consecuencia de la tenencia e introducción de drogas y/o su consumo (arts. 7.19 y 7.27 de la LO 8/2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas: 23 (3 de la Fiscalía del Tribunal Militar Central (Madrid), 4 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Primero (Madrid), 4 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Segundo (Sevilla), 3 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Tercero (Barcelona), 4 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Cuarto (La Coruña) y 5 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Quinto (Santa Cruz de Tenerife).

Expedientes disciplinarios instruidos en 2016 como consecuencia del consumo de drogas con habitualidad y/o en el desempeño del servicio (art. 8.8 de la LO 8/2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas: 78: 1 de la Fiscalía del Tribunal Militar Central (Madrid); 26 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Primero (Madrid); 19 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Segundo (Sevilla); 6 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Tercero (Barcelona); 12 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Cuarto (La Coruña); 14 de la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Quinto (Santa Cruz de Tenerife).

Expedientes disciplinarios instruidos como consecuencia de la comisión de la falta muy grave de prestar servicio en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas o el consumo de los mismos durante el servicio (art. 7.23 de la LO 12/2007, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil): 8, todos por embriaguez.

Expedientes disciplinarios instruidos como consecuencia de la comisión de falta grave por embriaguez, consumo y/o tenencia de estupefacientes o sustancias psicotrópicas (art. 8.26 y 8.28 de la LO 12/2007, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil): total 20, 13 por embriaguez y 7 por consumo de drogas.

5.3.3 DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS PROCESOS SEGUIDOS EN LA AUDIENCIA NACIONAL

5.3.3.1 *Procedimientos incoados por los Juzgados Centrales de Instrucción por tráfico de drogas*

Año 2016	D. Prev.	P. Abrev.	S.º Ord
Jdo. N.º 1	15	2	5
Jdo. N.º 2	20	2	3
Jdo. N.º 3	17	0	5
Jdo. N.º 4	8	1	4
Jdo. N.º 5	14	6	6
Jdo. N.º 6	15	1	4
Totales	89	12	27

Evolución de los datos: Las cifras de este año regresan a las de 2013, por lo que no se ha confirmado el posible cambio de tendencia a que aludíamos en la memoria correspondiente a 2014, sino que se mantiene la progresiva disminución de procedimientos incoados –circunscritos los datos a las diligencias previas, que son las auténticas incoaciones– por los Juzgados Centrales de Instrucción, que pasaron de 237 en 2005 a 239 en 2006, 212 en 2007, 199 en 2008, 155 en 2009, 121 en 2010, 113 en 2011, 101 en 2012, 87 en 2013, aumentando a 104 en 2014, pero disminuyendo nuevamente a 88 en 2015, y a 89 en 2016.

En todo caso, estas cifras pueden resultar engañosas, si se atiende únicamente al número de procedimientos incoados, y no se tiene en cuenta la complejidad de la mayoría de ellos, que generan un importante número de dictámenes y actos procesales (que se reflejarán en cuadro aparte), con un arduo trabajo de extracto y calificación, y, en general, una importante duración de los correspondientes juicios.

5.3.3.2 *Procedimientos incoados por los Juzgados Centrales de Instrucción por blanqueo de capitales*

Jdo. Central n.º 1	1
Jdo. Central n.º 2	1
Jdo. Central n.º 3	3
Jdo. Central n.º 4	0

Jdo. Central n.º 5	1
Jdo. Central n.º 6	2
Total	8

**ACTIVIDAD PROCESAL POR JUZGADO CENTRAL INSTRUCCIÓN
AÑO 2016
JUZGADO CENTRAL 1**

Diligencias Previas.	15
P. Abreviado	2
Sumarios	5
Apelaciones	20
Calificaciones.	6
D. Prev. Incoadas por B. Capitales.	1
Total	49
<hr/>	
Diligencias Previas.	20
P. Abreviado	2
Sumarios	3
Apelaciones	28
Calificaciones.	4
D. Prev. Incoadas por B. Capitales.	1
Total	58
<hr/>	
Diligencias Previas.	17
P. Abreviado	0
Sumarios	5
Apelaciones	16
Calificaciones.	8
D. Prev. Incoadas por B. Capitales.	3
Total	49
<hr/>	
Diligencias Previas.	8
P. Abreviado	1

Sumarios	4
Apelaciones	39
Calificaciones.....	6
D. Prev. Incoadas por B. Capitales.....	0
Total	58
<hr/>	
Diligencias Previas.....	14
P. Abreviado	6
Sumarios	6
Apelaciones	38
Calificaciones.....	7
D. Prev. Incoadas por B. Capitales.....	1
Total	72
<hr/>	
Diligencias Previas.....	15
P. Abreviado	1
Sumarios	4
Apelaciones	23
Calificaciones.....	4
D. Prev. Incoadas por B. Capitales.....	2
Total	49

En blanqueo de capitales se observa una nueva disminución de procesos incoados, que en el año 2006 ascendieron a 16, en 2007 a 11, en 2008 a 8, en 2009 a 9, en 2010 a 8 procedimientos y en 2012 a 5, aunque en 2013 se elevó a 7, en 2014 a 9, en 2015 a 25, para volver a bajar en 2016 a 8. En todo caso, debe destacarse que los datos se refieren a las diligencias registradas en esta Fiscalía, y, en consecuencia, todos ellos son de blanqueo procedente del tráfico de drogas.

Por otra parte, la proporción de procesos por blanqueo de capitales en relación con los incoados por tráfico de drogas es del 8,99%.

Las diferencias entre el número de procesos incoados por tráfico de drogas y los seguidos por blanqueo de capitales se explica en parte porque la competencia de la Audiencia Nacional para conocer de los delitos de blanqueo no se establece en la LOPJ de forma expresa, de modo

que sólo se acepta en los casos en que existe una clara conexión con un delito de tráfico de drogas competencia de la Audiencia Nacional.

5.3.3.3 Sentencias dictadas por los órganos enjuiciadores de la Audiencia Nacional

Dictadas por la Audiencia Nacional.	47
Dictadas por el Jdo. Central Penal.	0
Total	47
Acusados	
Personas físicas-españolas	167
Personas físicas-extranjeras	159
Personas jurídicas.	10
Total	336
Condenados	
Personas físicas-españolas	140
Personas físicas-extranjeras	156
Personas jurídicas.	6
Total	302
Absueltos	
Personas físicas-españolas	15
Personas físicas-extranjeras	15
Personas jurídicas.	4
Total	34
Dictadas por Sección Primera	11
Dictadas por Sección Segunda.	18
Dictadas por Sección Tercera.	9
Dictadas por Sección Cuarta	9
Total	47
En Sumarios	29
En procedimientos abreviado.	18
Total	47

Durante el pasado año, los órganos judiciales de la Audiencia Nacional, han pronunciado en procedimientos penales competencia de esta Fiscalía un total de 47 sentencias, frente a 54 en 2015, 47 en

2014, 49 en 2013, 57 en 2012, 45 en 2011, 78 en 2010, 69 en 2009, 61 en 2008 y 63 en 2007, con una disminución respecto a 2015 del 12,96%; por otra parte, el Juzgado de lo Penal no ha dictado ninguna sentencia, como en 2014. Esto es consecuencia lógica de las penas procedentes por tráfico de drogas competencia de la Audiencia Nacional, tras la reforma de 2010.

5.3.3.4 *Otros actos procesales*

5.3.3.4.1 Dictámenes de los Fiscales

Dictámenes Año 2016		
Procedimientos	Órgano Judicial	Núm. Dictámenes
D. Previas/PA	Central 1	421
	Central 2	313
	Central 3	431
	Central 4	224
	Central 5	345
	Central 6	231
P. Abreviados	Sección 1. ^a	11
	Sección 2. ^a	50
	Sección 3. ^a	12
	Sección 4. ^a	24
Extradiciones	Central 1	73
	Central 2	67
	Central 3	56
	Central 4	51
	Central 5	49
	Central 6	55
Euro órdenes	Central 1	88
	Central 2	69
	Central 3	61
	Central 4	78
	Central 5	85
	Central 6	60
Sumarios	Central 1	163
	Central 2	104

Dictámenes Año 2016			
Procedimientos	Órgano Judicial	Núm. Dictámenes	
P. Ordinario	Central 3	166	
	Central 4	226	
	Central 5	316	
	Central 6	134	
	Sección 1. ^a	75	
	Sección 2. ^a	122	
	Sección 3. ^a	97	
	Sección 4. ^a	74	
	Indultos	Sección 1. ^a	6
		Sección 2. ^a	3
Sección 3. ^a		3	
Sección 4. ^a		10	
		4.353	
Ejecutorias		1.538	
E. J. I. Jdo. Central Penal		184	
E. J. I. Secciones		253	
Total Dictámenes 2016		6.328	

Este es el primer año en que se incluye este dato estadístico, que revela cómo, pese a la progresiva disminución de procedimientos incoados, las causas son muy complejas, y generan gran cantidad de dictámenes, más de 500 de media al año por cada Fiscal.

5.3.3.4.2 Otros actos procesales

Apelaciones	164
Comparecencias art. 505	439
Calificaciones	35

Destaca en este cuadro el importante aumento de las vistas de apelaciones, derivada del hecho de que la mayoría de los procesos se tramitan como sumarios ordinarios, la leve reducción de comparecencias del artículo 505 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y el leve aumento del número de calificaciones provisionales.

5.3.3.5 *Vigilancia Penitenciaria. Datos estadísticos*

	Año 2015	Año 2016	Diferencia
Competencia	0	0	0%
Clasificación.....	523	570	36,67%
Peticiones y quejas.....	642	453	-29,44%
Permisos de salida (Positivos y negativos).....	2.037	2.525	23,96%
Intervención.....	20	22	10%
Comunicaciones.....	37	6	-83,78%
Redenciones (Ordinarias y extraord.).....	1.429	1.127	-21,13%
Reformas-apelaciones En general	332	718	116,26%
Libertad condicional	76	92	21,05%
Sanciones	70	79	12,86%
Refunción condena.	70	79	12,86%
Totales	5.166	5.742	11,15%

Salvo las peticiones, quejas y recursos, el resto de los dictámenes han sufrido aumento, siguiendo la tendencia progresiva destacada en anteriores Memorias. Las redenciones sufren una reducción, pero no desaparecen, debido principalmente a condenados en el extranjero, cuyas legislaciones mantienen esta figura, desaparecida en nuestro vigente Código Penal.

5.3.3.6 *Expedientes de cooperación internacional*

5.3.3.6.1 Instrumentos de reconocimiento mutuo

En lo que concierne a la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo hay que señalar dos apartados diferentes: por un lado lo referente a la ejecución OEDES (tanto activas como pasivas), y por otro al resto de instrumentos recogidos en la Ley 23/2014 de 20 noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

1. En lo que afecta a las OEDES, se sigue sin datos concretos de las emitidas (OEDES activas) en el marco de los procedimientos que se llevan en esta FEAD (Fiscalía Especial Antidroga). Y ello por cuanto

al ser el Juez de instrucción el competente para hacerlo en el marco de sus causas, no se lleva registro alguno en el sistema FORTUNY.

Cosa diferente es el tema de las OEDES pasivas, que sí que se registran en el citado sistema informático. En concreto, los datos del año 2016 reflejan como ejecutadas en esta FEAD un total de 244 OEDES, de entre las cuales 157 fueron entregas, frente a 12 denegaciones.

En el capítulo concerniente a las OEDES suspendidas por quedar supeditada la entrega a la ejecución de una pena en España o a la instrucción de un procedimiento en nuestro país, en 2016 se han registrado 20 expedientes.

2. Respecto del resto de instrumentos de reconocimiento mutuo, tanto activos como pasivos, se sigue sin datos concretos registrados. En el caso de los activos, como ocurre con las OEDES, por corresponder a los Jueces centrales su emisión y no estar registrados específicamente como tales en FORTUNY. Y en el caso de los pasivos, por cuanto los recibidos como comisión rogatoria internacional (CRI), constan registrados en el sistema informático CRIS como CRI y no bajo otra denominación.

5.3.3.6.2 Estadística de comisiones rogatorias

PAÍS	CRP	CRA	SPI	SAI	DSI	RMA	RMP	TOTAL
Alemania	12	0	0	0	1	0	0	13
Andorra	0	0	0	0	3	0	0	3
Argentina	10	0	0	0	0	0	0	10
Bélgica	7	0	0	0	1	0	0	8
Brasil	3	0	0	0	1	0	0	4
Cavo Verde	1	0	0	0	0	0	0	1
Chile	1	0	0	0	0	0	0	1
Colombia	4	0	0	0	2	0	0	6
Dinamarca	1	0	0	0	1	0	0	2
Estados Unidos	8	0	0	0	3	0	0	8
Finlandia	2	0	0	0	0	0	0	2
Francia	72	0	0	0	14	0	0	86
Holanda	33	1	0	0	3	0	0	37
India	1	0	0	0	0	0	0	1
Israel	1	0	0	0	0	0	0	1

PAÍS	CRP	CRA	SPI	SAI	DSI	RMA	RMP	TOTAL
Italia	9	0	0	0	2	0	0	11
Lituania	1	0	0	0	0	0	0	1
Marruecos	1	0	0	0	0	0	0	1
México	3	0	0	0	0	0	0	3
Moldavia	0	0	0	0	1	0	0	1
Noruega	0	0	0	0	1	0	0	1
Perú	16	0	0	0	0	0	0	16
Polonia	1	0	0	0	0	0	0	1
Portugal	4	0	0	0	1	0	0	5
Reino Unido (Incluido Islas Man y Canal de la Mancha	9	0	0	0	1	0	0	10
República Checa	0	0	0	0	1	0	0	1
República Dominicana	1	0	0	0	0	0	0	1
Rumanía	1	0	0	0	0	0	0	1
Rusia	3	0	0	0	0	0	0	3
Suecia	2	0	0	0	1	0	0	3
Suiza	5	0	0	0	0	0	0	5
Turquía	3	0	0	0	0	0	0	3
Ucrania	1	0	0	0	0	0	0	1
Venezuela	9	0	0	0	0	0	0	9
Totales	225	1	0	0	37	0	0	263

5.3.3.6.3 Extradiciones

En estos expedientes volvemos a tener falta de información sobre las extradiciones activas por iguales motivos que en las OEDES activas.

Sin embargo, en el año 2016 se han registrado en la FEAD un total de 83 expedientes extradicionales pasivos por tráfico de drogas y blanqueo de capitales, de los cuales 21 han concluido con la entrega del reclamado, y 7 con denegación de tal entrega, habiendo sido resueltos de modos diversos los restantes (busca y captura, inhibiciones...).

Es en la categoría de extradiciones pasivas en donde en 2016 nos hemos encontrado con una nueva interpretación jurisprudencial de la

normativa que ha cambiado el contenido de las resoluciones judiciales de la AN. En concreto, el cambio trae su origen en la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) de 6 septiembre de 2016, caso Petruhhin, relativa a solicitudes de extradición de terceros países respecto de ciudadanos de la UE de distinto país del que tramita la extradición. El Tribunal declara al respecto que «los art. 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que, cuando un estado miembro al que se ha desplazado un ciudadano de la Unión, nacional de otro estado miembro, recibe una solicitud de extradición de un estado tercero con el que el primer estado miembro ha celebrado un acuerdo de extradición, deberá informar al estado miembro del que dicho ciudadano es nacional y, en su caso, a solicitud de este último estado miembro, entregarle a este ciudadano, con arreglo a las disposiciones de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre estados miembros (...) siempre que este estado miembro tenga competencia, conforme a su Derecho nacional, para procesar a esta persona por hechos cometidos fuera de su territorio nacional.»

Esta resolución ha provocado en el ámbito de la AN que, en todos los procedimientos de extradición de ciudadanos de la UE, se tenga que informar al estado de la UE del que el reclamado es nacional, de tal reclamación extradicional, ofreciéndosele la posibilidad de su enjuiciamiento (si es posible conforme a su Derecho), siempre que además emitan una OEDE a España para su entrega con tal fin.

Con motivo de tal cambio en la interpretación de las normas europeas, la Sección 2.^a AN dictó por primera vez el 11-10-16 con motivo de una solicitud de extradición de los EEUU por tráfico de drogas, el primer auto en virtud del cual se acordaba informar a Chipre de la extradición solicitada por EEUU a España de un ciudadano de este país europeo, a los efectos de que manifestase su interés en otorgarle la protección que como nacional tuviera en su legislación interna y, en todo caso, en perseguir penalmente al referido nacional por los hechos de la extradición, para lo que debería emitir una OEDE a España para ser entregado.

En este caso se otorgaba a Chipre un plazo de 45 días para contestar, pasados los cuales sin respuesta, se seguiría la tramitación del expediente de extradición de conformidad con la LEP.

Después de este auto, se han dictado otros hasta un total de 4 (incluyendo temas de la Fiscalía ordinaria de la AN) a fecha 31

diciembre 2016, todos ellos con idéntico contenido, pero con la variación del plazo que se otorga al país para responder. Esto ha dado lugar a unas disfunciones importantes en la tramitación de los expedientes de extradición. El primero de los problemas que se genera es saber a qué órgano del país europeo concreto se tiene que mandar la resolución judicial española, y el segundo es la disparidad (amplia) del citado plazo. Se tiene constancia de que desde Eurojust se está debatiendo la posibilidad de centralizar el tema de comunicación entre estados en ese órgano, sin que a fecha de realización de esta memoria, se sepa qué decisión han adoptado.

Otro problema, y no menos importante, que va a surgir como consecuencia de esta STJUE, va a ser el contrario: saber quién tiene que decidir en España sobre si se enjuicia en nuestro país a los nacionales españoles reclamados en extradición en cualquier país de la UE. Sobre esto no hay norma alguna prevista, aunque como es la Audiencia Nacional la competente para conocer de los delitos cometidos por nacionales en el extranjero, deberían ser sus Jueces y Tribunales los que resolvieran en su caso.

Cuestión aparte es la disfunción que se puede generar al solicitar el enjuiciamiento de una persona sola en España cuando puede que sea parte de una organización criminal que se enjuicia en el tercer país, no solo por las penas divergentes que pueden recaer según el país, sino también por el problema de la remisión de toda la causa a España, su traducción, y el manejo de unas pruebas obtenidas de conformidad con otra legislación y que precisan ser introducidas en juicio en España de conformidad con nuestras normas.

En definitiva, se está intentando solucionar los problemas de extradiciones pasivas caso a caso, pero se está en un auténtico «limbo» procesal en lo que concierne a posibles remisiones de información a España.

Art. 13 de la Decisión de EUROJUST

Este año 2016 se ha llevado a cabo por primera vez, la notificación prevista al amparo de la Decisión de EUROJUST, en concreto en su art. 13.

Los 6 formularios cumplimentados lo son en su totalidad relativos a entregas vigiladas autorizadas desde esta FEAD (punto 7 del art. 13).

El canal utilizado para ello ha sido la UCIF, tal y como se prevé para la Fiscalía española.

5.3.3.7 OEDE y extradiciones

5.3.3.7.1 Datos estadísticos OEDE. Total: 244

PAÍSES EMISORES	
Alemania	11
Austria	1
Bélgica	24
Bulgaria	2
Chequia	3
Croacia	1
Estonia	2
Finlandia	5
Francia	49
Holanda	20
Hungría	2
Irlanda	4
Italia	67
Letonia	1
Polonia	14
Portugal	12
Reino Unido	18
Rumanía	6
Suecia	2
Total	244

5.3.3.7.2 Datos estadísticos Extradiciones pasivas: Total: 83

PAÍSES EMISORES	
Argentina	5
Brasil	1
China	1
Colombia	2
EEUU	6
Marruecos	47

Moldavia	1
Noruega	1
Perú	10
Rep. Dominicana	1
Rusia	3
Serbia	1
Suiza	4
Total	83

5.3.4 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN DE LA FISCALÍA

Incoadas	49
Judicializadas	8
Remitidas otras Fiscalías	8
Archivadas	26
En trámite	7
Entregas vigiladas	10

5.3.5 ACTUACIONES DEL SERVICIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES

En 2016 no se ha recibido ninguna comunicación directa del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de capitales.

5.3.6 DATOS DE LA UNIDAD DE POLICÍA JUDICIAL ADSCRITA A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

De acuerdo con los datos aportados, cabe destacar:

Un número inferior de funcionarios (6) pertenecientes a esta Unidad Adscrita con respecto a los 8 del año 2015, y más aún frente a los 10 que había en el año 2013.

Un notable incremento del número de Asuntos recibidos, pasando de 104 en el año 2015 a 125 en el año 2016 (incremento del 20,19%); siendo también muy notable el incremento en Comisiones Rogatorias pasando de 93 a 115 en el mismo período (incremento del 23,66%),

aumentando el número de Diligencias de Investigación y disminuyendo las Diligencias Informativas.

En cuanto a los asuntos finalizados es donde más se nota el incremento, casi un 80 %, pasando de 81 en el año 2015 a 132 en el 2016, y consecuentemente las Comisiones Rogatorias en el mismo período ascendieron de 71 a 126.

Destacan como asuntos más destacados a lo largo del año 2016:

1. OPERACIÓN MARKOVIC (NIV C/03496/15) dimanante del Procedimiento de Cooperación Judicial Internacional 166/15 de Países Bajos, detectándose en la investigación económico patrimonial realizada sobre 3 personas de procedencia holandesa, cuentas con diversas cantidades de dinero (7000 €), así como una vivienda en Lloret de Mar (Gerona).

2. OPERACIÓN BOERSMA, procedente de la Comisión Judicial Internacional 72/16 de Holanda, investigación económica patrimonial, en la que se han detectado a nombre de los 4 integrantes (3 holandeses y 1 británico), de una organización dedicada al blanqueo de drogas procedentes del narcotráfico, 5 viviendas (2 en Manilva —Málaga— y 3 en Ibiza), así como 4 empresas (1 en San Pedro de Alcántara y 3 en Ibiza).

3. OPERACIÓN MALIHE (NIV C/01294/16) dimanante del Procedimiento de Cooperación Judicial Internacional 53/16 de Bélgica, investigación económico patrimonial realizada sobre dos personas de origen marroquí dedicada al blanqueo de capitales con origen en el tráfico de drogas, se detectan diversas cuentas en el Banco Popular, así como dos viviendas y una empresa en la localidad malagueña de Benalmádena.

4. OPERACIÓN DEL POPOLO (NIV C/02446/16) procedente de la PCJI 49/16 de Holanda, investigación económica-patrimonial, realizada en torno a organización de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico liderada por un italiano, se localizan 11 viviendas dúplex, 6 empresas, dos vehículos, así como diversas cuentas en varias entidades bancarias en Las Palmas de Gran Canaria.

5. OPERACIÓN ITALIA, procedente de PCJI 131/16 de Turquía, se detiene por parte del Grupo de Reclamados de la BPPJ de Sevilla, en la localidad sevillana de Alcor, a una persona de nacionalidad española, al tener pendiente una Búsqueda y Detención para Extradición de Italia, ordenada por el JCI 4 de la Audiencia Nacional.

6. OPERACIÓN LOENDERS (NIV C/01781/16) dimanante del PCJI 37/16 de Bélgica, se detectan en la investigación económica-patrimonial realizada sobre organización de crimen organizado inte-

grado por 10 personas de origen belga, 7 viviendas, 6 vehículos, 7 empresas, así como cuentas en varias entidades bancarias con un saldo aproximado de 400.000 € en Santa Cruz de Tenerife.

7. OPERACIÓN BOUYAKHRICHAN (NIV C/01776/16), procedente de PCJI 93/16 de los Países Bajos, en la investigación económica-patrimonial realizada sobre una organización de crimen organizado de carácter internacional compuesta por 9 personas de una misma familia de origen holandés, se localizan 8 viviendas, 6 plazas de garaje en Melilla, 3 empresas en Marbella (Málaga), 4 vehículos y cuentas en diversas entidades bancarias con un saldo aproximado de 7 millones trescientos mil euros (7.300.000 €).

8. OPERACIÓN CHENTE (NIV C/04746/16), procedente de PCJI 192/16 de Chile, en la investigación económica-patrimonial centrada en 3 personas de nacionalidad española, se localizan 1 vivienda, 4 plazas de garaje en Archena (Murcia), así como 9 empresas en la provincia de Alicante, 3 empresas en Marbella (Málaga), 4 vehículos y cuentas en diversas entidades bancarias.

6. FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

La memoria correspondiente al año 2016 de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada ha de principiar necesariamente con un agradecimiento a la persona del Excmo. Sr. Fiscal Jefe D. Antonio Salinas, que ha optado por su jubilación en el mes de octubre. La extraordinaria y eficaz labor desarrollada durante los más de trece años en los que el Excmo. Sr. Salinas ha dirigido esta Fiscalía Especial, tiene que ser necesariamente resaltada, pues gran parte del éxito y prestigio ganado por la misma tiene su causa en la capacidad de trabajo, la tenacidad y el empeño diarios del Excmo. Sr. Salinas. A ello hay que añadir su brillantez jurídica, su habilidad en la gestión y su cordialidad y afabilidad de trato, todo lo cual ha permitido cimentar una Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada puntera en la lucha contra la corrupción, la delincuencia económica y las organizaciones criminales.

De ahí que mediante estas líneas quiera trasladarse el reconocimiento que todos los integrantes de esta Fiscalía Especial, tanto Fiscales, como funcionarios de justicia y miembros de las Unidades adscritas, sienten hacia la excelente labor realizada y, especialmente, hacia la personal del Excmo. Sr. D. Antonio Salinas.

El cambio de Fiscal Jefe, materializado finalmente en el mes de marzo de 2017, evidencia las dificultades de quien esto suscribe para realizar una valoración de la actividad de esta Fiscalía Especial durante la anualidad del 2016, período en el que no ha formado parte de la misma.

Cualquier intento de efectuar apreciaciones que vayan más allá de un comentario sucinto de los datos estadísticos analizados comparativamente con los de los años anteriores y, principalmente, con los del año 2015, podría ser tildado, sino de temerario, si al menos de imprudente.

No obstante, este documento constituye un cauce adecuado para avanzar las grandes líneas de actuación que ha de respetar esta Fiscalía Especial a partir del nombramiento del nuevo Fiscal Jefe, así como para exponer las necesidades a nivel de medios personales y materiales, que sería preciso satisfacer para mejorar su eficacia en la lucha contra la delincuencia. Siendo especialmente relevante la apabullante penuria de medios tecnológicos puestos a disposición de esta Fiscalía Especial y que, obviamente, no facilita su labor.

En todo caso, en lo que concierne a la actividad desplegada durante el año 2016 por la Fiscalía, cabe poner de manifiesto, a modo de síntesis, un aumento, en líneas generales, de la misma. En concreto, se aprecia un incremento del número de procedimientos penales al haberse incoado 51 más que en el año 2015. Asimismo, se ha producido un auge en la cifra de escritos de acusación que han pasado de los 47 del año anterior a los 59 de la presente anualidad. Y, por último, el número de sentencias se ha elevado hasta 29, esto es, 7 más que a lo largo del año 2015.

6.1 Incidencias personales y aspectos organizativos

6.1.1 RECURSOS HUMANOS. FISCALES Y PERSONAL DE SECRETARÍA

La plantilla orgánica de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada está integrada conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 62/2015, de 6 de febrero, por un Fiscal Jefe, un Teniente Fiscal y 18 Fiscales, pertenecientes a la segunda categoría. Además, durante el año 2016, formaron parte de la Fiscalía otros 8 Fiscales en situación de comisión de servicio, habida cuenta del volumen de asuntos y de su complejidad y del inicio de la celebración de varios juicios orales, entre ellos, el relativo a la pieza principal del Gurtel.

Además, la Fiscalía Especial ha estado integrada por 22 Fiscales delegados permanentes, 3 más que durante el año 2015 y por 9 Fiscales delegados temporales, uno menos que a lo largo del año 2015.

El hecho anómalo de que la Fiscalía Especial cuente con 8 Fiscales en comisión de servicio, evidencia la escasez de la plantilla de la Fiscalía y la necesidad de que se proceda a un incremento de la misma. La dificultad de las investigaciones que se llevan a cabo, su duración, así como la complejidad de los procesos en los que interviene esta Fiscalía exigen que en, no pocos casos, haya de asignarse a dos Fiscales para cada asunto. El auge paulatino de macro procesos ha ido estrangulando la capacidad operativa de una plantilla de Fiscales, que ya era muy ajustada, lo que ha obligado a echar mano del recurso de la comisión de servicio, remedio excepcional y temporal, que no es la solución a una situación estructural, y que irá in crescendo, de insuficiencia de Fiscales.

La sola existencia de las comisiones de servicio y el hecho de que los Fiscales se encuentren a pleno rendimiento, son datos sólidos que avalan la urgencia de un incremento de la plantilla de Fiscales, en 6 nuevas plazas, de las que dos deberían de ser de Fiscales Decanos.

En efecto, la evolución al alza de los asuntos asignados a la Fiscalía Especial, debido en parte a la asunción de la lucha contra la criminalidad organizada, plasmada, además, en una presencia mayor en todo el territorio nacional a través de los Fiscales delegados, ha dejado arcaica la estructura tradicional de las Fiscalías consistente en un Fiscal Jefe, un Teniente Fiscal y un número determinado de Fiscales. Es necesario adecuar la Fiscalía Especial a los nuevos tiempos introduciendo en la misma mandos intermedios que, por delegación del Fiscal Jefe y en estrecha colaboración con él, asuman el seguimiento y coordinación de dos de las áreas del ámbito de actuación de la Fiscalía Especial: los asuntos asignados a los Fiscales delegados y los relativos a la delincuencia organizada.

En cuanto al personal funcionario de la Fiscalía, la plantilla está integrada por 32 funcionarios, de los cuales 2 pertenecen al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, 26 al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y 4 al Cuerpo de Auxilio Judicial.

6.1.2 UNIDADES DE APOYO

Una de las singularidades de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada es que cuenta con Unidades de Apoyo para el desempeño de sus cometidos.

6.1.2.1 *La Unidad de Apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria*

La Unidad de Apoyo a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, creada por Resolución de la Agencia Tributaria de 8 de enero de 1996, presta, de conformidad con el Convenio de Colaboración, en materia de apoyo al Ministerio Fiscal en la lucha contra los delitos económicos, suscrito, el día 27 de diciembre de 1995, por los Ministerios de Justicia e Interior, Economía y Hacienda, y la Agencia Tributaria, asesoramiento en los ámbitos financiero, contable y tributario y, en términos generales, en el ámbito económico.

Actualmente está compuesta por once personas pertenecientes a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, correspondiendo cinco de ellas al cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado desempeñando el cargo de Jefes de Unidad, prestando una de ellas las funciones de Coordinación, y las otras seis al cuerpo Técnico de Hacienda como Subjefes de Unidad.

Esta composición resulta insuficiente para atender los requerimientos de los Fiscales, que han aumentado de manera notoria en los últimos años, hasta el punto de que los retrasos en la confección de los informes, pese a la gran profesionalidad y la ardua labor de sus integrantes, empiezan a ser llamativos, alcanzando en ocasiones el año de demora.

6.1.2.2 *La Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*

Esta Unidad ha estado integrada durante el año 2016 por diez miembros, cinco del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y otros cinco del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad, lo que implica un incremento de tres personas respecto del año precedente. Tal circunstancia ha redundado en la prestación de un mayor servicio a la Fiscalía.

6.1.3 LAS UNIDADES DE POLICÍA JUDICIAL

Las Unidades de Apoyo de Policía Judicial se integran por la Unidad Adscrita de la Policía Nacional y la correspondiente a la Guardia Civil.

6.1.3.1 *Unidad Adscrita de la Policía Nacional*

La Unidad de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía, adscrita a esta Fiscalía Especial, ha mantenido, durante el pasado año la

misma estructura de su creación, es decir dos Grupos Operativos de trabajo, coordinados y dirigidos por un Jefe de Sección. Y ha estado integrada por 9 funcionarios, que se distribuyen de la forma siguiente: un inspector jefe, jefe de sección, un inspector jefe en segunda actividad; tres inspectores de los cuales dos desempeñan las jefaturas de grupo correspondientes; un oficial de policía; tres policías y, por último, una auxiliar con funciones propias de secretaria: tareas burocráticas, trámites administrativos y de personal, dietas, etc.

Las funciones de la Unidad, tanto generales como específicas son las establecidas en la Ley 10/95, de 24 de abril que modifica la 50/81, de 30 de diciembre, que regula el estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, así como las establecidas en el artículo 781 de la LECrim; los artículos 23 y 28 del real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre la regulación de la Policía Judicial y la Orden Comunicada de 16 de noviembre de 1995 por la que se adscribe una Unidad de Policía Judicial a la Fiscalía Especial.

La Unidad se integra en la Comisaría General de Policía Judicial, UDEF. En consecuencia, su carácter de Organismo Central le confiere la actuación competencial en todo el territorio nacional coincidiendo así con el mismo ámbito de actuación de la Fiscalía Especial. La Unidad dispone de todo el apoyo operativo de las distintas Unidades y Servicios (centrales y territoriales) de la Dirección General de la Policía, fundamentalmente de la Comisaría General de Policía Judicial, Comisaría General de Policía Científica, etc.

6.1.3.2 *Unidad Adscrita de la Guardia Civil*

La Unidad Adscrita de la Guardia Civil mantiene su sede en Madrid, en la calle Salinas del Rosío 33-35, así como su dependencia orgánica de la Jefatura de Policía Judicial, encontrándose encuadrada en la Unidad Central Operativa (U.C.O), unidad específica de Policía Judicial, lo que le permite tener competencia sobre todo el Territorio Nacional.

Para llevar a cabo las distintas investigaciones, esta Unidad cuenta con el apoyo operativo de todas las Comandancias territoriales de la Guardia Civil y sus Unidades de Policía Judicial, así mismo cuenta con el apoyo de las Unidades Centrales de Criminalística y Policía Judicial.

Esta Unidad Adscrita de Policía Judicial, realiza las funciones propias de apoyo a las necesidades de la Fiscalía Especial y, genéricamente, cuanto se contempla en la Orden Comunicada del Ministerio

de Justicia de 16 de noviembre de 1995, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en los Estatutos del Ministerio Fiscal y en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La composición de la plantilla de esta Unidad Adscrita ha experimentado un mínimo cambio durante el 2016, aumentado su catálogo en un Guardia Civil más. La estructura de la plantilla en cuanto al número de efectivos ha quedado configurada por un Comandante, un Capitán, un Teniente, un Alférez, tres Suboficiales, dos Cabos y doce Guardias Civiles.

En consecuencia, a 31 de diciembre de 2016 la plantilla de la Fiscalía Especial estaba integrada por los siguientes efectivos:

Fiscales (incluido el Fiscal-Jefe)	28
Fiscales Delegados	22
Fiscales Delegados Temporales	9
Personal Colaborador	32
Unidad de Apoyo de la A. E. A. T	11
Unidad de Apoyo de la I. G. A. E	10
Unidad Adscrita de la Policía Nacional	9
Unidad Adscrita de la Guardia Civil	21
Total	142

6.1.4 MEDIOS MATERIALES Y OFIMÁTICOS

Lo primero que hay que destacar es que la sede de la Fiscalía Especial, sita en la calle Manuel Silvela n.º 4, a día de hoy, es insuficiente para albergar, adecuadamente, al personal integrante de la Fiscalía. De hecho, ya hay diez Fiscales que comparten despacho con otro compañero. La complejidad de los asuntos encomendados a esta Fiscalía requiere de un espacio individual para el estudio de los asuntos y su gestión profesional, por lo que compartir despacho constituye una rémora para el buen desempeño de la labor del Fiscal, al ser frecuentes las interferencias derivadas de comunicaciones telefónicas, de recepción del personal auxiliar o de las unidades de apoyo, o de visitas de letrados.

Y aunque la sede cuenta con una biblioteca, que puede ser utilizada, no es inusual que suela estar ocupada en estas u otro tipo de

reuniones (por ejemplo, en visitas de delegaciones extranjeras de Fiscales o de parlamentarios).

Es cierto que la situación no es todavía límite, pero no lo es menos, que han de ir planteándose ya soluciones posibles para un futuro mediato.

Respecto del material ofimático, se está suministrando una tercera pantalla a aquellos Fiscales que lo han solicitado, herramienta muy necesaria, habida cuenta de la cantidad de documentos en soporte informático que requieren ser consultados al tiempo.

Sin embargo, esta Fiscalía Especial se encuentra anclada en la prehistoria en el apartado de las nuevas tecnologías. Resulta, en efecto, enormemente sorprendente que la Fiscalía Especial no disponga de una aplicación informática de entrada y registro de escritos, ni de Diligencias de Investigación, ni de procedimientos judiciales. En la actualidad, son aplicaciones «caseras», confeccionadas por los propios funcionarios, las que están permitiendo el registro diario de los asuntos. No sólo eso, sino que, obviamente, también se carece de un expediente informático de gestión de causas. Las características de los asuntos asignados a esta Fiscalía Especial, imponen que se dote a la misma de una aplicación específica que permita conocer y evaluar en todo momento el estado de tramitación de la causa y posibilite, en cualquier instante, su asunción por otro u otros Fiscales, acortando al máximo el tiempo que necesita el nuevo Fiscal para estar en condiciones de atender el despacho del asunto con las máximas garantías de eficacia y seguridad jurídica.

Además, resulta absolutamente imprescindible que la Fiscalía Especial disponga de un programa o programas capaces de relacionar y tratar la información de bases de datos alimentadas, tanto con la propia de los procedimientos en curso, como de otras externas, tales como los registros mercantiles, los de la Propiedad, los boletines oficiales o la información recibida del SEPBLAC o de otros organismos.

Son igualmente necesarios programas informáticos que faciliten la búsqueda de datos y conceptos útiles para la investigación, entre los documentos digitales, discos duros, tarjetas y otros soportes informáticos que contengan información obtenida de los sujetos sometidos a investigación. El volumen ingente de información y documentación que tienen que manejar los Fiscales convierte en una tarea titánica su análisis, siendo obvia la cantidad de tiempo que se utiliza para ello y que se reduciría ostensiblemente de disponer de tales herramientas informáticas.

6.2 Actividad de la Fiscalía

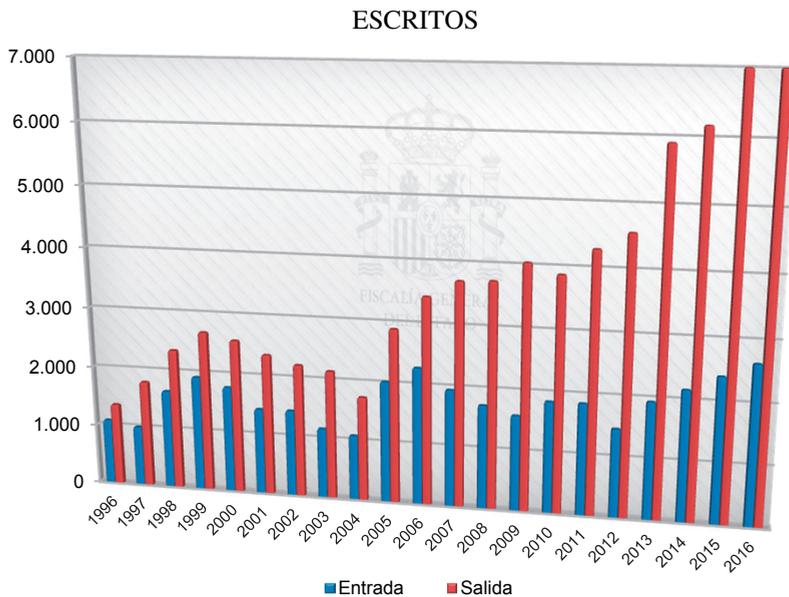
6.2.1 ESCRITOS Y DENUNCIAS

El análisis comparativo de los escritos y denuncias presentados en la Fiscalía respecto del año 2015, arroja los siguientes datos:

- a) Registros de entrada: 2.633 frente a 2.405 del año 2015.
- b) Registros de salida: 7.740 frente a 7.231 del año 2015.

De estos escritos registrados en la Fiscalía, 652 correspondieron a denuncias, frente a las 621 del año 2015. Es de resaltar que la mayoría ponían en conocimiento del Fiscal hechos que, bien no constituían delito o no se sustentaban en mínimos indicios de actividad criminal, bien estaban referidos a eventuales infracciones penales ajenas a la competencia de esta Fiscalía Especial. Tales circunstancias originaron el archivo de la denuncia o su remisión a la Fiscalía competente para su conocimiento.

En todo caso, las cifras expuestas evidencian un auge del número de escritos que tuvieron entrada en la Fiscalía Especial durante el año 2016, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:



6.2.2 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

La actuación de la Fiscalía Especial Anticorrupción y contra la Criminalidad Organizada ha de tener siempre presente que la labor del Fiscal no tiene por objeto la evitación de la corrupción, sin perjuicio del efecto de prevención general connatural al derecho penal, sino que su fin primordial es la persecución del delito ya cometido y el castigo del culpable. El Fiscal no interviene antes de la comisión del delito, sino a posteriori, por lo que ha de focalizar su esfuerzo en combatir conductas que presenten los caracteres de delito. Deben, por ello, desecharse, tanto las investigaciones generales o prospectivas dirigidas a la búsqueda de «algo» que pudiera ser un indicio de delito, como la extensión sin límite de las investigaciones dirigidas a explorar, sin verdadero soporte real, el posible hallazgo de eventuales infracciones penales.

De ahí que en el ámbito preprocesal de las Diligencias de Investigación, sea necesario tener claro y hacérselo saber tanto a la Policía Judicial, como a la Agencia Tributaria, que las mismas han de actuar bajo la dirección del Fiscal y no viceversa. Ha de ser el Fiscal el que delimite y acote los hechos que han de ser investigados por presentar indicios de delito, y sólo éstos y no las simples especulaciones o conjeturas, más o menos aventuradas, son los que han de generar la incoación de unas Diligencias de Investigación.

En consecuencia, ha de descartarse el inicio de investigación alguna cuando las denuncias (policiales, de la Agencia Tributaria o de particulares) se funden exclusivamente en meras hipótesis subjetivas o en simples plasmaciones de suposiciones. Del mismo modo habrá de procederse al cese de la investigación en curso y a su archivo en el instante en que se aprecie que determinadas conductas que estén siendo investigadas no revisten los caracteres de infracción penal. Tales decisiones del Fiscal habrán de ser siempre suficientemente motivadas.

Las premisas así expuestas son las que han de guiar la actuación preprocesal de la Fiscalía Especial.

Pues bien, analizando numéricamente la actividad en este ámbito, resulta que durante el año 2016 se incoaron 37 Diligencias de Investigación. A tal cifra hay que añadir las 39 Diligencias de Investigación que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2015, lo que implica que durante el 2016 se estuvieron tramitando un total de 76 Diligencias de Investigación.

Ahora bien, a lo largo de 2016, se concluyeron 34 Diligencias de Investigación, 22 correspondientes a 2015 y 12 de las incoadas

en 2016. Por consiguiente el 31 de diciembre de 2016 quedaban pendientes de tramitación 42 Diligencias de Investigación.

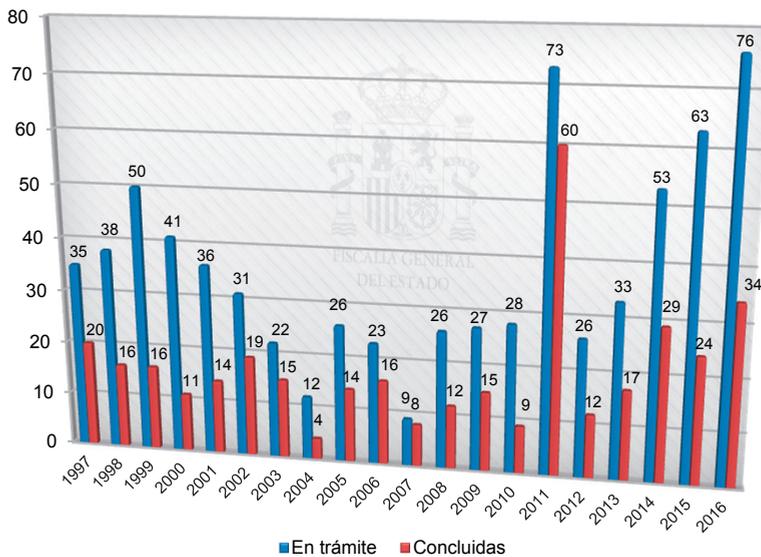
Es de resaltar que de las 34 Diligencias de Investigación concluidas, en 14 ocasiones el Fiscal formuló la correspondiente querrela o denuncia, que dio lugar a los correspondientes procedimientos judiciales en los que esta Fiscalía Especial ha mantenido su competencia.

Los datos expuestos tienen su reflejo en los siguientes cuadros:

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

	Incoadas antes del 31.12.14	Incoadas durante 2015	Total
En trámite durante 2016.	39	37	76
Concluidas.	22	12	34
Pendientes a 31.12.16.	17	25	42

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN



6.2.3 PROCEDIMIENTOS PENALES

Los mismos criterios expuestos en relación con la actuación de la Fiscalía Especial en el ámbito de la investigación preprocesal, acotada

a la persecución de las conductas realmente constitutivas de delito, han de presidir, asimismo, la intervención del Fiscal en los distintos procedimientos judiciales competencia de esta Fiscalía Especial.

La postura de la Fiscalía, en cada asunto, debe de ser trasladada al órgano judicial, tan pronto como sea fijada, singularmente cuando se entienda que procede el archivo del procedimiento. Es obvio que, dada la complejidad de los asuntos en los que se interviene, no siempre será posible efectuar una valoración inicial de la relevancia penal o no de los hechos objeto del procedimiento.

Sin embargo, cuando ello sea factible y, en todo caso, si tras la práctica de las primeras diligencias, se está ya en condiciones de fijar la posición jurídica de la Fiscalía, el Fiscal deberá presentar, de inmediato, ante el órgano judicial el correspondiente informe razonado, sea interesando el archivo del procedimiento, sea acotando los hechos delictivos e instando el sobreseimiento respecto de los que resulten penalmente atípicos.

La participación de la Fiscalía como mero espectador en macroinstrucciones que el Fiscal considera innecesarias o irrelevantes por entender que todos o algunos de los hechos no constituyen delito, sin manifestarlo expresamente, es una práctica que no debe ser tolerada bajo ningún concepto. El Fiscal no ha de permanecer pasivo, sino que ha de fijar su postura jurídica lo más inmediatamente posible y reiterarla cuantas veces sea necesario.

Igualmente, la atribución de la condición de investigado a una determinada persona o el mantenimiento de dicha condición, sustentadas en simples conjeturas o suposiciones, sin verdadero soporte indiciario que tenga apoyo en datos objetivos que permitan concluir que han tenido participación en las conductas criminales que se investigan, es una práctica que los Fiscales no sólo deben evitar, sino también rechazar firmemente cuando provenga de las otras partes acusadoras personadas o del propio órgano judicial.

En cuanto a la concreta actividad de la Fiscalía Especial en el ámbito de los procesos judiciales, es de resaltar que durante el año 2016 esta Fiscalía intervino en 524 procedimientos judiciales frente a los 371 del año 2015. Es decir, se han incoado 178 procedimientos penales nuevos en 2016, cifra que contrasta con la de 46 nuevas incoaciones que se produjo durante el 2015.

Este notable auge en un año tiene su razón de ser, no en un incremento real de la delincuencia competencia de esta Fiscalía, sino en la desmembración de determinados procesos penales ya existentes en numerosas piezas separadas, al objeto de simplificar su tramitación.

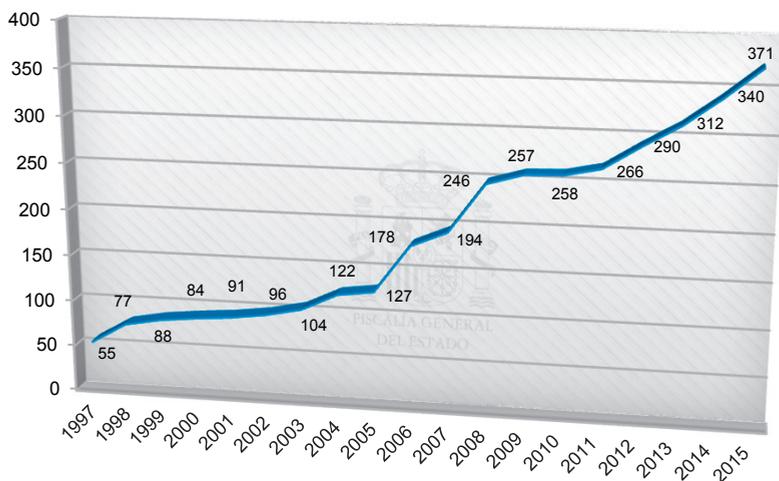
Así, de estos nuevos procedimientos:

- 74 corresponden a Piezas Separadas de las Diligencias Previas n.º 174/11 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla, asunto «ERES».
- 37 derivan de Piezas Separadas de las Diligencias Previas n.º 63/13 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5, Asunto FALCIANI (HSBC), que dieron lugar a otros tantos procedimientos penales que, sin embargo, dejaron de ser competencia de esta Fiscalía Especial, de conformidad con el artículo 19.4 del EOMF.
- 6 son Piezas Separadas de las Diligencias Previas n.º 966/14 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla, «Fraude Fondos de Formación».
- 6 proceden de las Diligencias Previas n.º 112/13 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de El Vendrell (Tarragona)
- Y 4 se han desglosado de las Diligencias Previas n.º 1009/12 del Juzgado de Instrucción n.º 16 de Sevilla, asunto «INVERCARIA», en donde se están formando causas distintas para cada una de las sociedades que aparece implicada.

Es decir, 127 procedimientos nuevos proceden de causas penales ya existentes, por lo que, de facto, la cifra real de incoación de procesos penales nuevos ascendió a 51, ligeramente por encima de los 46 del año 2015.

El siguiente gráfico refleja lo así expuesto:

CAUSAS JUDICIALES EN TRÁMITE



6.2.4 ESCRITOS DE ACUSACIÓN

Durante el año 2016, la Fiscalía Especial formuló 59 escritos de acusación, esto es, 12 más que los presentados en el año 2015.

Es de resaltar que los tipos penales por los que se formuló más frecuentemente una acusación fueron los delitos de prevaricación administrativa (32), los de fraude contra la Administración (23), los de malversación de caudales públicos (15), los de tráfico de influencia (11) y los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (10).

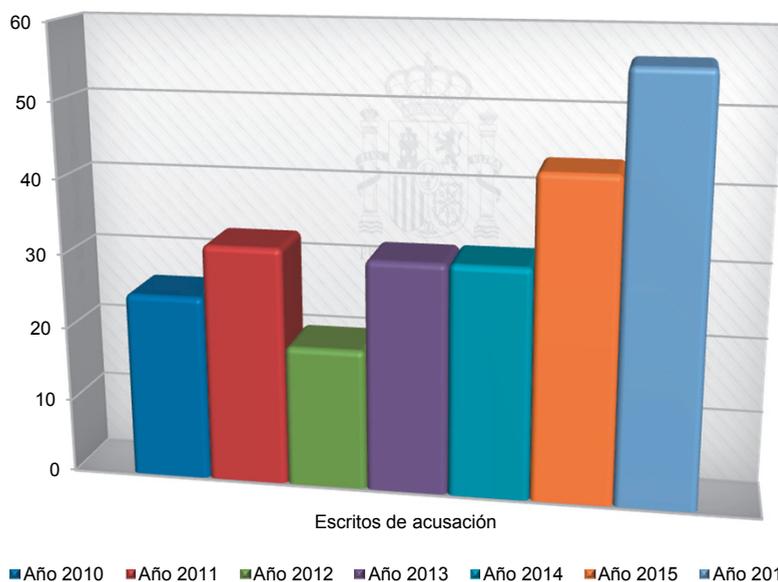
A ellos hay que añadir una serie de delitos conexos que, pese a no ser de la competencia de la Fiscalía Especial, a tenor del art. 19.4 EOMF, fueron objeto de acusación por guardar relación con los contemplados en dicho precepto, tales como delitos de falsedad documental (los más numerosos), delitos contra la ordenación del territorio, coacciones, tenencia ilícita de armas o contra la intimidad.

Todo lo cual tiene su reflejo en el siguiente cuadro:

DELITOS POR LOS QUE SE ACUSA EN LAS CALIFICACIONES DEL MINISTERIO FISCAL

Calificaciones															
Contra la Hacienda Pública, SS y contrabando	10	Prevaricación	32	Abuso o uso indebido información privilegiada	4	Malversación caudales públicos	15	Fraudes y exacciones ilegales	23	Tráfico de influencias	11	Cohecho	10	Negociación prohibida a funcionarios	3
	59	Defraudaciones	5	Insolvencias punibles	3	Societarios	3	Blanqueo de capitales	7	Corrupción en transacciones comerciales internacionales	1	Conexos con los anteriores	29	Crimen organizado	9

La evolución anual de los escritos de acusación se exponen en el siguiente gráfico:



6.2.5 SENTENCIAS

Durante el año 2016, se han dictado 29 sentencias, en primera instancia, en causas judiciales en las que ha intervenido esta Fiscalía Especial. De ellas 27 han sido condenatorias y, únicamente 2, fueron absolutorias.

6.2.6 ÁMBITO DE INTERVENCIÓN ESPECÍFICO DE LA FISCALÍA ESPECIAL. CRIMINALIDAD ORGANIZADA

La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada desarrolla las funciones que legalmente le vienen atribuidas en una triple dirección:

- a) Delitos económicos de especial trascendencia y/o complejidad técnico-jurídica.
- b) Delitos de corrupción pública.
- c) La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económi-

cos o activos patrimoniales, indiciariamente relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, salvo aquellos que se refieran mayoritariamente al narcotráfico así como los delitos de terrorismo.

En el ámbito de los delitos económicos de especial trascendencia y/o complejidad jurídica ha cobrado especial relevancia, estos últimos años, la que podría denominarse como delincuencia bancaria.

En efecto, la crisis económica alcanzó también seriamente al sector bancario, originando, a su vez, la aparición de una serie de prácticas ilegales realizadas por los bancos, las entidades financieras y/o sus respectivos directivos en la búsqueda de su propio beneficio, que han puesto en jaque la subsistencia del propio sistema bancario español.

De ahí que, últimamente, no haya sido infrecuente la incoación por esta Fiscalía Especial de Diligencias de Investigación a raíz de las denuncias remitidas desde el propio Banco de España y, más recientemente, desde el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), poniendo en conocimiento posibles conductas delictivas de las entidades bancarias y de sus directivos de muy diversa tipología: desde el falseamiento de la contabilidad bancaria hasta la autoconcesión de créditos y avales por los propios consejeros o a empresas en las que tienen participación mayoritaria, superando los límites de riesgo e infringiendo las normas legales, pasando por el fraude por venta de productos de alto riesgo sin transparencia o las conductas de administración desleal, como el cobro indebido de prejubilaciones millonarias en claro perjuicio de la respectiva entidad bancaria, entre otras.

Conductas, todas ellas, no exentas de complejidad, y que han exigido de los Fiscales un sobreesfuerzo para su inicial comprensión y para su posterior persecución, habiendo sido a este respecto esencial la labor de análisis y de asesoramiento prestadas por las Unidades de Apoyo de esta Fiscalía de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y de la Intervención General del Estado y, asimismo, de los Inspectores del Banco de España.

En cuanto a la persecución de la actividad económica ilícita relacionada indiciariamente con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, es de destacar la complejidad de la lucha contra la denominada delincuencia organizada.

En efecto, si se realiza un examen de lo que engloba la expresión «criminalidad organizada», se analizarán varias características que van conformando su concepto.

En una enumeración que no pretende ser exhaustiva se pueden contener elementos como los siguientes:

- grupo de personas;
- estructuradas jerárquicamente;
- dotadas de normas internas de comportamiento;
- con establecimiento de órganos propios de enjuiciamiento y sanción;
- con ritos o signos de iniciación y pertenencia;
- que no permiten el abandono del grupo;
- que controlan una parte del territorio;
- que buscan un beneficio económico;
- que se infiltran en el poder público para obtener dicho beneficio;
- que, por tanto, corrompen las instituciones públicas;
- que, subsidiariamente, emplean la violencia para conseguir sus fines.

La expresión «criminalidad organizada» fue definida por la Instrucción n.º 4/2006, de la Fiscalía General del Estado de la siguiente manera: *A los fines de esta Instrucción, cabe recoger los elementos comunes que concurren generalmente en estas definiciones. Por ello, a los efectos de la determinación de la especial trascendencia relativa a la competencia de la Fiscalía Especial, se considerará que existe delincuencia organizada en los hechos en los que se encuentren presentes los siguientes elementos:*

- a) *Pluralidad de personas;*
- b) *Estructuración, establecida normalmente mediante la existencia de una jerarquía y de una división funcional;*
- c) *Vocación de cierta permanencia temporal; y*
- d) *Actuación concertada.*

Actualmente, el eje de la definición legal de «organización criminal» es el artículo 570 bis, del Código Penal, según el cual *se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos, así como de llevar a cabo la perpetración reiterada de faltas.*

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000, establece su artículo 2 que *«Para los fines de la presente Convención:*

a) Por «grupo delictivo organizado» se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;

b) Por «delito grave» se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;

c) Por «grupo estructurado» se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

Por su parte, la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de la Unión Europea de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada, dice en su Preámbulo que:

El objetivo del programa de La Haya es mejorar la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros con el fin, entre otros, de luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza. Este objetivo debe ser perseguido en particular mediante la armonización de las legislaciones. La peligrosidad y la proliferación de las organizaciones delictivas requieren una respuesta eficaz a las expectativas de los ciudadanos y a las necesidades de los Estados miembros por medio de un refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Y según su artículo 1, a los efectos de la presente Decisión marco, se entenderá por:

1) *organización delictiva: una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;*

2) *asociación estructurada: una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición de miembro, o exista una estructura desarrollada.*

Desde luego, la lucha contra la criminalidad organizada se ve, a nivel mundial, con creciente preocupación. Así, en febrero de 2010 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas observó *con preocupación las graves amenazas que el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional plantean en algunos casos para la seguridad internacional en diferentes regiones del mundo*» e invitó al Secretario General «*a que considere la posibilidad de incorporar esas amenazas como factor en las estrategias de prevención y análisis de conflictos, y en la evaluación y la planificación integradas de las misiones.*

En definitiva, poner fin a las operaciones de la delincuencia organizada transnacional se ha constituido en un asunto que reviste prioridad internacional. Convertir la voluntad política en resultados concretos significará alcanzar dos objetivos difíciles, a saber: comprender la delincuencia organizada transnacional e integrar las respuestas nacionales en las estrategias internacionales.

Teniendo en cuenta los indicadores utilizados por la Oficina Europea de Policía (Europol), y que fueron recogidos en el 2001 por el Consejo de Europa, se puede decir que los indicadores que deberían concurrir en las organizaciones criminales de corte mafioso y cuya investigación es competencia de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, serían:

- planificación empresarial de sus actividades con objetivos lícitos e ilícitos;
- empleo de estructuras empresariales o económicas;
- capacidad tecnológica empresarial;
- diversificación en áreas territoriales de sus actividades;
- conexiones e influencia con el poder público, corrupción política, de medios de comunicación de sectores estratégicos...;
- potente poder intimidatorio o empleo de violencia;
- internacionalización o transnacionalidad;
- búsqueda de un beneficio económico; y
- participación en actividades de blanqueo de capitales.

En este sentido, la Secretaría Permanente de Planificación Estratégica del Benelux para el combate de la delincuencia internacional sostuvo que son síntomas de la existencia de un grupo de delincuencia organizada los siguientes: jerarquía piramidal, división funcional entre sus miembros, planificación empresarial de sus actividades con objetivos lícitos e ilícitos, capacidad tecnológica profesional, diversificación en áreas territoriales de sus actividades; conexiones e influen-

cia con el poder público; potencia poder intimidatorio; e internacionalización.

Los jefes del crimen organizado buscan ser considerados como empresarios, lo cual se hace, desde la perspectiva personal, mediante el alejamiento de los comportamientos delictivos (su ejecución material) y, desde la perspectiva patrimonial, mediante la inversión en sectores y negocios legales y el lavado del dinero obtenido de las actividades delictivas.

No obstante, existe una característica esencial en el desarrollo del negocio legítimo por parte de los grupos de delincuencia organizada: la tendencia al monopolio.

Para conseguir el blanqueo de sus operaciones en el mercado legal, el crimen organizado disfruta de varias ventajas que conllevan la mencionada tendencia al monopolio:

- por un lado, posee abundantes recursos económicos, que le permite obtener una financiación barata y autónoma, cuyo origen está en los delitos cometidos por la organización;
- en segundo lugar, los costes laborales son mínimos o, incluso, inexistentes, en tanto los empleados o bien pertenecen a la organización o bien se encuentran sometidos a la misma por medio de la intimidación (normalmente, además, son emigrantes); y, por último,
- inexistencia de competencia debido a que las personas que coinciden en la actividad con el grupo criminal son advertidas, primero, y compelidas después a abandonarla.

Pues bien, la lucha contra este fenómeno delictivo exige clarificar la competencia de los órganos judiciales españoles. Durante estos años, a partir de 2005, la Audiencia Nacional ha venido conociendo de varios procedimientos contra el denominado crimen organizado transnacional en supuestos en los que la principal o única actividad de la organización criminal no era el tráfico de drogas.

Antes de ello había existido una labor continuada y eficaz en la lucha contra el crimen organizado en el ámbito de la lucha contra el tráfico de drogas.

El camino, por tanto, venía ya desbrozado tanto en la lucha contra las propias organizaciones criminales como en la lucha contra el delito de blanqueo de capitales, en la dirección marcada por la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, hecho en Viena el 19 de diciembre de 1988.

Lo anterior, y el impulso dado desde la Fiscalía General del Estado y desde la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organi-

zada, permitieron la incoación de varios procedimientos contra organizaciones criminales de carácter transnacional.

En este punto, esta Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada considera que la competencia de la Audiencia Nacional debe extenderse a la investigación de la criminalidad organizada de carácter transnacional por las siguientes consideraciones:

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25 (BOE n.º 233 de 29 de septiembre de 2003), su ámbito de aplicación es *la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de:*

a) Los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención; y

b) Los delitos graves que se definen en el artículo 2 de la presente Convención; cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

Respecto de este último apartado, en el mismo artículo 2, en su apartado b), se dice que (P) *por «delito grave» se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.*

A su vez, el párrafo 2.º del artículo 3 afirma que (A) *los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si:*

a) Se comete en más de un Estado;

b) Se comete dentro de un solo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;

c) Se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o

d) Se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Dados los términos de las investigaciones relativas a organizaciones criminales, nos encontramos ante delitos de carácter transnacional con un vínculo en el territorio español (exigencia derivada de la LO 1/2009), bien porque la dirección o parte relevante de la organización criminal esté asentada en España, bien porque nuestro país sea el lugar en que se producen distintos efectos o consecuencias delictivas.

Se exige, posteriormente, en los artículos 5 y 6 de la Convención, a los que alude el citado artículo 3, apartado a), que se establezca la penalización de la participación en un grupo delictivo organizado (artículo 5) y del blanqueo del producto del delito (artículo 6).

En efecto, el artículo 5 exige que cada Estado Parte adopte *las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:*

(...)

i) El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado;

ii) La conducta de toda persona que, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de un grupo delictivo organizado o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en:

a. Actividades ilícitas del grupo delictivo organizado;

b. Otras actividades del grupo delictivo organizado, a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva antes descrita.

Y el artículo 6 recoge la misma exigencia respecto del blanqueo de capitales:

a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;

ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;

b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:

i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asocia-

ción y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

La misma Convención dispone, en su artículo 15, que los Estados parte deben adoptar *«las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención.*

En este sentido, el párrafo 2.º, dice que (C)*con sujeción a lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Convención, un Estado Parte también podrá establecer su jurisdicción para conocer de tales delitos cuando:*

(...)

c) *El delito:*

i) Sea uno de los delitos tipificados con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 de la presente Convención y se cometa fuera de su territorio con miras a la comisión de un delito grave dentro de su territorio;

ii) Sea uno de los delitos tipificados con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del artículo 6 de la presente Convención y se cometa fuera de su territorio con miras a la comisión, dentro de su territorio, de un delito tipificado con arreglo a los incisos i) o ii) del apartado a) o al inciso i) del apartado b) del párrafo 1 del artículo 6 de la presente Convención.

Se concluye, pues, que en virtud de lo establecido la Convención de Palermo de 2000 (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional) la jurisdicción española debe conocer de los delitos cometidos por organizaciones criminales de carácter transnacional y de los delitos de blanqueo de dinero, aun cuando parte de los mismos se cometa en el extranjero.

Por ello, en virtud de lo establecido en los artículos 23.4.º, apartado h), y 65.1.º, apartado e), ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la competencia debía ser de la Audiencia Nacional, pues resulta la jurisdicción española competente en cumplimiento de la Convención de Palermo.

Pese a todo ello, el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en su Auto de 5 de julio de 2010, rechazaba su competencia en los términos que se proponían respecto de tal Convención, al considerar que debían ser las Audiencias Provinciales (y los Juzgados de Instrucción) las que conocieran de tales investigaciones, conforme habían venido haciendo.

Quedaba, por tanto, fijado el criterio de competencia respecto de la criminalidad organizada no por el hecho en sí mismo de la criminalidad organizada sino por algunos delitos que pudiera cometer tal organización cuando dichos delitos resultaren competencia de la Audiencia Nacional. Singularmente, el delito de blanqueo de capitales según lo previsto en la regla procesal del artículo 301.4 del Código Penal.

Es decir, hasta ahora, la base para sustentar la competencia de la Audiencia Nacional ha sido, fundamentalmente, la existencia de una investigación por delitos de blanqueo de capitales.

Según el artículo 65.1.º, apartado e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala de lo Penal de la Audiencia de lo Penal conocerá de los delitos *cometidos fuera del territorio nacional, cuando conforme a las leyes o a los tratados corresponda su enjuiciamiento a los Tribunales españoles*, añadiendo dicha competencia a los delitos conexos.

El artículo 301.4 del Código Penal, también determina la competencia de la Audiencia Nacional.

Según dicho precepto, el culpable será castigado aunque *los actos penados en los apartados anteriores hubieran sido cometidos, total o parcialmente en el extranjero*.

Este precepto incorpora una regla de aplicación extraterritorial de la ley española que complementa las reglas procesales de jurisdicción (aun incluyéndose en una norma, sustantiva es una norma de carácter procesal) que afecta directamente a la extensión del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aplicando el principio de justicia universal al delito de blanqueo de capitales, como consecuencia de la llamada globalización de la economía y la lucha contra los paraísos fiscales.

En este sentido, el ATS de 13 de julio de 2005 afirmó que *de conformidad con lo dispuesto en el art. 65.1.º e) LOPJ, la actividad de blanqueo llevada a cabo fuera del territorio nacional, en la medida en que la acción típica del delito incluye actuaciones de ocultación efectuadas por los imputados en los llamados paraísos fiscales, lo que corresponde a la fase de consumación y no de mero agotamiento del delito*, es competencia de la Audiencia Nacional.

En dicho Auto, el Tribunal Supremo no indicó la competencia de la Audiencia Nacional en virtud del artículo 65.1.º d), de la LOPJ, sino del artículo 65.1.º e), de la misma Ley, es decir por el mismo delito de blanqueo de dinero, no por el tráfico de drogas subyacente.

Por su parte, el Auto de 25 de octubre de 2007 determina también la competencia de los Juzgados Centrales de Instrucción en tanto se cometen delitos fuera del territorio nacional, cuando conforme a leyes

o tratados corresponda su enjuiciamiento a los tribunales españoles, siendo uno de tales preceptos el artículo 301.4.º del Código Penal.

Dicha resolución señala como actos de comisión del delito de blanqueo en el extranjero algunos como «*aperturas de cuentas en el extranjero, la compra de sociedades puramente instrumentales con sede en el extranjero*», así como la inclusión del delito en el seno de una organización de carácter transnacional.

Por ello, como se ha dicho por esta Fiscalía, en los casos de delito de blanqueo de capitales la ultraterritorialidad de la ley penal española debe imperar, no siendo requisito que el delito de blanqueo haya sido cometido en su totalidad en el extranjero, bastando que tal comisión en el extranjero sea parcial.

Esa posición es la que ha adoptado la dogmática penal. Así, como afirma Carlos Aránguez Sánchez cuando analiza este artículo 301.4.º, del Código Penal, «*la relevancia de este precepto va más allá, pues incorpora también una regla de aplicación ultraterritorial de la ley española. Con ello un precepto incluido en una norma penal sustantiva –el Código Penal– ha desarrollado los supuestos de aplicación extraterritorial de la Ley penal, regulados en el art. 23 LO del Poder Judicial*»¹⁷.

El mismo autor dice que el fundamento de esta previsión de ultraterritorialidad es la globalización de la economía a escala internacional que «*repercute también en estas formas de delincuencia económica que encuentran en la diversidad de regímenes jurídicos una vía para blanquear fondos impunemente*»¹⁸.

Se trata, por tanto, de la aplicación del principio de justicia universal al delito de blanqueo de capitales.

Por consiguiente, con el objetivo de potenciar la lucha contra la criminalidad organizada, se realizan las siguientes propuestas:

1. Introducción de un subtipo agravado en el delito de organización criminal previsto en el artículo 570 bis, del código penal.

Ello puede realizarse exacerbando la pena cuando la organización criminal reviste caracteres denominados comúnmente mafiosos. Esto es, se trata de establecer un subtipo penal agravado cuando en la organización criminal concurren varias de las circunstancias que antes han sido expuestas.

El tipo penal debería construirse, por tanto, como un tipo mixto alternativo, con características como las siguientes:

¹⁷ «El delito de blanqueo de capitales». Ed. Marcial Pons. Madrid 2000. Página 307 y 308.

¹⁸ Página 308 del libro anterior.

- planificación empresarial de sus actividades con objetivos lícitos e ilícitos;
- empleo de estructuras empresariales o económicas;
- capacidad tecnológica empresarial;
- diversificación en áreas territoriales de sus actividades;
- conexiones e influencia con el poder público, corrupción política, de medios de comunicación de sectores estratégicos...;
- potente poder intimidatorio o empleo de violencia;
- internacionalización o tras nacionalidad;
- participación en actividades de blanqueo de capitales;
- establecimiento de normas internas de comportamiento;
- establecimiento de órganos propios de enjuiciamiento y sanción;
- ritos o signos de iniciación y pertenencia;
- prohibición de abandono de la organización;
- control de una parte del territorio; y
- empleo de la violencia para conseguir sus fines.

2. Especialización de la Justicia.

La propuesta para conseguir una especialización en la lucha contra el crimen organizado es doble. Por una parte, requiere incluir determinados delitos de los previstos y penados en el artículo 570 bis, del Código Penal, en la competencia de la Audiencia Nacional. Por otra, exige especializar a los Magistrados que vayan a conocer de tales delitos.

a) Competencia de la Audiencia Nacional.

El delito previsto en el artículo 570 bis, del Código Penal, abarca un grupo muy amplio de conductas por lo que su asunción por la Audiencia Nacional propiciaría un exceso que iría en contra de su eficacia y de la propia concepción de tribunal especializado.

Por ello, el criterio de atribución de la competencia a la Audiencia nacional debe mezclar la concurrencia de dicha conducta típica con otras circunstancias que obliguen a un tratamiento por un órgano judicial especializado.

Este filtro de conductas puede realizarse de una doble forma. En primer lugar, relacionando el delito de organización criminal con determinados delitos que cometen los miembros de la misma. En segundo lugar, relacionando el delito de organización criminal con el territorio en el que se mueve la organización criminal. Existe aún un tercer criterio mixto que consiste en aunar los dos anteriores y que es

el debería ser utilizado para evitar una excesiva sobrecarga de la Audiencia Nacional.

En aplicación del primer criterio sería competente la Audiencia Nacional si la organización criminal cometiere alguno de los siguientes delitos:

- Delito de blanqueo de capitales (habría que introducir el factor extranjero o territorial);
- tráfico de drogas;
- falsedad de moneda;
- prostitución y corrupción de menores;
- trata de seres humanos y tráfico ilegal inmigración ilegal de personas;
- homicidio y lesiones;
- detenciones ilegales y secuestros;
- amenazas, coacciones, torturas y extorsión; y
- contra la propiedad intelectual e industrial.

Este criterio, sin embargo, podría plantear inconvenientes al implicar una extensión del ámbito competencial de la Audiencia Nacional, a asuntos cometidos en una única provincia por una organización criminal.

El criterio de la territorialidad, por sí solo, llevaría a la asunción de competencias por la Audiencia Nacional cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- cuando la organización criminal tenga carácter transnacional; y
- cuando la organización criminal actúe en dos o más provincias de España.

Una vez más, el solo criterio de la territorialidad llevaría a una extensión que es deseable limitar. En efecto parece razonable, por ejemplo que las organizaciones criminales dedicadas en exclusiva a realizar delitos contra la propiedad, si no encuentran un elemento diferenciador y de mayor gravedad como es el carácter transnacional, deban ser investigadas por los órganos judiciales del lugar de comisión de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 y siguientes, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por ello, definitivamente, se aboga por atribuir la competencia de la Audiencia Nacional, adoptando el criterio mixto, es decir, cuando se trate de organizaciones criminales que cometen alguno de los delitos enumerados anteriormente y, además, cuando concorra en ellas, bien el carácter transnacional de la organización, bien la comisión de hechos en dos o más provincias españolas.

b) Especialización de Magistrados y forma de acceso a la Audiencia Nacional.

En la lucha contra el crimen organizado es necesaria una especialización y coordinación. La lucha del Estado de Derecho contra el crimen organizado debe ser integral. En la ejecución de la política criminal española, se ha potenciado la aplicación de los criterios de especialización y coordinación en la lucha de la Administración de Justicia contra la criminalidad organizada. Señalaba el Juez Falcone cómo *la lucha contra la mafia resulta compleja y, además, requiere una especialización por parte de los órganos del estado encargados de esta tarea. Incluso, añade, se necesitan importantes conocimientos sociológicos y antropomorfos.*

En España existe actualmente una especialización tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil y, en el ámbito autonómico, de los Mossos d'Esquadra, siendo el crimen organizado abordado también desde el ámbito del Servicio de Vigilancia Aduanera y de Instituciones Penitenciarias, que ha visto el enorme poder que desde las cárceles tienen las personas en situación de privación de libertad.

No obstante, existe una asignatura pendiente, que es la especialización de los Juzgados o Tribunales, frente a la labor de la Fiscalía, que ha venido realizando un importante trabajo de especialización desde 2006.

En el ámbito de los Juzgados o Tribunales esta especialización se podría iniciar desde el propio acceso a la Audiencia Nacional. Éste sería no sólo el contemplado actualmente que se basa en la antigüedad de los peticionarios, sino que unido al requisito de una cierta permanencia en la carrera judicial, cabría introducir una cierta discrecionalidad en el Consejo General del Poder Judicial que le permitiera valorar una ficha curricular o la especialización (a través de la formación continuada) del peticionario.

c) Delimitación de competencias entre las Fiscalías.

Lo hasta ahora expuesto requiere realizar una leve modificación de los criterios de la Instrucción n.º 4/2006 de la Fiscalía General del Estado, relativos a la atribución de la competencia a la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada en aquellos supuestos en los que concurren los delitos enumerados en ella (en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal) y, además, ese elemento de especial trascendencia que, en el caso de las organizaciones, debe ser matizado.

En efecto, en dicha Instrucción se utiliza como parámetro de especial trascendencia la misma existencia de la organización criminal.

Entendemos que la nueva regulación del artículo 570 bis, del Código Penal, junto con la nueva propuesta de competencia de la Audiencia Nacional debe llevar a considerar como casos de especial trascendencia los de las organizaciones de carácter transnacional y los asuntos en los que las organizaciones criminales investigadas cometan el delito de blanqueo de capitales en su totalidad o en parte en el extranjero.

3. Introducción del tipo penal de incremento patrimonial injustificado.

La última propuesta de modificación legislativa consistiría en la introducción de un tipo penal dirigido a sancionar el enriquecimiento patrimonial ilícito o injustificado. Este tipo penal tendría aplicación no sólo en los supuestos de criminalidad organizada, sino también en las investigaciones relativas a los delitos económicos y de corrupción, competencia de esta Fiscalía Especial.

Respecto de estos últimos, crear la figura delictiva que castiga el enriquecimiento ilícito de las autoridades o de los funcionarios que participan del ejercicio de la función pública, representaría un avance en aquellos casos en los que desde esa función pública hayan participado en actos de corrupción y hubieran resultado absueltos.

Se eliminaría, así, la nefasta impresión social que genera la absolución de funcionarios públicos a quienes se detectaba un importante patrimonio que no guarda relación con sus ingresos, por no poder probar el delito que fue la causa de dicha acumulación.

En consecuencia, este tipo penal se configuraría como un tipo penal de peligro abstracto, siendo además, un tipo subsidiario que sería sólo aplicable ante la falta de otro delito contra la Administración Pública.

La construcción básica del tipo penal pivotaría sobre la existencia de un incremento patrimonial relevante que, al modo de las exigencias de los indicios del blanqueo de capitales expuestos por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, delate una desproporción entre los ingresos legales (dada la obligación del contribuyente de declararlos) y los injustificados. En definitiva, solo cabrá aplicar este delito en aquellos supuestos en los que el Estado, a partir de las obligaciones de los ciudadanos respecto de las Haciendas Públicas, pueda aportar los dos anteriores elementos y concurra una falta de justificación de su procedencia.

En la actualidad, además, nuestro Código Penal ha recogido estos elementos en los artículos 127 bis (párrafo 2.º) y 127 quiques (párrafo primero, apartado segundo), en el que habla incluso de «*indicios relevantes*».

6.2.7 COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL

Conviene recordar que entre las funciones del Ministerio Fiscal se encuentra la de «*Promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales*» (art. 3.15 EOMF).

Tal función resulta de una notable importancia en el ámbito de delitos que son competencia de esta Fiscalía (artículo 19.4 EOMF), dado el marco de delincuencia económica transnacional que nos ocupa, por cuanto una gran parte de las ilícitas prácticas que se investigan tienen conexión, directa o indirecta, con territorios fuera de nuestras fronteras.

Precisamente ese marco internacional es buscado, de propósito, por los delincuentes económicos para hacer impune su comportamiento.

Por ello, la cooperación internacional resulta una de las armas más eficaces tanto en el descubrimiento de los delitos como en la eventual, y siempre deseable, recuperación de activos ilegítimos.

A ello debe sumarse que la criminalidad organizada se atribuye con específicas competencias a esta Fiscalía conforme al artículo 19.4 q) del EOMF al encomendar *La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.*

Esta área de la criminalidad organizada es esencialmente sensible a la necesidad de cooperación internacional.

Por tanto, y sin perjuicio de los concretos puntos abajo desarrollados, la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada participa y, en ocasiones, lidera multitud de visitas internacionales en nuestra sede.

Precisamente, desde el mes de marzo de 2015 y reforzando así la vinculación internacional a que nos obliga los delitos que estatutariamente nos competen, esta Fiscalía cuenta con tres Puntos de Contacto de la Red Judicial Europea, –*al ostentar tal condición conforme al artículo 15.5 de la Ley 16/2015 de 15 de julio la corresponsal de Eurojust, también miembro de la plantilla*– y, además, con un Punto de Contacto de la red de corrupción.

6.2.7.1 Asistencia Judicial Pasiva

Durante el año 2016, la cifra de las Comisiones Rogatorias Pasivas tramitadas por esta Fiscalía ha mantenido la tónica de los últimos años, siendo 22 en el año 2014, 24 en 2015 y 25 en 2016. Su procedencia es primordialmente de países europeos, concretamente Italia, Alemania, Suiza, Liechtenstein, Portugal, Andorra, Argentina, Finlandia, Bélgica, Brasil, Rumanía, Uruguay, Polonia, Estados Unidos y Francia

La mayor parte viene referida a delitos de blanqueo de capitales (14) y crimen organizado (7).

En algunos casos los delitos cometidos son fraudes fiscales (4) e, incluso, delitos de malversación y de insolvencia punible.

De las 25 comisiones rogatorias, 10 de ellas han resultado cumplimentadas por esta Fiscalía durante el mismo año 2016.

La mayoría de las Comisiones Rogatorias Pasivas han llegado a la Fiscalía directamente remitidas por la autoridad judicial extranjera competente. Sin embargo, 9 Comisiones han llegado a través del Ministerio de Justicia y otras 3, a través de Eurojust.

En 6 de las Comisiones Rogatorias se han producido ampliaciones o complementos de las mismas, lo que ha hecho más compleja su cumplimentación.

Todo lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

COOPERACIÓN JURÍDICA PASIVA

Núm.	Fecha	Procedencia	Asunto	Resolución
1/16	04.02.16	ITALIA	Organización criminal y otros.	
2/16	11.02.16	ALEMANIA	Lavado de dinero y secuestro de documentos.	Cumplimentada 03.05.16 Ampliatoria 30.05.16 Cumplimentada 08.07.16
3/16	16.02.16	SUIZA	Blanqueo de capitales.	
4/16	01.03.16	LIECHTENSTEIN	Blanqueo de capitales.	
5/16	04.03.16	ALEMANIA	Intento chantaje latrocinante.	
6/16	08.03.16	ITALIA	Asociación criminal.	Judicializada Jdo. Central n.º 6. Da lugar D. P. 57/16 26.04.2016

Núm.	Fecha	Procedencia	Asunto	Resolución
7/16	14.03.16	PORTUGAL	Contrabando tabaco.	7.4.16 se acumula a las CR. 2/15 (es una ampliación).
8/16	17.03.16	PORTUGAL	Contrabando.	Cumplimentada. 05.08.16
9/16	21.03.16	ITALIA	Asociación criminal.	Cumplimentada 10.11.16
10/16	22.04.16	ITALIA	Estafa e intermediación financiera abusiva.	
11/16	25.05.16	ARGENTINA	Malversación de fondos y blanqueo capitales.	Cumplimentada: 11.07.2016
12/16	15.06.16	FINLANDIA	Fraude fiscal.	Cumplimentada: 31.08.16
13/16	28.06.16	ANDORRA	Blanqueo.	
14/16	28.06.16	ANDORRA	Blanqueo.	
15/16	05.07.16	BÉLGICA	Insolvencia fraudulenta.	
16/16	12.07.16	BRASIL	Blanqueo transnacional y corrupción.	Cumplimentada: 28.09.16
17/16	22.07.16	ANDORRA	Blanqueo.	
18/16	23.08.16	ITALIA	Organización criminal y tráfico de drogas.	
19/16	08.08.16	RUMANÍA	Estafa, evasión fiscal.	
20/16	20.09.16	ANDORRA	Blanqueo.	
21/16	28.10.16	URUGUAY	Blanqueo.	
22/16	08.11.16	BRASIL	Blanqueo y corrupción.	Cumplimentada y remitida al Ministerio Just. 20.12.16
23/16	17.11.16	POLONIA	Organización criminal.	
24/16	07.12.16	ESTADOS UNIDOS	Corrupción y otros.	Cumplimentada 04.01.2017
25/16	14.12.16	FRANCIA	Blanqueo capitales y estafa.	

6.2.7.2 *Asistencia Judicial Activa*

En este apartado, es de resaltar que, durante el año 2016, se ha producido una minoración de las Comisiones Rogatorias activas acordadas por el Fiscal Anticorrupción en el seno de Diligencias de Investigación.

En efecto, se han emitido, únicamente dos, una a Suiza y la otra a Chile, si bien en 2016 ha sido preciso ampliar otras dos Comisiones Rogatorias lanzadas en el año 2015

6.2.7.3 *Otras actividades de colaboración con otros países e instituciones:*

– Los días 8 a 10 de febrero de 2016 tuvo lugar la visita de Fiscales Anticorrupción a la Serious Fraud Office (SFO), dimanante de un previo encuentro en junio de 2015 cuando la OCDE evaluó a España (visitando Madrid en esa fecha representantes de Austria, Italia y UK). La visita guardó relación con la tramitación de los procedimientos de Corrupción de agentes extranjeros, un juicio con jurado y el intercambio de puntos de vista sobre Comisiones Rogatorias pendientes de cumplimentación en Reino Unido.

– Participación activa de miembros de esta Fiscalía en el *Twinning Project «Prevention and Fight against Corruption»* con la ACA (Serbian Anti-Corruption Agency) que lidera Italia y en el que participa la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, habiéndose realizado dos visitas técnicas en Belgrado durante el año 2016, quedando pendiente otras en el futuro.

– Hay que mencionar las frecuentes reuniones de coordinación entre miembros de esta Fiscalía y autoridades de otros países, organizadas en la sede de Eurojust, en colaboración con investigadores policiales y tributarios.

– En particular, es de destacar la reunión de 28 de septiembre en la sede de Eurojust entre miembros de esta Fiscalía y Fiscales de Brasil, a fin de coordinar estrategias y valorar la creación de un Equipo Conjunto de Investigación en relación a un procedimiento sobre corrupción privada internacional

– Intervención en EUROJUST, representando a España, en la *Tactical Meeting on Judicial Cooperation in Tax Crime* que tuvo lugar a finales de octubre en La Haya.

– Un Fiscal de esta Fiscalía acudió en el mes de marzo de 2016 al Tour de Table del Grupo Antibribery de la OCDE en relación a los delitos de corrupción privada internacional, habiéndose dedicado durante todo ese año grandes esfuerzos por esta Fiscalía al incremento en el número de causas abiertas por este delito (actual artículo 286 ter del Código Penal), competencia exclusiva de esta Fiscalía.

6.2.7.4 *Conferencias y ponencias de miembros de esta Fiscalía relacionadas con la actividad internacional.*

– Participación en la Conferencia internacional «La corrupción, un combate de todos para todos» en Lisboa, organizada por la Fiscalía de Portugal (Sra. Segura).

– Ponencia sobre la «Organización de la Fiscalía Especial» dentro del Programa MASAR (visita delegación jordana). Abril de 2016. (Sr. Rosa).

– Ponencia sobre «Las Organizaciones criminales Chinas y la Corrupción», dentro del Proyecto de Investigación de la Unión Europea «Countering Extortion and Racketeering in the EU» (CEREU), desarrollado por el Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid y la Guardia Civil, junto con el Centro de Estudios para la Democracia de Bulgaria y el instituto TRANSCRIME de Italia. Madrid, 21 de octubre de 2016. (Sr. Rosa).

– Jornadas en «Materia de Prevención de Blanqueo de Capitales» que se desarrollaron los días 9 a 10 de junio en Sao Paulo (Brasil); jornadas estructuradas con la forma de Seminario Hispano-Brasileño de Derecho Notarial que tenían por título «El papel del notario en la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales» y estaban organizadas por el Consejo General del Notariado y el Consejo Federal del Colegio Notarial de Brasil. (Sr. Herranz).

6.3 **Actividad de las Unidades de Apoyo**

La labor de la Fiscalía Especial requiere como soporte básico el asesoramiento cualificado de las Unidades de Apoyo que tiene adscritas. Durante el año 2016, estas Unidades han seguido demostrando su eficacia a través de sus continuos informes a petición de los Fiscales integrantes de la Fiscalía, tanto, os que se encuentran en la sede central como los Fiscales Delegados.

6.3.1 LA UNIDAD DE APOYO DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Durante el año 2016, esta Unidad ha emitido un total de 295 Informes (44 con entrada en el año 2015 y 251 con entrada en el año 2016), correspondientes tanto a peticiones formuladas por la Fiscalía Especial como por Juzgados y Tribunales, y con independencia de los informes que la citada Unidad ha evacuado en calidad de Peritos Judi-

ciales. Ello implica un auge respecto de los 238 informes realizados en el año 2015. Tales informes se han llevado a cabo, tanto en el ámbito de las Diligencias de Investigación de esta Fiscalía Especial, como en el seno de los procesos penales en curso e, incluso, en el marco de las comisiones rogatorias en las que ha intervenido la Fiscalía.

En el cuadro siguiente se describe la evolución en cuanto al número total de informes emitidos desde el año 2010 al 2016, así como el número de miembros que componen la Unidad de Apoyo.

Ejercicio	Informes emitidos	Miembros Unidad
2010	120	10
2011	141	10
2012	78	10
2013	152	10
2014	231	9
2015	238	9
2016	295	11

Del anterior cuadro se desprende un notable incremento de la actividad de esta Unidad de Apoyo, singularmente en los tres últimos años. De ahí que empiecen a producirse retrasos en la confección de los informes, lo que lleva a plantear la necesidad de un nuevo aumento de la dotación personal de la Unidad adscrita.

Por último cabe poner de manifiesto que la Unidad de Apoyo ha asistido a presentaciones, charlas y coloquios, con ocasión de las visitas que han realizado los Fiscales de delitos económicos a la Fiscalía Especial. Y, asimismo, ha prestado su cooperación en las entradas y registros acordados por el Juzgado correspondiente.

6.3.2 LA UNIDAD DE APOYO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)

Esta Unidad de Apoyo ha emitido durante el año 2016 un total de 57 informes, fundamentalmente en el seno de las Diligencias de Investigación de esta Fiscalía Especial. Dicha cifra implica un incremento de 10, respecto de los 47 elaborados a lo largo del año 2015. Además, ha prestado su apoyo en otras 9 ocasiones a los Fiscales al objeto de esclarecer y solventar las dudas surgidas.

6.3.3 UNIDAD ADSCRITA DE LA POLICÍA NACIONAL

Esta Unidad adscrita ha intervenido en 12 operaciones a lo largo del año 2016, tanto en el ámbito de las Diligencias de Investigación, como en el de los procedimientos penales en curso, habiendo analizado, asimismo diversa documentación y soportes informáticos.

Además, cuatro funcionarios de esta Unidad han asistido a las Jornadas Formativas de Sistemas de Interceptación y Conservación de datos RELIAN-12 (SITEL).

6.3.4 UNIDAD ADSCRITA DE LA GUARDIA CIVIL

La Unidad adscrita de la Guardia Civil ha desarrollado durante el año 2016 una actividad que se ha plasmado en un total de 161 escritos de entrada y 266 de salida, frente a los 324 escritos de entrada y 273 de salida del año 2015. De entre tales escritos, es preciso destacar los diferentes informes que han sido emitidos a requerimiento de los Fiscales y de las autoridades judiciales que resultan de enorme importancia para el curso de las investigaciones.

Además, a lo largo del año 2016 y con el fin de mantener actualizados los conocimientos técnicos y profesionales que permitan una mayor eficacia en las investigaciones, el personal de esta Unidad ha asistido a un total de 10 cursos y seminarios.

6.4 Intervención en cursos, conferencias y ponencias

Los Fiscales de esta Fiscalía han participado en los cursos y conferencias que seguidamente se mencionan:

ILMO. SR. D. ANTONIO ROMERAL MORALEDA.

– Profesor en el Máster «Programa de Especialización en Derecho de los Mercados Financieros», impartido en el Instituto de Estudios Bursátiles, en los meses de abril y mayo de 2016.

ILMO. SR. D. CARLOS ALBA NOVILLO.

– Fue designado en diciembre de 2015 por la Fiscalía General del Estado director para el desarrollo, en 2016, del Curso del CEJ «La financiación ilegal de partidos políticos».

El Fiscal programó y organizó durante 2016 y se desarrolló finalmente los días 11 y 12-7-16 en el CEJ si bien en fechas inmediatamente anteriores y como consecuencia de su inevitable actuación

personal en las sesiones del juicio oral de los mismos días del Rollo 15/2015 de la sección tercera de la Audiencia Nacional, tuvo que ser sustituida su intervención personal como director y ponente.

ILMA. SRA. D.^a CARMEN LAUNA ORIAL.

– Participación en representación de la Fiscalía Especial Anticorrupción en el Observatorio de Delito Fiscal, dirigido por la AEAT y la Abogacía del Estado.

ILMO. SR. D. JUAN PAVÍA CARDELL.

– Participación en el *Proyecto Twinning* para el Fortalecimiento de la Agencia Anticorrupción de la República de Serbia (*Twinning Project Serbia SR 13 IB JH 04*). Como experto acudió a Belgrado los días 15 al 18 de noviembre de 2016 para el estudio y elaboración del programa de formación que previsiblemente deberá ejecutarse a lo largo de 2017.

ILMA. SRA. D.^a MYRIAM GLORIA SEGURA RODRIGO.

– Comunicaciones y colaboración relativas a diversas comisiones rogatorias vinculadas a procedimientos judiciales o Diligencias de Investigación que se tramitan en la Fiscalía Especial, con países como Portugal, Reino Unido, Bélgica, Polonia, Francia, Suiza, Argentina, Venezuela y Perú.

– Participación en reuniones del Servicio Nacional de Coordinación de EUROJUST (SNCE) en mi condición de punto de contacto nacional anticorrupción de la Unión Europea.

– Colaboración con autoridades de diferentes países cuando se producen visitas de estudios o intercambios con jueces y fiscales especializados en lucha contra la corrupción.

– Participación en las Jornadas anuales de la Red de cooperación internacional.

– Participación en la Reunión sectorial de la Red Judicial Europea, en Londres, sobre la delincuencia económica compleja.

– Participación en la Conferencia internacional «La corrupción, un combate de todos para todos» en Lisboa, organizada por la Fiscalía de Portugal.

ILMO. SR. D. IGNACIO STAMPA FUENTE.

– Participación como ponente en las IV Jornadas de Derecho Penal del Campo de Gibraltar organizadas por el Ilustre Colegio de Abogados de Cádiz bajo el título «Causas complejas: problemas procesales», el día 25 de noviembre de 2016.

ILMO. SR. D. JUAN JOSÉ ROSA ÁLVAREZ.

- Ponencia sobre la «Organización de la Fiscalía Especial» dentro del Programa MASAR (visita delegación jordana). Abril de 2016.
- Participación en curso de formación de Inspectores Jefes del Cuerpo Nacional de Policía. Ponencia sobre «Revelación de Secretos». Madrid, mayo 2016.
- Ponencia sobre «Las Organizaciones criminales Chinas y la Corrupción», dentro del Proyecto de Investigación de la Unión Europea «*Countering Extortion and Racketeering in the EU*» (CEREU), desarrollado por el Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid y la Guardia Civil, junto con el Centro de Estudios para la Democracia de Bulgaria y el instituto TRANSCRIME de Italia. Madrid, 21 de octubre de 2016.

ILMO. SR. D. TOMÁS HERRANZ SAURÍ.

- Ha participado en las jornadas en «Materia de Prevención de Blanqueo de Capitales» que se desarrollaron los días 9 a 10 de junio en Sao Paulo (Brasil); jornadas estructuradas con la forma de Seminario Hispano-Brasileño de Derecho Notarial que tenían por título «El papel del notario en la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales» y estaban organizadas por el Consejo General del Notariado y el Consejo Federal del Colegio Notarial de Brasil.

ILMO. SR. D. CONRADO ALBERTO SAIZ NICOLÁS.

- El día 15 de marzo de 2016 asistió a la sede de la OCDE en París (Francia), como representante de esta Fiscalía, a la sesión reservada anual del Grupo de Trabajo en materia de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, denominado *Working Group on Bribery in International Business Transactions*, donde informó al plenario sobre los procedimientos en materia de corrupción en las transacciones comerciales internacionales competencia de esta Fiscalía Especial que están en tramitación, así como los archivados.

ILMO. SR. D. VICENTE TORRES CERVERA.–Fiscal Delegado en Valencia.

- Congreso de la Universidad de Valencia sobre corrupción y medidas procesales. 5 de febrero de 2016.
- Seminario de la Universidad de Valencia sobre Derechos Humanos. 10 de marzo de 2016.
- Conferencia en la Universidad de Valencia sobre el Proceso Penal. 6 de mayo de 2016.

- Conferencia sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Instituto de Buenas Prácticas. Paterna. 6 de octubre de 2016.
- Conferencia en la Universidad de Valencia sobre medidas de agilización en la lucha contra la corrupción. 28 de octubre de 2016.

ILMO. SR. D. PABLO PONCE MARTÍNEZ.–Fiscal Delegado en Valencia.

- Ponente en un curso organizado por el CEJ en el Comité Olímpico Español relativo al nuevo delito de corrupción en el ámbito deportivo.

ILMO. SR. D. JOSÉ LUIS ALONSO TEJUCA.–Fiscal Delegado en Badajoz.

- Intervención en EUROJUST, representando a España, en la *Tactical Meeting on Judicial Cooperation in Tax Crime* que tuvo lugar a finales de octubre en La Haya.

ILMO. SR. D. LUIS DEL RÍO MONTESDEOCA.–Fiscal Delegado en Las Palmas.

- Conferencia sobre «El Funcionamiento de la Fiscalía», impartida en la Escuela de Práctica Jurídica del Colegio de Abogados de Las Palmas de GC.
- Ponencia «Ciberterrorismo y cibercrimen organizado» en el Curso de la Universidad de Verano de Maspalomas «Cibercriminalidad y ciberamenazas».
- Mesa redonda sobre la Reforma de los delitos patrimoniales en las Jornadas de Derecho Pena de la Universidad de Las Palmas GC.

ILMO. SR. D. JESÚS CARRASCO FERRÁN.–Fiscal Delegado en Valencia

- Aparte de la asistencia a diversas conferencias sobre novedades jurídicas, como las organizadas por el Colegio de Abogados de Valencia en 19 de mayo sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas, y por el CGPJ en el Foro de Formación Continua de la Ciudad de Justicia de Valencia, en torno a las novedades en materia de prevención de capitales, el 2 de junio, y a la participación en la reunión anual de coordinación de las Secciones de Delitos económicos, organizada por el Fiscal de Sala Delegado y celebrada en el Centro de Estudios Jurídicos de Madrid durante los días 22 y 23 de junio del pasado año, únicamente ha intervenido –como ponente– en las III Jornadas de materia de *compliance* sobre prevención de riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, organizado por el Instituto de

Expertos Externos en Prevención de Blanqueo de Capitales y FT (INBLAC), en concierto con la Fundación Universidad Empresa ADEIT de la Universidad de Valencia para auditores de cuentas, asesores fiscales y contables, con la exposición, el 29 de septiembre de 2016, de la conferencia «Las últimas tendencias jurisprudenciales en materia de blanqueo; el tratamiento del autoblanqueo; la incidencia de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en materia de blanqueo, y la delimitación de la responsabilidad como copartícipes de los asesores jurídicos y contables».

6.5 Visita de personalidades y delegaciones extranjeras a la Fiscalía Especial

Las visitas de personalidades y delegaciones extranjeras relacionadas con el mundo Fiscal y Judicial a la Fiscalía Especial son habitualmente frecuentes.

Tales visitas están encuadradas siempre desde la perspectiva e interés que suscita la Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

Así, a lo largo del año 2016 pueden destacar las siguientes:

- Visita del Fiscal, miembro de EUROJUST, D. Francisco Jiménez-Villarejo, el 25 de febrero, que se reunió con varios fiscales de esta Fiscalía Especial para tratar asuntos de este organismo.

- Visita de la Delegación del reino de Jordania, el 5 de abril, compuesta por jueces, fiscales, y policía de ese reino en colaboración con la AECID.

- Visita de la Delegación de la Federación de Rusia, el día 19 de abril.

- El 4 de octubre, visita del Fiscal Jefe Antimafia de Italia Franco ROBERTI, Fiscal Adjunto D. Marco Del Gaudio, Fiscal Adjunto D.ª María Vittoria de Simone, Suboficial Mayor D. Stefano Di Filippo, Brigada D. Leonardo Sammarone, Sargento D. Davide Fusco, Teniente Coronel Agregado de la Guardi di Finanza ante la Embajada de Italia en Madrid D. Davide Quattrocchi, para tratar asuntos de interés.

- El 19 de octubre, visita del Coordinador Fiscal del Distrito Antimafia de Nápoles Giuseppe Borrelli y la Fiscal italiana María Di Mauro, para tratar asuntos de interés.

CAPÍTULO III

FISCALES COORDINADORES Y DELEGADOS PARA MATERIAS ESPECÍFICAS

1. VIOLENCIA SOBRE LA MUJER Y VIOLENCIA DE GÉNERO

1.1 Consideraciones generales

Antes de comenzar a dar los datos estadísticos sobre el volumen de diligencias penales incoadas por violencia de género (en adelante, VG), desde los ataques más graves a los delitos leves, número de diligencias civiles y, en general, el volumen de trabajo de la Fiscalía especializada en Violencia sobre la Mujer, es necesario realizar algunas reflexiones sobre la base sociológica y evolución de la VG, si bien poniendo en evidencia que por las limitaciones de espacio a que nos hemos de constreñir ni este complejo fenómeno delictual ni la ingente labor efectuada por la red de Fiscales especialistas, quedarán adecuadamente reflejados en esta Memoria.

Como toda figura delictiva que se basa en las relaciones personales y afectivas, su forma de manifestarse está estrechamente ligada a los cambios que en este ámbito se vienen produciendo los últimos años. Se ha constatado que la violencia se produce tanto en relaciones de pareja de hecho, como en los matrimonios, que antes eran la forma de relación afectiva predominante, que se establecen muchas relaciones afectivas sin convivencia e incluso sin un proyecto claro en común y que se ha adelantado de forma importante el momento en que los jóvenes inician su primera relación de pareja o de «noviazgo», por supuesto sin convivencia. En todos estos escenarios se producen semejantes situaciones de dominio, control, humillación y maltrato psicológico y físico del varón sobre la mujer, que constituyen la esencia de la VG y en los que, sin embargo, los Jueces con frecuencia no consideran posible la aplicación de los tipos penales específicos de VG, resistiéndose a nuestro entender a interpretar los preceptos del CP de conformidad con el espíritu de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de

diciembre, de *Protección Integral contra la Violencia de Género* (en adelante, LOMPIVG) y en atención a las nuevas realidades que se presentan, todo ello sin perjuicio de la posible aplicación a estos supuestos de la agravante de género, recientemente introducida en nuestro CP.

El marco legislativo actual ha sufrido importantes cambios, desde la inclusión de nuevos tipos penales que tienen relación con la violencia de género como el acoso u hostigamiento, la manipulación de los mecanismos de control, el matrimonio forzado o los ataques a la intimidad, a la inclusión de la agravante de género, preceptos que dan respuesta a las nuevas conductas delictivas antes expuestas además de cumplir compromisos europeos asumidos por España, por lo que en todo caso merecen nuestra aprobación y suponen un avance en la lucha contra la violencia sobre las mujeres.

Por lo demás, las importantes reformas introducidas por la Ley 4/2015, de 27 de abril, del *Estatuto de la víctima del delito* (en adelante, LEV), obligan a una atención, acompañamiento y asistencia a la víctima de cualquier delito, pero especialmente de VG, antes de que formule denuncia, aspecto que celebramos porque ese momento es esencial para que esta víctima, tan frágil y vulnerable, tome fuerzas para romper afectivamente con su pareja, para denunciar y mantener la denuncia. Este punto, que sigue siendo el verdadero caballo de batalla de esta Fiscalía y un obstáculo para obtener la condena del agresor, lo analizaremos con mayor detenimiento al hablar de las víctimas mortales, cuyo número, aunque ha descendido, sigue siendo demasiado alto, al igual que el de aquéllas que no denuncian. Junto a ese silencio, también preocupa el de familiares, vecinos y amigos que conocen o sospechan la existencia de malos tratos, así como las escasas denuncias realizadas por los profesionales de la sanidad, enseñanza o servicios sociales, que son los primeros que pueden detectar los indicios de la violencia sobre la mujer y no son conscientes de su obligación de denunciar. Es preciso, por tanto, continuar con la labor de concienciación de la víctima, sus familiares y personas de su entorno para que denuncien e insistir en la obligación de denunciar de los profesionales.

Con estos cambios legislativos también se ha reconocido a los menores, hijos de mujeres víctimas de VG, como víctimas por el simple hecho de haber presenciado y sufrido el maltrato a su madre, y se ha reforzado la obligación de los Jueces de pronunciarse sobre el mantenimiento o no de la guarda y custodia, la patria potestad y el régimen de visitas y se ha otorgado un indudable protagonismo a los menores

que han de ser oídos para conocer su opinión antes de adoptar medidas que les afecten.

A la vez es preocupante el notable incremento de la violencia de género digital, especialmente entre adolescentes y jóvenes pues las redes sociales constituyen el principal medio de comunicación entre ellos y a la vez, facilitan el control, la vigilancia y la presión sobre la pareja, aprovechando además el anonimato y la gran repercusión que la red tiene.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de que las administraciones competentes adopten las medidas precisas para garantizar en el ámbito de la educación la transmisión de valores de igualdad, respeto y no discriminación.

Del mismo modo es imprescindible insistir en la importancia de avanzar en la formación de todos los profesionales implicados en esta materia y en su especialización a todos los niveles, como establece el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul en 2011 (en adelante, C. de Estambul).

Para finalizar estas reflexiones no podemos dejar de reclamar la inaplazable reforma del artículo 416 LECrim, como hemos hecho en años anteriores.

1.2 Fallecimientos de mujeres e hijos víctimas de violencia de género

1.2.1 FALLECIMIENTO DE MUJERES POR VIOLENCIA DE GÉNERO

El total de mujeres asesinadas a manos de su pareja o ex pareja asciende a 52, lo que supone no sólo una reducción importante con relación al año anterior, que se saldó con 62 víctimas, sino la menor cifra computada en los últimos 10 años, junto con el año 2012, lo que constituye un dato positivo e importante que conviene poner de relieve.

Respecto a la nacionalidad de las víctimas, 32 son españolas y 20 extranjeras, lo que supone un 38,46 % del total y constituye un ligero ascenso respecto al año anterior que se situó en un 37,09 %. Llama la atención ese alto porcentaje de víctimas mortales extranjeras muy superior al 29,9 % de víctimas de violencia de género extranjeras.

Paralelamente al significativo incremento de denuncias que reflejan los datos estadísticos ofrecidos por el CGPJ, pasando de 129.193 en el año 20015 a 142.893 en el año 2016, lo que supone un del 10,6 %, se constata en relación con las víctimas asesinadas por sus maridos,

exmaridos, parejas o exparejas un ligero aumento en el número de mujeres asesinadas que habían denunciado previamente; Así, de las 52 fallecidas, 16, lo que supone un 30,76 %, habían denunciado con anterioridad, lo que constituye otro dato positivo que interesa resaltar en la lucha por vencer esta resistencia a denunciar. Somos conscientes, no obstante, de que falta mucho camino por recorrer pues, en muchas ocasiones, el círculo más íntimo de amigos, familiares o vecinos era consciente y conocedor de las discusiones, insultos o amenazas existentes entre las parejas, y en otras, la víctima había acudido con anterioridad a los profesionales a pedir ayuda, sin que en ninguno de los casos se hubiera formulado denuncia.

A continuación se señala el cuadro comparativo de víctimas fallecidas en los años anteriores:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Víctimas	74	59	74	68	52	55	58	62	52
No denuncian . . .	55	41	53	52	42	45	40	48	36
Denuncian	19	18	21	16	10	10	18	14	16
Españolas	35	39	49	41	41	40	41	39	32
Extranjeras	39	20	25	27	11	15	17	23	20
	52,6%	33,9%	33,8%	39,4%	20,7%	27,27%	29,3%	37,09%	38,5%
Reanudan convivencia . . .	7	9	7	3	4	1	4	2	6

Respecto a la nacionalidad, de los 52 agresores, 35 eran españoles y 17 extranjeros (67,30 % y 32,69 %, respectivamente). De ellos, 11 –el 21,15 %– se quitaron la vida inmediatamente después de cometer el hecho y 5 lo intentaron. La alta incidencia de suicidios de los agresores sigue siendo pues otra peculiaridad en esta modalidad de delincuencia.

Al igual que en 2009, 2010, 2011, 2013 y 2015, fue Andalucía la Comunidad Autónoma con mayor número de mujeres muertas a manos de sus parejas o exparejas, 7, si bien sufrió una reducción superior al 50 % respecto del año anterior, en que se contabilizaron 15 víctimas. Cataluña también computó 7 mujeres fallecidas, seguida de 6 en Illes Balears, Castilla y León y Valencia. Por el contrario en Cantabria, Navarra y La Rioja no se contabilizó ninguna víctima en 2016.

Analizando los últimos 10 años, según datos reflejados en el IX Informe del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, Andalucía, Cataluña, la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Valenciana son las que constatan mayor número de víctimas, representando el 60 % del total.

El mes del año en que más muertes se produjeron fue el mes de enero, con 8 víctimas, seguido de julio con 7, y 5 en mayo y noviembre.

La brutalidad en los medios empleados o en la forma de dar muerte a la víctima sigue siendo otro rasgo de identidad que acompaña a estos delitos e incluso podría afirmarse que en el periodo analizado se ha incrementado. Con frecuencia la violencia y el número de heridas ocasionadas es superior a la necesaria para causar la muerte, pues lo que busca es infligir un daño intenso y profundo. Como en años anteriores, las armas blancas y los golpes han sido los medios comisivos empleados con más frecuencia.

Junto a las 52 víctimas mortales, hemos de hacer referencia a otras 4 mujeres fallecidas, que no se incluyen en el cómputo global por encontrarse sus muertes en investigación y no existir, de momento, elementos de juicio suficientes para imputar la muerte a su pareja o para considerar que existía relación afectiva entre el agresor y la víctima.

Por último es preciso reflejar, para dar cuenta de la real incidencia de la violencia y brutalidad dentro de la pareja, la existencia de 49 ataques muy graves, muchas veces con medios peligrosos, que pusieron en riesgo concreto y grave la vida o la integridad de la mujer, de su familia o de sus hijos menores y que pudieron haber conseguido el resultado luctuoso buscado, que por diversas causas –capacidad de reacción de la víctima, intervención de vecinos o aviso a Policía– no se produjo. De estos 49 casos, solo 16 de las víctimas habían denunciado con anterioridad, lo que supone un porcentaje del 28,57 %, ligeramente inferior al existente en relación con las fallecidas, aunque en varios casos se constata que los agresores tenían denuncias anteriores por hechos similares con otras parejas.

El dato de las 16 víctimas mortales por violencia de género que habían denunciado con anterioridad a sus agresores nos obliga a efectuar un escrupuloso y detallado análisis de cada uno de los supuestos, a indagar las causas que, en cada caso en concreto, condujeron a la muerte de esas 16 mujeres a pesar de haber denunciado bien una situación de maltrato habitual, bien un maltrato psicológico, bien un acto de violencia puntual, para de esa forma conocer dónde se ha fallado o cómo podemos mejorar en el objetivo de dar una respuesta efectiva, puntual y adecuada a la protección de esas víctimas, sin perder de vista que la denuncia puede ser un factor que aumente la agresividad del maltratador y por tanto un elemento que eleve el nivel de riesgo.

De este estudio cabe señalar que en 5 supuestos la denuncia formulada había dado lugar a una condena y a la imposición de la corres-

pondiente pena, si bien ésta ya se encontraba cumplida, de manera que había transcurrido cierto tiempo desde el primer hecho delictivo y las víctimas habían reanudado la convivencia o al menos el contacto con el agresor.

En otros 3 casos la denuncia no había prosperado al acogerse la víctima a la dispensa prevista en el artículo 416 LECrim, dando lugar a su archivo, o el procedimiento se había iniciado pero había concluido por sentencia absolutoria al no desear la víctima declarar contra el agresor. En consecuencia, en ambos casos, se produjo el cese de las medidas protectoras, continuando la relación que mantenían con su agresor. La dispensa establecida en el artículo 416 LECrim, en realidad, más que proteger la paz familiar, es un instrumento que perjudica notablemente a las víctimas de VG, es contrario al carácter público de este delito y fomenta la sensación de impunidad que en relación a estas conductas tiene la sociedad.

Por otra parte, se observa que en otras 4 ocasiones, existía un procedimiento penal vivo con la imposición de una orden de alejamiento y prohibición de comunicación, bien como pena bien como medida cautelar derivada de la denuncia formulada que se encontraba vigente y que, en consecuencia, el agresor quebrantó, pero contando con el consentimiento de la víctima.

Hay otro grupo integrado por 4 víctimas, en que éstas habían formulado denuncia y obtenido una medida cautelar de prohibición de aproximación vigente el día de los hechos o si bien la habían solicitado no les había sido concedida, en que los que agresor se dirigió a la víctima sin que esta propiciara ningún acercamiento.

Todo ello refleja las peculiaridades de las víctimas de VG y la fuerte vinculación afectiva con el agresor, que no se rompe siquiera con la denuncia ya que, en muchas ocasiones, la víctima no es consciente de la gravedad del riesgo que corre de sufrir mayores agresiones. De hecho, de las 16 víctimas mortales que habían denunciado, 12 —el 75 %—, habían hecho uso de la dispensa, se acercaron a su agresor a pesar de la Orden de Protección (en adelante, OP) vigente o, una vez cumplida la condena, reanudaron la convivencia. Este dato tan significativo nos lleva a reclamar que la atención, asistencia y apoyo a las víctimas debe realizarse por personal cualificado y especializado con un seguimiento constante e independiente del curso que siga la causa penal, a fin de conseguir romper definitivamente su dependencia afectiva tan nociva con el agresor hasta su total recuperación, máxime cuando existen hijos menores.

Pero es el último grupo de víctimas, con prohibición de aproximación vigente, el que va ser objeto de un análisis más detenido a fin de

comprobar cuál fue la respuesta judicial y la protección que se le dispensó, cuál fue la valoración policial del riesgo y qué seguimiento policial se había dispuesto, qué medidas habían sido solicitadas, qué medidas fueron finalmente concedidas, si existía informe forense de valoración integral del riesgo y si se ofreció la posibilidad de efectuar un control de la medida por medios telemáticos.

El primer punto de reflexión es que en ninguno de estos casos se estableció el control por medios telemáticos de las medidas de alejamiento, a pesar de que en ocasiones había varias denuncias o quebrantamientos anteriores y de existir recursos disponibles. Ello puede ser debido a la reticencia de los órganos judiciales a acordarlo, al igual que de los fiscales y de las propias víctimas y sus letrados a solicitar su imposición, quizás por las molestias que provoca su funcionamiento en la vida cotidiana, lo que no puede ocultar la gran ayuda y refuerzo que proporcionan estos mecanismos en la protección de la víctima.

Continuando con este análisis se observa también la insuficiencia de la valoración del riesgo policial, único elemento junto con las declaraciones de denunciado y denunciante con el que normalmente se cuenta a la hora de valorar la existencia de «riesgo objetivo» que exige la ley procesal para adoptar la medida de protección. Quizás la propia rapidez del sistema por otorgar una protección a la víctima no redunde en su beneficio al impedir reunir todos los indicios existentes para valorar adecuadamente el nivel de riesgo que tiene.

En todo caso, la Fiscalía es consciente de que la valoración del riesgo es esencial a la hora de dar una respuesta protectora y eficaz a la víctima que denuncia y, sin perjuicio de la dificultad que esta valoración entraña, en la medida que se trata de prever el comportamiento futuro de una persona, está examinando junto con las FCSE, –Policía y GC–, las valoraciones policiales efectuadas en los casos más graves, el resultado que arrojan y las revisiones que se realizan, a fin de determinar si los ítems señalados en el nuevo baremo son adecuados y suficientes o si es necesaria su ampliación.

De este examen de los atestados y las valoraciones se desprende la importancia de contar con todos los antecedentes y la totalidad de la información generada por otras instituciones o profesionales (médicos, psicológicos, servicios sociales, educativos, centros de la mujer...) sobre la situación de esa víctima que normalmente antes de denunciar ha acudido a otros servicios, se lo ha contado a alguien, lo que requiere un mayor esfuerzo de coordinación e implicación activa de todas las instituciones concernidas.

Además es imprescindible complementar los informes policiales de valoración del riesgo con otros informes periciales, como viene reclamando la Fiscalía desde hace años, lo que requiere la implantación urgente en todo el territorio y todas las Comunidades Autónomas de las Unidades de Valoración Forense Integral (en adelante, UVFI) con personal especializado que apoyen en los juzgados de guardia con sus informes a la hora de decidir sobre la existencia de riesgo y su entidad.

1.2.2 HIJOS DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO. OTRAS VÍCTIMAS

La Fiscalía siente la máxima preocupación por los hijos menores huérfanos al haber sido asesinadas sus madres a manos de sus parejas cuyo hogar se rompe y su vida queda marcada por esa trágica vivencia, pero también por hijos menores de mujeres maltratadas que, como se reconoce legalmente tras la reciente reforma la LOMPIVG, son también víctimas y deben ser objeto de atención, protección y asistencia. Por ello es imprescindible reforzar las líneas de coordinación con las secciones de Menores y Civil de las Fiscalías a fin de que en el momento de adoptar medidas civiles se tenga conocimiento pleno de todas las circunstancias, medidas cautelares y otras incidencias del proceso penal, evitando resoluciones judiciales contradictorias o difíciles de compatibilizar con las medidas penales adoptadas y que puedan ir en detrimento de la adecuada protección de la víctima.

Tristemente tenemos que sumar a las muertes de mujeres referenciadas los ataques a otras personas de su entorno. En el año que se analiza las víctimas colaterales son 13, incluyendo personas fallecidas y heridas de mayor o menor consideración, de las cuales solo 1 era un niño menor de edad. Se trataba de un bebé de 45 días que el padre, en el curso de una discusión con la madre ocurrida en Níjar (Almería), mató zarandeándolo y golpeándolo brutalmente contra el suelo. Junto a éste luctuoso hecho existen 6 hijos menores que sufrieron lesiones de entidad. Ello supone una importante reducción frente a los 7 menores fallecidos el año anterior. También se aprecia un descenso del número de menores huérfanos por violencia de género, pasando de 53 el año anterior a 29 en 2016.

1.2.3 ESPECIAL REFERENCIA A LAS VÍCTIMAS CON DISCAPACIDAD

La Fiscalía viene estableciendo un apartado específico para referirse a las personas discapacitadas o enfermas que murieron o sufrie-

ron lesiones a consecuencia de VG. Aun siendo conscientes de que las mujeres discapacitadas víctimas de VG son más vulnerables y requieren un trato más especializado, muchas veces la relación de casos que se efectúa es incompleta por la escasez de datos existentes, si bien podemos referirnos a los siguientes: durante el año comentado 4 han sido las víctimas que presentaban algún tipo de limitación física o principalmente psíquica, aunque no consta que estuviera declarada. Junto a éstas, en otros 3 casos se constatan ataques muy graves contra personas con alguna deficiencia que por diferentes razones no consiguieron su propósito.

1.3 Retiradas de acusación y deducciones de testimonio por causas relacionadas con la violencia de género

1.3.1 RETIRADAS DE ACUSACIÓN

En 2016 hemos tenido conocimiento de 97 retiradas de acusación en juicios por Violencia contra la Mujer. En 47 de los casos, (el 48,54 %), se fundaron en la presunción de inocencia del acusado (art. 24 CE), y de éstas, en 8 ocasiones (8,24 % del total) el Fiscal consideró que la denuncia podía ser falsa, solicitando que se dedujera testimonio contra la denunciante.

Por su parte, 46 casos (el 47,42 %) tuvieron su origen en la falta de prueba, al acogerse la víctima a la dispensa del artículo 416 LECrim.

Por último en 4 casos (el 4,12 %), se basó la retirada de acusación en otros motivos.

1.3.2 ACUSACIÓN Y DENUNCIA FALSA

En esta Memoria haremos referencia exclusivamente a los procedimientos seguidos en el año 2016 por denuncia falsa sin perjuicio de reflejar en el cuadro adjunto la evolución de los registrados en años anteriores y los datos y proporciones finales revisados a fecha de 5 de abril de 2017.

En el año 2016 se interpusieron 142.893 denuncias por VG. Se incoaron 16 causas por denuncia falsa. De ellas, en 2 ocasiones se ha acordado el archivo o sobreseimiento provisional mientras que 14 causas siguen en tramitación, habiéndose formulado escrito de acusación en dos de ellas.

Año	N.º total de denuncias	Condena por denuncia falsa	%	Condenas + causas en tramitación	%
2009	135.540	11	0,0081	12	0,0089
2010	134.105	7	0,0052	7	0,0052
2011	134.002	12	0,0090	13	0,0097
2012	128.543	17	0,013	17	0,013
2013	124.894	12	0,0096	14	0,0112
2014	126.742	15	0,012	19	0,015
2015	129.193	5	0,0039	14	0,011
2016	142.893	0	0	14	0,01
Total	1.055.912	79	0,0075	110	0,01

De los datos reflejados se extraen dos conclusiones de interés:

1.^a El escasísimo porcentaje de causas incoadas cada año por delito de acusación y denuncia falsa –194– en relación al número de denuncias interpuestas por violencia sobre la mujer –1.055.912–, lo que supone un 0,18 %, es suficientemente elocuente para rebatir las voces que se alzan en torno a la prevalencia de «denuncias falsas» en materia de violencia sobre la mujer. Si hallamos la proporción en relación a los procedimientos en los que se ha dictado sentencia condenatoria –79–, resulta que sólo en el 0,0075 % se ha acreditado que eran falsas. Si a éstas sumamos las causas en tramitación, para el caso de que resultaran pronunciamientos condenatorios (110), el porcentaje final máximo será de 0.01 %.

2.^a Durante los años 2009 a 2016, se han dictado 79 sentencias condenatorias, de las cuales 46 (el 58,23 %) lo han sido por conformidad de la acusada. Nuevamente apreciamos en este actuar las características, peculiaridades y aristas que plantea este tipo específico de violencia y que ya fueron objeto de comentario en Memorias anteriores en relación a los recursos de revisión que se siguen ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo frente a sentencias condenatorias por VG.

1.3.3 DEDUCCIONES DE TESTIMONIO POR DELITO DE OBSTRUCCIÓN A LA JUSTICIA O POR FALSO TESTIMONIO.

En el año 2016 nos han comunicado 8 procedimientos incoados por deducción de testimonio contra la mujer por presunto delito de falso testimonio. En 4 de esos procedimientos el acusado fue conde-

nado, en 3 de ellas como autor de un delito de maltrato y, en otra, por un delito de quebrantamiento. En los demás casos, el Juez absolvió a los acusados de los delitos referidos aun existiendo indicios serios de carácter incriminatorio por lo que dedujo testimonio contra la mujer por si hubiera mentido en el acto del juicio oral (en adelante, JO).

1.4 Sentencias condenatorias y absolutorias relativas a hechos que produjeron o pudieron producir como resultado el fallecimiento de las víctimas de violencia de género

En el año 2016 hemos tenido conocimiento de 68 sentencias dictadas por delitos contra la vida de las que 60 han sido condenatorias (88,24 %) y 8 absolutorias (11,76 %)

De las sentencias condenatorias, 33 (55 %) lo han sido por asesinato consumado, 7 (11,66 %) por asesinato intentado; 7 (11,62 %) por homicidio consumado y 13 (21,66 %) por homicidio intentado.

En la generalidad de los supuestos, la condena por delito de asesinato ha sido por concurrir sólo una de las circunstancias agravantes específicas, la alevosía, lo que ha ocurrido en 35 ocasiones. No se ha producido ninguna condena por delito de asesinato sólo con ensañamiento. Sin embargo, por concurrir ambas circunstancias, alevosía y ensañamiento, se han condenado en 5 ocasiones. De ello se deduce que en el 66,66 % del total de las sentencias condenatorias estudiadas se ha apreciado la alevosía, lo que revela el aprovechamiento por parte del autor de la indefensión en que se encuentra la víctima; y en el 8,33 % (5 ocasiones) fue apreciada la circunstancia de ensañamiento.

1.5 Circunstancias agravantes y atenuantes

Se ha aplicado en 56 ocasiones la circunstancia agravante de parentesco.

En las resoluciones en las que no se apreció su concurrencia fue debido a que la relación existente entre la víctima y el agresor era muy reciente, de muy corta duración o no convivían. (SAP Secc. 27.ª de Madrid n.º 134/16; SAP Secc. 2.ª de Palma de Mallorca n.º106/16; y SAP de Barcelona n.º 8/16, de 15 de febrero)

En dos ocasiones se apreció la circunstancia agravante de abuso de superioridad, en una la de disfraz (art. 22.2 CP), en otra ocasión la de reincidencia (art. 22.8 CP) y en una la agravante de género del artículo 22.4 CP. (SAP de Vizcaya Secc. 6.ª n.º 53/16). En otra ocasión se solicitó por el Fiscal la aplicación de la circunstancia agra-

vante de género (SAP Secc. 20.^a de Barcelona n.º 921/16) si bien rechazó aplicarla el Tribunal al considerar que «no todo delito en el que la víctima sea la esposa o mujer (...) puede llevar objetivamente a su aplicación», que no había prueba alguna que acreditara esa intencionalidad específica y que las acusaciones no introdujeron en su relato fáctico ningún hecho o circunstancia de la que se desprenda que el autor actuó por ese motivo.

En 4 ocasiones se aplicó la eximente completa del artículo 20.1 CP; en otras 5, la incompleta de trastorno mental del artículo 21.1 en relación al 20.1 CP; en 4 ocasiones la análoga del artículo 21.7 en relación a los artículos 21.1 y 20.1CP.; en 1 ocasión la eximente incompleta del artículo 21.2 CP y en otra la análoga del art. 21.7 en relación a los artículos 21.2 y 20.2 CP; en una la de embriaguez y en 5 la análoga de embriaguez o drogadicción (art. 21.7 en relación a los arts.21.2 y 20.2 CP); en 8 la atenuante de confesión de los hechos (art. 21.4 CP). y en 1 la análoga a la de confesión (art. 2.7 en relación al art. 21.4 CP). En 5 ocasiones la de la reparación de daños (art. 21.5 CP) y en 1 ocasión la análoga de reparación (art. 21.7 en relación al art. 21.5 CP).

1.6 Sentencias absolutorias

Han sido 8 las sentencias absolutorias, dictadas por las Audiencias Provinciales de Las Palmas, Granada, Jaén, Tenerife, Pontevedra, Barcelona (1) y Madrid (2), respectivamente. En 4 ocasiones se absolvió al investigado al concurrir la eximente completa del artículo 20.1 o 2 CP, y en 4 ocasiones el Tribunal absolvió en base al principio de presunción de inocencia.

1.7 Imposición de la pena accesoria de inhabilitación o privación de la patria potestad de los hijos menores (arts. 55 y 56 CP)

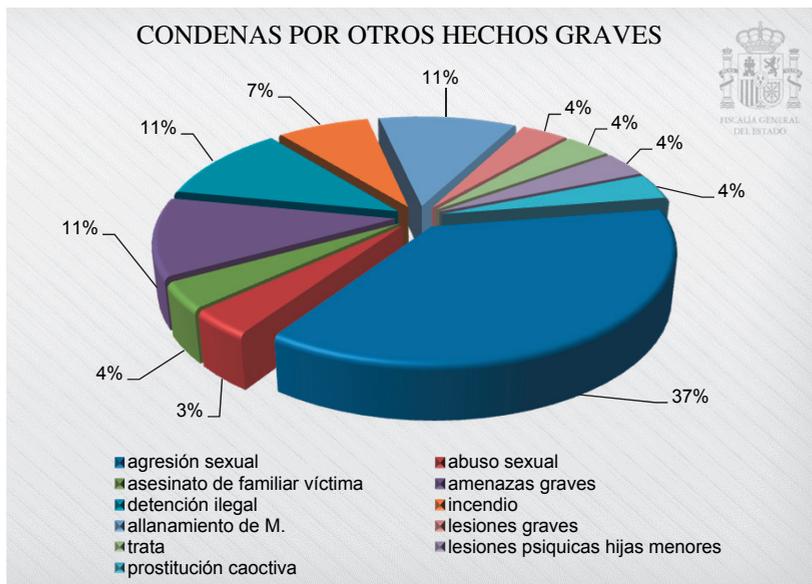
Del total de las sentencias dictadas en relación a delitos contra la vida consumados o intentados (68) en 22 ocasiones las víctimas tenían hijos comunes menores de edad (32,35 %); en 14 ocasiones se impuso al condenado la pena de privación de la patria potestad y en 3 la de inhabilitación especial para el ejercicio de ese derecho (en una de ellas como autor de un delito de amenazas menos graves en la persona del propio hijo menor). En un caso ninguno de los dos progenitores tenía la guarda y custodia del menor y en otro fue absolutoria por falta de pruebas respecto del delito contra la madre; en tres ocasiones, pese a la existencia de hijos, ni se solicitó ni se impuso la pena del artículo 55 CP.

Del total de las sentencias condenatorias recaídas en las que existían hijos menores de edad sometidos a la patria potestad del condenado (20), se acordó la privación o la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad en 17 ocasiones, lo que representa el 85 %.

En cuanto a las sentencias absolutorias dictadas por delitos contra la vida, en tres ocasiones las víctimas tenían hijos menores de edad, pero uno de ellos estaba ya bajo la guarda y custodia de una tercera persona; en las otras dos ocasiones se absolvió por falta de pruebas pero en una de ellas, como ya hemos adelantado, el acusado fue condenado por amenazas graves en la persona del propio menor, y fue inhabilitado para el ejercicio de la patria potestad.

1.8 Sentencias condenatorias dictadas por las Audiencias Provinciales por otros hechos graves

Estas sentencias ponen de relieve el alcance de este fenómeno violento con la misma intensidad que aquellas referidas en el capítulo anterior y que evidencian la gran variedad de bienes jurídicos afectados. Son 23 las analizadas de las que se deduce una amalgama de delitos graves por los que fueron condenados los acusados cuya proporción se refleja en la siguiente gráfica:



1.9 Nuevos instrumentos para la mejor protección de las víctimas

1.9.1 IMPLANTACIÓN DEL PROTOCOLO MÉDICO FORENSE DE VALORACIÓN URGENTE DEL RIESGO DE VIOLENCIA DE GÉNERO (EN ADELANTE, PMFVUR).

Pese a la gran utilidad del PMFVUR como herramienta para efectuar la valoración de riesgo objetivo su uso sigue siendo muy escaso, habiéndose emitido exclusivamente 284 informes de conformidad con el protocolo, número muy inferior al del año anterior (421) y a todas luces insuficiente e insignificante si se tiene en cuenta el número de solicitudes de OP en las que su utilización podría haber sido de gran utilidad (0,74 % del total de aquellas). En concreto, en Castilla y León se han emitido 5 frente a las 102 del año anterior; en Extremadura 150 (9 menos que en 2015); y en Murcia 145, dato muy superior a los 129 del año anterior. Sin embargo, en Illes Balears se ha emitido sólo uno, igual que en Melilla y 2 en toda Castilla la Mancha. Estos datos corresponden exclusivamente al ámbito de competencia del Ministerio de Justicia.

1.9.2 UNIDADES DE VALORACIÓN FORENSE INTEGRAL (UVFI).

Como ya hemos apuntado años anteriores, seguimos considerando esencial la total implantación de estas unidades a fin de poder contar con informes elaborados conjuntamente por los profesionales que la componen –médico forense, psicólogo y trabajador social– en los procedimientos penales y civiles relacionados con la VG en que se precisen. Por ello lo deseable es la existencia de estas unidades con capacidad para atender a todos los Juzgados, sin que su operatividad pueda ser suplida por los equipos psicosociales, por otra parte sobrecargados, como ocurre en la Fiscalía Provincial de Madrid. No se ha conseguido esta pretensión¹, siendo el panorama actual, en cuanto a su existencia, semejante al del año anterior. Los Fiscales siguen reclamando su creación y a la vez poniendo de manifiesto la sobrecarga de las existentes y la quiebra del principio de especialización y, en consecuencia, el retraso que sufre la tramitación de los procedimientos, por

¹ No existen, según nos informan los Fiscales Delegados, en Valladolid, Girona, Tarragona, Lleida, Zaragoza, Huesca, Illes Balears, Lanzarote, Fuerteventura, Madrid, Asturias y Cuenca. En Barcelona, sólo en los partidos de Barcelona, L'Hospitalet y Gavá.

lo que se evita la petición de informes salvo cuando es estrictamente necesario.

Los Fiscales reflejan que éstos son especialmente útiles en supuestos de violencia habitual, maltrato psicológico o acoso. Incluso, algunos señalan su importancia en exploraciones de menores a la hora de adoptar medidas civiles o en declaraciones de menores víctimas como prueba preconstituida (Fiscalías Provinciales de Badajoz y A Coruña). Con frecuencia se recurre a otros recursos o servicios existentes en la comunidad para la confección de estos informes.

Son escasos los Fiscales que afirman buen y adecuado funcionamiento de la unidad, como es el caso de La Rioja que señala que pueden contar con sus informes ya que sus miembros asisten de forma rotatoria al Juzgado de guardia. Extremadura pone de relieve la implicación y fluida relación con ellos.

Valencia señala los esfuerzos de la Consejería de Justicia para crear una verdadera Unidad Forense de Valoración que actúe en las guardias, lo que actualmente no es posible. En la misma línea lo hace Lugo, que agradece el esfuerzo que ha realizado la Administración al establecer un segundo equipo que ha descongestionado el trabajo y reducido la demora existente, en ocasiones superior a los 6 meses. Andalucía es la CA que más UVFI posee. En algunas provincias realizan valoraciones iniciales en el servicio de guardia, pero, salvo estos casos excepcionales, estas unidades no están disponibles en las guardias y atienden, además, a otros servicios o Juzgados.

1.9.3 ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN

En 2016 se nos ha comunicado 3 solicitudes de Orden Europea de Protección, todas ellas como Estado de emisión. (DP 62/16 del JVM n.º 1 de Barcelona; –Ejecutoria 336/15 del J. Penal n.º 1 de Ourense; y Sumario n.º 399/16 del JVM de Pontevedra)

1.10 Actuaciones de la Unidad Coordinadora contra la Violencia sobre la Mujer de la FGE

1.10.1 RELACIONES CON OTROS ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL

Durante todo este año la Unidad ha estado solo integrada por la Fiscal de Sala Delegada, la Excm. Sra. D.ª Pilar Martín Nájera, y por una Fiscal Adscrita, la Ilma. Sra. D.ª Teresa Peramato Martín, sin que, dada la provisionalidad del mandato de la Fiscal General del Estado

derivada de encontrarse el Gobierno en funciones, se haya producido la provisión de la otra plaza de Fiscal Adscrito. Esta situación, por su prolongación en el tiempo, ha supuesto una carga de trabajo considerable donde la experiencia y dedicación de D.^a Teresa Peramato Martín en apoyo de la Fiscal de Sala ha sido imprescindible.

Además de la asistencia de la Fiscal Delegada a las diversas Juntas de Fiscales de Sala y a las reuniones periódicas que todas las Fiscalías especializadas ubicadas en la Calle Ortega y Gasset mantienen con el Excmo. Sr. Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, se han mantenido contactos y fluidas relaciones tanto con la Secretaría Técnica como con la Unidad de Apoyo y con la Inspección Fiscal, dando puntual respuesta a los informes que se nos solicitan.

Por otra parte, se mantiene contacto con las demás Fiscalías especialistas, especialmente con la Fiscalía especialista en materia de protección y tutela de las víctimas del proceso penal, tras la publicación de la LEV. Igualmente con las Unidades Coordinadoras de Menores y Criminalidad Informática y con la Sección Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, pues la realidad pone de manifiesto, cada vez con más frecuencia, la necesidad de una estrecha colaboración, compartiendo información, para asegurar la unidad de criterio y la eficacia en la actuación de la Fiscalía.

También se mantiene la normalidad en las comunicaciones con los Fiscales Jefes Superiores, Fiscales Jefes Provinciales y Fiscales Jefes de Área.

Sí quiero detenerme en la relación con los Fiscales Delegados y de Enlace, cuya designación ha supuesto un avance importante en materia de coordinación tras la publicación de la Instrucción 1/2015, de 13 de julio sobre *algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, donde la FGE hace hincapié en «la necesidad de que la especialidad debe irradiar sus efectos a las Fiscalías de área», de manera que los efectos positivos que ofrece la especialización, alcancen a todos los órganos del Ministerio Fiscal. En este momento ya están todos los Fiscales de enlace designados y la comunicación directa de ellos con su delegado está facilitando y agilizando la coordinación.

Como en años anteriores la comunicación es constante con los Fiscales Delegados, bien solicitando información desde esta Fiscalía en relación a la tramitación de procedimientos o sobre actuaciones concretas, bien dando respuesta desde esta Unidad a las consultas de carácter sustantivo o procesal que los/as Delegados realizan, facilitando la jurisprudencia que sustente nuestra opinión o la referencia a Circulares, Consultas o Instrucciones de la FGE que traten los temas

planteados. Este año estas consultas han sido más frecuentes debido a los múltiples cambios procesales y sustantivos que se han publicado.

Por otra parte, la mayoría de los Fiscales Delegados denuncian los problemas que está generando la aplicación de seis sistemas informáticos diferentes en España, en los que se detectan lagunas importantes que impiden el reflejo de la actividad judicial y de la Fiscalía y que generan una lógica desconfianza en nuestras estadísticas. Esas deficiencias a veces son suplidas por el apunte manual que llevan los Fiscales, lo cual les genera una sobrecarga de trabajo injustificable.

La limitación de plantillas impide que sean los Fiscales especialistas los que acudan a las comparecencias de las órdenes de protección y de otras medidas cautelares que se celebran en todos los JVM y, fuera de los horarios de éstos, en los Juzgados de Instrucción, lo que ocurre en muchos Juzgados de capital y en la mayoría del resto de los Juzgados de cada provincia, siendo en estos últimos práctica habitual compaginar el servicio de guardia ordinario con el del JVM, lo que supone una sobrecarga de trabajo incompatible con la serenidad que se requiere para valorar el riesgo y tomar la decisión prudente y más adecuada a la efectiva protección de las víctimas y que además no se ve reflejada en el baremo de productividad, circunstancias todas ellas que provocan el desaliento y cansancio de los Fiscales y en consecuencia, continuos cambios en detrimento de la especialización que se pretende en el ámbito de la Violencia sobre la Mujer.

La incidencia de esas carencias se advierte más acusadamente en el ámbito rural donde, como pone de manifiesto la Ilma. Sra. Fiscal Delegada de Huelva, «Persiste la brecha de una justicia de capital frente a una justicia rural o de pueblo», pues los Juzgados de fuera de la capital con competencias no exclusivas, carecen de UVIF, de Puntos de encuentro Familiar (en adelante, PEF), de salas que impidan el contacto físico entre agresor y víctima o salas adecuadas para realizar las exploraciones de menores en los términos exigidos en la LEV.

Los Fiscales expresan la necesidad de dar una respuesta también especializada a la Violencia Doméstica, en atención al incremento de ésta, principalmente sobre los mayores y las personas con discapacidad necesitadas de una especial protección.

Por otra parte, desde esta Fiscalía se hace un estudio de todas las sentencias y autos que el TS dicta en relación a nuestra especialidad, remitiendo a todos los Fiscales Delegados aquellas resoluciones que sean de interés.

Los días 7 y 8 de noviembre de 2016 se celebró en Madrid el XI Seminario de Fiscales Delegados de Violencia sobre la Mujer, bajo la dirección de la Excm. Fiscal de Sala Delegada, que tuvo por objeto

principal el estudio de las últimas reformas introducidas en el CP y que afectan a la violencia sobre la mujer, sin olvidar a los menores y la incidencia de las nuevas tecnologías en estos delitos.

1.10.2 RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN

1.10.2.1 *Observatorio del CGPJ*

Se han celebrado dos reuniones los días 16 de febrero y 17 de mayo en las que se trataron diversos temas entre los cuales merece destacar la preparación del congreso que de forma bienal organiza el Observatorio, con intervención de una amplia representación de todos los organismos e instituciones implicados en la lucha contra la VG.

Dicho Congreso se celebró en el antiguo Salón de Sesiones del Senado. Fue inaugurado por los Excmos. Sres. Presidente del Senado y Presidente del CGPJ, la Excma. Sra. Fiscal de Sala de VG en representación del FGE, la Sra. Presidenta del Colegio General de la Abogacía, el Sr. Presidente del Colegio General de Procuradores y los Sr. Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, la Sra. Secretaria de Estado de Justicia y la Sra. Delegada de Gobierno para la VG.

El Congreso, con una amplia participación de miembros de las carreras judicial y fiscal, Letrados de la Administración de Justicia, representantes de CC.AA., abogados, policías y sociedad civil, tuvo por objeto cuatro temas centrales: «Las reformas legislativas en materia de VG a la luz del Convenio de Estambul», «La ruptura del silencio cómplice», «Jóvenes y adolescentes víctimas de violencia de género» y «Protección a las víctimas y menores».

Por último, el día 23 de noviembre de 2016, tuvo lugar en la sede del CGPJ, la ceremonia de entrega de los XII Premios del Observatorio, acto presidido por el Excmo. Sr. Presidente del CGPJ.

1.10.2.2 *Delegación de Gobierno para la Violencia de Género. Observatorio Estatal contra la Violencia de Género*

Aunque la Delegación del Gobierno para la VG ha seguido actuando y trabajando con normalidad, lo cierto es que la actividad y funcionamiento del Observatorio Estatal se ha visto seriamente afectado por la existencia de un Gobierno en funciones, hasta el punto que desde el mes de noviembre de 2014 hasta junio de 2016 no se ha convocado a reunión alguna, a pesar de que la Fiscalía de modo reiterado ha solicitado la convocatoria del Pleno del Observatorio para dar cum-

plimiento a lo dispuesto en el artículo 7.3.º del Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, *por el que se establecen las funciones, régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*, poniendo de relieve la necesidad de la convocatoria no sólo por estar así establecido sino porque había aumentado el número de mujeres asesinadas y se habían producido importantes cambios legislativos que debían ser analizados por las diversas instituciones integrantes de ese órgano. Finalmente se convocó la reunión del Pleno, que se celebró el día 3 de junio de 2016 con asistencia de la Fiscal de Sala. En ella, además de aprobar el acta de la lejana sesión anterior, se sometió a aprobación el VIII Informe.

1.10.2.3 *Comisión de Seguimiento de los dispositivos electrónicos*

En este año, en el seno de esta Comisión, fuimos convocados a una sola reunión, el día 6 de octubre de 2016, en la que, entre otros temas, se aprobaron los documentos elaborados para facilitar información sobre el sistema de seguimiento (Jueces, Fiscales y FCSE).

En relación a las incidencias de los dispositivos que son informadas por la Delegación de Gobierno, entre las que destacan las referidas a situaciones en las que sólo la víctima es portadora del dispositivo por hallarse el investigado/condenado en prisión o en paradero desconocido, o aquellas otras en las que lo porta el investigado pese a que no lo hace la víctima, por razones diversas como puede ser su voluntad de no llevarlo, en el año 2016 se han recibido 13 oficios en relación a 60 procedimientos y 17 provincias. De la información facilitada por los Fiscales a 31 de diciembre, se desprende que de 47 dispositivos, en 40 ocasiones fue interesada la retirada del dispositivo a la víctima al hallarse el imputado/condenado en prisión o haber finalizado la vigencia de la medida o pena de prohibición de aproximación y en 7 ocasiones se solicitó su mantenimiento o reinstalación al estar aquél en libertad y resultar necesario el control de la medida o pena.

Para facilitar la prueba de los delitos de quebrantamiento de usuarios de los dispositivos, se remitió por la Excma. Sra. Fiscal de Sala a todos los Fiscales Delegados y de Enlace oficio de 17 de marzo de 2016 por el que se hacía saber que se pueden solicitar al Centro Cometa la remisión vía correo electrónico de los mapas o pantallazos en los que se comprueba la localización del investigado respecto de las zonas de exclusión fijas o móviles de la prohibición (dado que en la remisión vía fax se dificulta la interpretación al reci-

bir la información en blanco y negro), así como cualquier otra información relevante.

1.10.2.4 *Relaciones con el Ministerio del Interior*

En relación a la colaboración que mantiene esta Unidad con la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo de la Unidad Técnica de la Policía Judicial del Cuerpo de la Guardia Civil (en adelante, GC), y dado el avance del proyecto y la implicación en el mismo de Policía, la GC y la Universidad, la Excm. Sra. Fiscal de Sala convocó al equipo a una reunión que se celebró el día 3 de marzo de 2016 a fin de que nos dieran cuenta del estado del proyecto y establecer una línea de actuación coordinada necesaria al haberse ampliado tanto el número de participantes, teniendo lugar a lo largo del año numerosos contactos.

Igualmente la Fiscalía ha mantenido y fomentado contactos con los responsables de las Unidades de Familia y Mujer de la Policía Nacional (en adelante, UFAM) y de los Equipos Mujer-Menor de la guardia Civil (en adelante, EMUME) en orden a mejorar la coordinación y protección a las víctimas recordando que los hijos menores de las mismas también son víctimas de VG y que es necesario extremar la delicadeza en el momento de recibirles declaración y, en la medida de lo posible hacerlo en dependencias adecuadas para evitar la confrontación visual y el respeto a la dignidad de la víctima. Para ello se dieron directrices para mejorar la redacción de los atestados y se acordó mantener reuniones cada trimestre a fin de analizar y hacer un seguimiento de los casos ocurridos y de la mejora en el sistema de coordinación y valoración del riesgo.

Por otra parte, la Fiscalía ha asesorado a la UFAM en la elaboración del «Manual de procedimiento de las Unidades Familia y Mujer de la Policía Nacional».

1.10.3 RELACIONES INTERNACIONALES

1.10.3.1 *Recepción de delegaciones multidisciplinares de otros países*

En 2016 hemos recibido a delegaciones de Fiscales de Argentina, Perú y Egipto, todas ellas interesadas en conocer el funcionamiento de la Fiscalía especializada y el tratamiento de la VG que existía en España.

1.10.3.2 *Intervención de la Fiscalía de Sala de Violencia en el Seminario Internacional sobre Violencia de Género celebrado los días 23 a 27 de mayo de 2016 en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Montevideo, (Uruguay).*

A través de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, se solicitó nuestra intervención junto a representantes de la Guardia Civil y la Policía Nacional, ya que dicho curso estaba organizado por la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante, AECID). Intervinieron Policías, Jueces y Fiscales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y República Dominicana. A lo largo de la última semana del mes de mayo se impartieron diversas ponencias por parte de los representantes españoles y de los representantes de los otros Estados en la sede de la AECID de Montevideo (Uruguay).

Con este motivo se desplazó la Fiscal de Sala a Argentina manteniendo encuentros con la Fiscal de Violencia de Género de Buenos Aires, así como con el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y con la Secretaria de Asuntos relacionados con la Justicia, firmando un memorando de colaboración en materia de VG.

1.10.3.3 *Participación de la Fiscal de Sala en el V Curso internacional de Violencia sobre la Mujer organizado por la Dirección General de la Policía Nacional.*

La participación de la Fiscal de Sala en este Congreso que se desarrolló a lo largo de los días 28 a 31 de mayo de 2016 tuvo lugar en una mesa redonda titulada «La coordinación interinstitucional en la respuesta, un avance imprescindible».

1.11 **Evolución de la criminalidad y actividad de ministerio fiscal**

1.11.1 DENUNCIAS

De los datos publicados por el Observatorio del CGPJ se advierte que en 2016 se produjo un importante ascenso en el número de denuncias respecto del año anterior equivalente al 8,59%, habiéndose registrado un total de 142.893, superando incluso al número de las efectuadas en el año 2009 (135.540). Ese incremento es un dato muy

positivo, pues sólo si el hecho violento llega a conocimiento del Juez se podrán interesar y adoptar medidas cautelares en protección de las víctimas y de sus hijos menores. No obstante, y dado que según la Macroencuesta 2015 la cifra oculta era del 65 %, aunque este dato hoy fuera menor, lo que está claro es que aún estamos lejos de alcanzar el objetivo marcado por todas las instituciones de conseguir que la víctima denuncie y que la sociedad alcance el nivel de concienciación e implicación adecuado pues, del total de las denuncias, sólo se presentaron por parte de familiares el 1,44 % pese que el 81 % de las víctimas reconocieron que habían contado su situación alguna vez a familiares, amigos y personas del entorno, lo que nos lleva a insistir en la necesidad de continuar en esas campañas de concienciación y a potenciar todas aquellas medidas que contribuyan a empoderar a las mujeres para que sean capaces de tomar la difícil decisión de denunciar y de mantenerse firmes durante el procedimiento. Llama la atención también el escaso porcentaje de denuncias efectuadas por servicios asistenciales y terceros en general que, al margen de la emisión del parte de lesiones, sólo alcanza el 2,74 % pese a la cantidad de mujeres que, según la Macroencuesta, acuden al psicólogo o psiquiatra (29,22 %), al médico o centro de salud (22,36 %) o a los Servicios Sociales (13,13 %).

1.11.2 PROCEDIMIENTOS PENALES

En este apartado analizamos los datos facilitados por las distintas Fiscalías provinciales, lo que nos da una visión muy sesgada de la actuación de los Fiscales pues, además de su intervención en las actuaciones a continuación referidas, emiten continuamente informes durante la fase de instrucción e intermedia, interponen e impugnan multitud de recursos e intervienen en numerosísimas ocasiones en la tramitación de las ejecutorias, impulsando las mismas.

1.11.3 COMPARENCIAS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y RESULTADO

Las medidas cautelares constituyen uno de los principales instrumentos procesales para atajar el fenómeno de la VG puesto que tienen por objeto alejar a la víctima del agresor, bien a través de la medida de prisión provisional, si el riesgo es extremadamente grave (art. 503.1, 2 y 3 c LECrim), bien a través de las medidas cautelares comprendidas en los arts.544 bis y 544 ter LECrim, siendo las más frecuentes las de

prohibición de aproximación y comunicación del agresor respecto de la víctima.

El total de medidas cautelares adoptadas nos da un dato aproximado de la actividad del M. Fiscal, pues para acordar la prisión provisional o la O.P., es necesario celebrar la comparecencia (arts. 505 y 544 ter 4) a las que necesariamente acude el Fiscal y en relación a las otras, o bien se celebra aquella o bien se informa por escrito al respecto, por lo que, al menos, habrá intervenido en 33.539 comparecencias de OP y de prisión provisional, a las que habría que sumar la intervención en aquellas comparecencias del artículo 505 LECrim celebradas que no dieron lugar a la adopción de la medida.

Hemos de poner en evidencia que en los datos de Fiscalía no se recoge el número de OP solicitadas y medidas cautelares del artículo 544 bis LECrim, sino el de resoluciones adoptadas: 28.496 y 7.161 respectivamente, lo que arroja un total de 35.657, a falta de los datos de la Fiscalía Provincial de santa Cruz de Tenerife.

De esas 28.496 resoluciones de OP, en 13.589 ocasiones fue adoptada (47,68 %), y en 9.260 denegada (42,17 %). De las OP acordadas, siguiendo con nuestros datos, en el 63,92 % se adoptaron únicamente medidas penales; en el 32,02 %, medida civiles y penales y en el 4,02 % sólo medidas civiles.

Si examinamos los datos del CGPJ, mucho más fiables, las OP solicitadas en los JVM fueron 28.000 y en los J. de Guardia 5.355, por lo que el total de las OP solicitadas fue de 33.355, de las que se tramitaron 32.307; fueron acordadas 20.524 (63,52 %) y se denegaron 11.802 (36,48 %). Si examinamos el porcentaje de las acordadas en los JVM este es ligeramente menor, pues del total de las tramitadas (27.972), las acordadas fueron 16.675, es decir el 59,71 % (denegadas, el 40,29 %).

Sin embargo, estas son medias nacionales que no dan una visión objetiva de la realidad, pues hay CC.AA. en las que el porcentaje de OP denegadas es mayor a la media y sorprendentemente muy superior en algunos partidos judiciales como se puede ver en las siguientes tablas.

	CC.AA.		Cataluña	Madrid	P. Vasco		
	OP denegadas		64,65 %	51,28 %	49,2 %		
Part. Jud.	Barcelona	Badalona	Granollers	Madrid	Irún	Barakaldo	Málaga
OP denegadas	75,6 %	62,7 %*	73 %	59,7 %	86,8 %	59,8 %	87,4 %**

* Llama poderosamente la atención el dato de las OP solicitadas que fueron inadmitidas a trámite, el 30,39 %.

** En Andalucía la media de OP denegadas es del 31,5 %.

La determinación de las causas por las cuales existen diferencias tan exageradas exige de un análisis detenido y detallado de la situación. Posiblemente la razón última esté en que los profesionales de la Justicia necesitemos, además de un formación de calidad, de instrumentos de valoración de riesgo que nos auxilien en esa difícil labor que exige unos conocimientos que exceden de los que puedan proporcionar las partes, los testigos y la Valoración de Riesgo Policial, a los que habría que añadir la infrautilización de Protocolo Forense de Valoración Urgente ya referida y que se resolvería posiblemente si existieran UVFI en todas las Provincias.

1.11.4 ESCRITOS DE ACUSACIÓN

El total de escritos de acusación formulados por los Fiscales en estos procedimientos es de 46.008 (11,6 % más que en 2015). En relación al número de procedimientos incoados con entrada en Fiscalía, 168.935 (un 19,56 % más), la proporción de los calificados es de 27,23 %. Para comprender este dato es preciso tener en cuenta la naturaleza de los procedimientos, pues el trámite procesal en que se hallen determina la posibilidad de formular tal escrito.

Tipo de procedimiento	Total
Diligencias urgentes JVM	54.771
Juicios rápidos elevados al JP	14.943
Diligencias previas (JVM)	82.985
Procedimiento abreviados elevados al JP o AP	15.280
Sumario JVM	288
Procedimiento ordinario	208
Jurado JVM	274
Jurado Audiencia	186

Así, de las 54.771 DU, sólo 14.943 fueron elevadas al JP con escrito de acusación. El resto o bien fueron transformadas en diligencias previas, o sobreseídas, o bien fueron objeto de acusación y se dictó sentencia con la conformidad del acusado por el propio JVM. De las DP que tuvieron entrada en Fiscalía (82.985), fueron elevadas al JP o AP para su enjuiciamiento con escrito de acusación 15.280; el resto bien siguen en tramitación, bien han sido archivadas o transformadas en otro procedimiento, bien han resultado inhibidas. De los 288 sumarios, 208 han sido elevados a la AP, lo que no significa que en todos ellos se haya formulado acusación a 31 de diciembre de 2016.

De los 274 procedimientos de jurado incoados, 186 han sido remitidos a la AP para celebrar el juicio oral, en los que sí se ha formulado escrito de acusación.

1.11.4 INTERVENCIÓN EN JUICIOS ORALES

El número de asistencias a juicio oral (en adelante, JO) por parte del MF es al menos igual al número total de sentencias dictadas en causas por delito: 37.518.

1.11.5 TERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PENALES

De los datos de Fiscalía se desprende que del número total de sentencias por delito han sido condenatorias 25.552, el 68,11 % (3,38 % más que en 2015). De éstas, lo han sido por conformidad del acusado 12.602 (49,31 %; un 1,68 % más que en el año anterior).

En cuanto al tipo penal objeto de condena, el delito por el que mayoritariamente se ha condenado es el de maltrato ocasional del artículo 153 CP (46,43 %); seguido del de amenazas leves del artículo 171.4 CP (el 18,77 %); quebrantamiento de medida cautelar (13,24 %); lesiones menos graves y graves de los artículos 147 y ss. CP (7,68 %); delito de violencia habitual del artículo 173.2 CP, (el 7,24); quebrantamiento de condena (6,7 %) y coacciones leves del artículo 172.2 CP (3,59 %). En relación a los nuevos tipos penales, destaca que han dictado 150 sentencias condenatorias por el delito de acoso y hostigamiento del artículo 172 ter CP (150 % más que en 2015). En cuanto a los delitos leves, además de las sentencias condenatorias dictadas por los tipificados en los artículos 171.7 (77) y 172.3 (48) CP, se han registrado bajo el epígrafe «Otros» 1.791 condenas que deben venir referidas al actual 173.4 CP.

Según el CGPJ, se han dictado en total (JVM, JP y AP) 45.317 sentencias (1,65 % menos que en 2015) de las que el 68,91 % han sido condenatorias (un 6,35 % más que en el año anterior). Si analizamos los datos por órganos judiciales vemos que esa tendencia se reproduce en los Juzgados de lo Penal, en los que el porcentaje de sentencias condenatorias es del 66,68 % (1,2 % más en 2015); sin embargo, en las AP el porcentaje de sentencias condenatorias fue del 83,62 %, un 2,15 % menos que en el año 2015.

	JVM	Juzgado de lo Penal	Audiencia Provincial	Total
Condenatorias	15.823	15.175 (54,89%)	230 (71,56%)	31.322 (66,20%)
Absolutorias	3.418 (17,76%)	12.473 (45,11%)	52 (18,44%)	15.943 (33,80%)

No es posible determinar cuál es la razón por las que se han dictado las sentencias absolutorias, que pese a ser menos que en el año anterior todavía es un dato preocupante, sobre todo en el ámbito de los Juzgado de lo Penal donde se enjuician el mayor número de delitos.

Sin perjuicio de aquellos procedimientos que terminaron en el JVM por sobreseimiento provisional (el 41,54%, un 2,24% más que el año anterior) y que por experiencia sabemos que en muchas de estas ocasiones la causa está en la aplicación del artículo 416 LECrim, según los datos del CGPJ, ante los JVM la ratio de víctimas que se acogen a la dispensa es del 11,9% y en los Juzgado de lo Penal del 14,5%. Sin embargo, este dato no refleja la sensación de los Fiscales, que en sus Memorias insisten en que son muchísimas las víctimas que se acogen a la dispensa, ni coincide con los pocos datos que éstos nos facilitan; así por ejemplo, en Valladolid de 136 sentencias absolutorias del Juzgado de lo Penal, en 62 ocasiones la víctima no declaró, (21,9% del total de los procedimientos enjuiciados); en A Coruña el porcentaje sería del 23%; en Madrid del 17,19% y en este último caso la Delegada manifiesta que número de víctimas que se acogió a la dispensa fue inferior al año anterior a consecuencia de la aplicación en los primeros meses del año de la STS 449/15, de 14 de julio, hasta que la AP se pronunció en contra de la denegación de la dispensa a la víctima que había sido acusación particular en algún momento del procedimiento.

1.12 Especial referencia a menores de edad víctimas y agresores de violencia de género

Según el CGPJ, 179 menores de edad fueron enjuiciados por delitos la violencia contra la mujer, imponiéndose medidas en un 90,62% de los casos. La evolución desde el año 2011 hasta ahora se refleja en la siguiente tabla:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Menores enjuiciado	165	144	151	150	162	179

De su análisis se constata que desde 2012 se ha producido un ascenso paulatino hasta colocarnos en 2016 en la cifra más alta, lo que pone de manifiesto el adelanto en el inicio de las relaciones sentimentales entre los jóvenes que, a pesar de ser incipientes, ya se asientan sobre bases de control y dominación del chico sobre la chica especialmente a través de las nuevas tecnologías. Por otra parte, se desconoce si la víctima, en tales casos, era menor de edad, dato que debería reflejarse en las estadísticas. Si sabemos que del total de las OP y medidas solicitadas en los JVM y en los J. de Guardia en el año 2016 (43.311), 878 de las víctimas eran menores de edad, número muy similar al del año anterior. Sin embargo el porcentaje se reduce del 2,14 % al 2 %, debido al incremento de las órdenes de protección solicitadas. Si examinamos la evolución, nos encontraremos ante la misma imposibilidad de hacer valoración alguna que sea concluyente:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solicitudes de OP por menores de edad	1002	879	807	1059	896	878

Aunque no podamos extraer de estos datos conclusiones claras, sí que se ha de hacer una profunda reflexión sobre la VG entre menores, adolescentes y jóvenes, pues, además de los datos analizados, la Macroencuesta de 2015, nos dice que el 21,1 % de las mujeres de 16 a 24 años residentes en España y que han tenido pareja en alguna ocasión ha sufrido violencia de control de alguna pareja o expareja en los últimos 12 meses, frente a la media del 9,6 % de las mujeres de cualquier edad. Todo parece indicar que estamos fallando en la transmisión de valores de igualdad y no discriminación, lo que nos obligaría a replantearnos parámetros de actuación en la escuela y familia.

1.13 Procedimientos civiles

Nos han proporcionado información completa sobre este tipo de procedimientos sólo algunas Fiscalías, como las de las Fiscalías Provinciales de Barcelona, Girona, Lugo, Teruel y Cantabria, que ofrecen datos totales de entrada de asuntos civiles relativos a toda la provincia y distinguen el tipo de procedimiento, obtenidos de un cómputo manual anual muy meritorio.

El resto facilita datos parciales dado que no existe posibilidad, según el registro informático del M. Fiscal, de distinguir el tipo de procedimiento en los Juzgados mixtos que tramitan asuntos de Vio-

lencia sobre la Mujer, ni la sección de violencia, por distintas razones organizativas, tiene completo conocimiento de los mismos. Se trata de deficiencias de coordinación entre JVM y Juzgados de Familia o Juzgados de Primera Instancia que puede incidir negativamente en la adecuada valoración del interés del menor.

En lo que sí se aprecia coincidencia es en resaltar la dificultad de obtener de las aplicaciones informáticas de que disponen los datos estadísticos que posteriormente les son solicitados y de cuya fiabilidad dudan, de manera que tomaremos como cifra de partida para comentar este apartado el número de asuntos civiles registrados en los JVM que facilita el CGPJ y que cifra en 15.275, un descenso significativo –el 30,33 %–, en relación a los años anteriores en que se registraron 21.925 en 2015 y 21.894 el año precedente, que en todo caso refleja la baja proporción de asuntos civiles ingresados en relación con las denuncias presentadas. Es decir, son muy pocas las víctimas que acuden al procedimiento civil correspondiente para regular su situación familiar, un 10,6 %.

Tampoco ese número refleja el trabajo de los Fiscales en materia civil, pues, hay asuntos que no tienen ingreso en Fiscalía y, sin embargo, otros en que la propia conflictividad de la resolución o de la relación entre las partes provoca no pocos traslados a la Fiscalía y dificultades para coordinar y asistir a los señalamientos. Especial referencia realiza la Fiscal Delegada de Valladolid en relación al control de los informes de seguimiento de visitas intervenidas en los Puntos de Encuentro Familiar, (en adelante, PEF), de incidentes vacacionales, y los que se producen en la ejecución de las medidas de tipo económico, de manera que la pendencia de las ejecuciones es elevada.

Dejando de lado los datos estadísticos que poco aportan, sí queremos señalar como problemas de fondo planteados o apuntados por la mayoría de las Fiscalías –que necesario es decirlo, transmiten una encomiable sensibilidad y preocupación hacia los menores–, las cuestiones relativas a los regímenes de visitas, el funcionamiento de los PEF y las custodias compartidas en supuestos en que existen denuncias de VG

Se observa un ligero incremento de resoluciones judiciales civiles sobre suspensiones del régimen de visitas, de la patria potestad o de la guarda y custodia acorde con la nueva redacción de los arts. 64, 65 y 66 LOMPIVG, 92 CC y 544 ter 7.º LECrim, a la vez que un claro aumento de la imposición de la pena de privación o inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad.

A pesar de la prohibición legal prevista en el artículo 92.7 CC, no son pocos los casos en que el padre investigado o condenado por un

delito de VG solicita un régimen de custodia compartida, lo que provoca la oposición del M. Fiscal y que habitualmente se solicite informe al Equipo Técnico.

En Cataluña, donde el artículo 233 de su Código Civil regula este aspecto, los casos de custodia compartida en supuestos de VG no son infrecuentes pues los Tribunales se basan en la necesidad de que los menores mantengan una relación estable con ambos progenitores, que no debe impedirse en incidentes leves en que no se aprecie repercusión para los menores ni como víctimas directas ni indirectas, lo que obliga a valorar las circunstancias concurrentes en cada caso. La Fiscalía Provincial de Girona concreta que han sido 17 procedimientos civiles tramitados en el JVM en que se acordó la guardia y custodia compartida, la mayoría de ellos de mutuo acuerdo. Lleida señala que cuando el incidente es leve no constituye un obstáculo para establecer la guardia y custodia compartida, sin embargo cuando ese incidente refleja una conflictividad grande y tiene lugar en presencia de los hijos se deniega.

Otras Fiscalías, como la Fiscalía Provincial de A Coruña, señalan que los mayores problemas se plantean cuando se ha acordado la custodia compartida y posteriormente surge una denuncia por VG, situación en que debe valorarse el periodo más o menos dilatado de custodia compartida sin incidentes, la entidad de la denuncia y, especialmente, el interés superior del menor y su estabilidad, previa audiencia del mismo.

Cuando se ha impuesto una medida de alejamiento y existen hijos menores que tienen un régimen de visitas con el progenitor investigado, éstas normalmente se tienen que realizar a través del PEF. Es cierto que los Puntos de encuentro Familiar no nacieron para atender estas realidades sino para situaciones de mera conflictividad familiar, pero también es cierto que en la mayoría de las provincias los casos de VG constituyen al menos el 50 % de los casos que atienden los PEF, que se encuentran desbordados y con largas listas de espera, a veces de hasta 6 meses. Sería necesario un esfuerzo de las diferentes administraciones implicadas para dinamizar este recurso tan beneficioso para los menores. Sería deseable que este servicio esté atendido por profesionales con mayor especialización pues los menores víctimas de esa situación se encuentran con frecuencia traumatizados o mediatizados y la relación con el progenitor no custodio no es fácil. Por ello es de alabar la iniciativa de la CA de Murcia al crear un PEF solo para VG que presta un servicio inmediato y especializado, cuyo trabajo de seguimiento es muy valorado especialmente en las visitas supervisa-

das. Dado su buen trabajo, se ha creado otro PEF exclusivo para VG en Lorca.

2. SINIESTRALIDAD LABORAL

2.1 Introducción

Durante el transcurso del pasado año 2016 la Unidad especializada de siniestralidad laboral ha venido actuando, como no podía ser de otra forma, siguiendo los dictados de la Constitución en su artículo 40.2 que contiene, como principios de orden social, la obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo y respeto a los derechos fundamentales, sustantivos y procesales, es decir aquellos que contienen respeto al derecho a la vida e integridad corporal (art. 15 CE) como los relativos a la consecución de un juicio justo a través de la tutela judicial efectiva, legalidad y presunción de inocencia (art. 24.1, 25 y 24.2 CE) entre otros.

De otro lado, debemos reconocer que resulta difícil de activar y hacer operativo el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 de la CE) que es la gran asignatura pendiente de la Administración de Justicia para todo tipo de proceso y que, por la propia exigencia del derecho fundamental, requiere, de un lado, la modificación legislativa en algunos aspectos como acortamiento de plazos de instrucción, supresión de recursos contra resoluciones interlocutorias y, de otro, la estrecha colaboración de los distintos agentes con incidencia en el proceso. En este sentido, esta colaboración afectaría a Jueces unipersonales, Tribunales colegiados y cuerpo de Letrados de Administración de Justicia. De otro lado, y dentro de la acción de Gobierno sería deseable que hubiera no solo voluntad sino acción en el arreglo de los problemas que dificultan la agilidad lo que debería plasmarse en Leyes que hicieran un proceso de corta duración como las contenidas en el artículo 324 LECrim, modificado por Ley 41/2015, la que debe ser interpretada con la flexibilidad que le permite la Circular 5/2015 cuando considera abierta la lista de delitos complejos del artículo 324 LECrim y la posibilidad de prolongar el plazo en base a circunstancias sobrevenidas de cualquier índole. (Circular 5/2015, página 25 *in fine*). Por lo demás, de los datos contenidos en la Memoria se extrae una ligera disminución de «los tiempos de espera» en algunos casos o en algunas provincias, no obstante lo cual las estadísticas nos dicen que la media se sitúa en 79,61 meses desde la producción del hecho hasta el dictado de la sentencia por el Juez de lo penal.

Con respecto al año pasado es de observar que la siniestralidad ha seguido una línea vacilante. A este respecto, la cifra de 515 fallecidos habidos en el año 2015 ha sido rebajada a la de 476 fallecidos en el año 2016 lo que no debe consolar cuando el número de lesionados graves ha sido superior en casi tres veces en el año 2016 a los fallecidos del mismo año lo que se repite en el apartado de lesiones leves, todo ello en las estadísticas de la inspección de trabajo de los asuntos comunicados al Fiscal. Se ha confirmado con ello lo que se temía y es que un ligero repunte de la economía ha producido un mayor número de accidentes, lo que habría que intentar evitar mediante un sistema reforzado de medidas preventivas, sobre todo en el apartado de obras en construcción y sector servicios en el cual se ha producido un especial incremento de la siniestralidad.

Por lo que respecta a la función doctrinal unificadora que cumple esta Unidad especializada se ha procedido con gran celeridad y rigor a plasmar las observaciones que se hacen a los escritos de acusación de los delegados provinciales, Fiscales coordinadores y de enlace con el fin de aunar la doctrina de interpretación de los artículos atinentes a la siniestralidad laboral, como los son los de delitos de riesgo en sus artículos 316 a 318 CP y los de resultado contenidos en los arts. 142 y 152 del mismo texto legal, con los efectos anejos que ello conlleva.

Asimismo y, por último, se espera con gran interés la celebración de las jornadas de especialistas que tendrán lugar este año los días 6 y 7 de julio de 2017 en que se debatirá sobre temas tan trascendentes como la aplicación del nuevo baremo de calificación de muerte y lesiones por Ley o la conformidad en el proceso penal, habida cuenta de que ésta última se ha constituido en el modo normal de la terminación del proceso penal laboral llegando a cotas inesperadas del 72,54 % en los procesos en los que se ejerce la acusación.

2.2 Evolución de la siniestralidad laboral

Con carácter previo conviene precisar que los datos que se manejan en este apartado están extraídos del avance elaborado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en concreto por la Subdirección General de Estadística, correspondiente a los meses de enero a diciembre de 2016. Esto supone que durante los próximos meses estos datos pueden experimentar ligeras variaciones, pero ello no impide que la utilización de las cifras contenidas en dicho avance trace ya un dibujo clarificador de la tendencia de la siniestralidad laboral durante el año 2016. Así mismo, con el fin de realizar un estu-

dio más certero, las cifras del año 2015, con las que se realizará principalmente el estudio comparativo, son cifras definitivas y, por tanto, sufrirán ligeras variaciones con las que manejamos para dicho periodo en la pasada Memoria, en la que también manejamos datos provisionales.

Los datos del año 2016 contienen lecturas que pudieran tildarse de contradictorias, como luego se expondrán al visionar los datos concretos, pero sí insisten en la tendencia a la que se apuntaba en la Memoria del año 2015, la siniestralidad laboral en España vuelve a repuntar.

El cuadro que se expone a continuación plasma la evolución de la siniestralidad laboral en el último quinquenio (años 2012 a 2016), puesto que la finalidad es obtener una visión global sobre ciclos completos. Sin embargo, no se olvida mencionar datos referentes a años anteriores, en concreto a partir del 2006, momento en que comenzó su andadura la Unidad Especializada de Siniestralidad Laboral.

El devenir de la siniestralidad laboral en el último quinquenio ha sido el que se recoge en la siguiente tabla:

	2012	2013	2014	2015	2016
Mortales	444	432	454	515	476
Les. graves	3.625	3.292	3.234	3.479	3.543
Les. leves	396.775	393.327	413.689	454.029	476.032
Total	400.844	397.051	417.377	458.023	480.051

Como ya habíamos adelantado las cifras nos muestran una situación que pudiera tildarse de contradictoria, ya que por una parte los accidentes mortales se han reducido en 39, esto es, un $-7,6\%$; los accidentes graves se han incrementado en 64, lo que significa un $+1,8\%$; y los leves han crecido en 22.003, o lo que es lo mismo suben un $+4,8\%$. El incremento en valores absolutos pasa de 458.023 accidentes en jornada de trabajo en el 2015, a los 480.051 en el 2016, lo que supone un incremento global del $+4,8\%$. Si la comparativa la realizamos con años anteriores observamos que los 476 fallecidos son la segunda cifra más elevada del último lustro, sólo superada por la del 2015 (515), mientras que los 3.543 accidentes graves sólo son superados por los 3.625 del año 2012. Finalmente, los 476.032 accidentes leves del año 2016 son la cifra más alta del último quinquenio, superando en 22.002 a los del año 2015, que hasta el momento presentaba la cantidad más elevada del quinquenio.

Si analizamos la evolución de la siniestralidad laboral en el quinquenio 2012-2016, en cifras globales, observamos que frente a los

400.844 accidentes ocurridos en el 2012, en el 2016 se producen 480.051, lo que supone un incremento del +19,76%. Sin embargo, si tomamos como referencia el año 2013, ciclo en el que se alcanzó el suelo de los accidentes, las cifras son todavía más significativas, ya que frente a los 397.051 siniestros, se contabilizan los 480.051 del 2016, o lo que es igual, un incremento del +20,90%. Si evaluamos el desarrollo quinquenal de la siniestralidad únicamente respecto a los accidentes mortales, percibimos como en el 2012 se produjeron 444, mientras que en el 2016 fueron 476, lo que supone un incremento del +7,20%. Si, como hemos realizado anteriormente comparamos las cifras respecto a las del 2013 (año con el menor número de fallecidos, 432) vemos como el incremento es del +10,18%.

Si nos retrotraemos aún más en el tiempo y, desembarcamos en el año 2006, fecha del inicio de la actividad de la Unidad Especializada de Siniestralidad Laboral, observamos que frente a los 966 accidentes mortales de aquella fecha, oponemos los 476 del año finalizado, lo que indica una disminución de 490 fallecidos, esto es, un decremento del -50,72%; en cuando a los accidentes graves frente a los 8.773 del 2006, el año pasado presenta la cifra de 3.543, es decir, un decremento del -59,61%.

Una visión más completa y precisa de los datos que se están exponiendo en relación a la siniestralidad laboral la encontramos en el siguiente cuadro, en el cual se aplica el denominado índice de incidencia, que refleja el número de accidentes de trabajo por cada 100.000 habitantes con las contingencias profesionales cubiertas. Los índices de incidencia desde el año 2012 son los siguientes:

	Mortales	Graves	Leves	Totales
2012	3,1 (-16,1%)	25,3 (-13,7%)	2.767 (-18,8%)	2.795 (-18,7%)
2013	3,1 (+8,0%)	23,8 (-5,9%)	2.842 (+2,7%)	2.896 (+2,6%)
2014	3,3 (+3,1%)	23,7 (-3,3%)	3.031 (+3,5%)	3.058 (+3,5%)
2015	3,6 (+9,1%)	23,8 (+0,4%)	3.162 (+4,3%)	3.190 (+4,3%)
2016	3,3 (-8,3%)	24,4 (+2,5%)	3.274 (+3,5%)	3.302 (+3,5%)

El análisis del cuadro anterior refleja que mientras en el año 2012 se reportaban 3,1 víctimas mortales por cada 100.000 habitantes dados de alta en la Seguridad Social, en el año 2016 son 3,6, lo que supone que en el global del periodo quinquenal se han incrementado las cifras respecto al 2012, pero se han disminuido respecto del 2015. En los accidentes graves el decremento es del -3,6% y en el de leves se incrementan en un +18,3%.

Si la comparativa la realizamos con el número total de accidentes de trabajo que tuvieron lugar en el año 2015 (458.023) con los ocurridos en el 2016 (480.051), observamos que se ha producido un incremento del +4.8 %. Disminuye el número de accidentes mortales -7,6 %, aumenta el número de accidentes graves +1,8 % y los accidentes leves +4,8 %. Debemos incidir en un dato significativo cual es que durante el año 2016 se ha producido un aumento de la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta en los mismos periodos de referencia del 3,2 %. La lectura de la tabla antecedente nos muestra como el índice de incidencia del global de los accidentes de trabajo aumenta en un +3,5 %, baja el índice de los accidentes mortales en un -8,3 %, aumenta el de los accidentes graves +2,5 % y el de los leves +3,5 %.

La disparidad entre las cifras de las estadísticas a que nos hemos referido en el párrafo anterior (se incrementa el número total de accidentes en un +4,8 %, mientras que el porcentaje de incidencia lo hace en un +3,5 %) obtiene su justificación en la modificación de la población afiliada a la Seguridad Social que en el año 2015 era de 14.084.240, por los 14.538.018 en el año 2016, lo que supone un incremento del +3,22 %. Si la comparativa la realizamos con el año 2012, observamos que en dicho intervalo temporal la población afiliada era de 14.340.216, por los 14.538.018 del pasado ejercicio, lo que supone un aumento del +1,3 %, porcentaje éste muy inferior al incremento del índice de incidencia.

Resulta de indudable interés buscar y encontrar una explicación al incremento del índice de incidencia del año 2106 (+3,5 %) respecto al (+4.3 %) del año 2015 y, para ello, lo mejor es diseñar un estudio del índice de incidencia por sectores, así, respecto del año 2015, el sector agrario tiene un índice del -0,4 % (la incidencia de accidentes mortales se incrementa con una potente subida del +10,6 %, el de accidentes graves sube también significativamente un +8,2 %, mientras que el de leves desciende un -0,5 %); el sector industria muestra un incremento global del índice de incidencia del +4,1 % (en los mortales disminuye un -30,4 %, los graves también disminuyen un -0,8 %, mientras que los leves ascienden un +4,2 %); en el sector construcción el índice global aumenta un +6,4 % (Los accidentes mortales bajan un -20,8 %, los graves crecen un +5,7 % y los leves suben igualmente un +6,4 %); finalmente, el sector servicios sube en un +3,4 % (los accidentes mortales aumentan un +4,5 %, los graves un +0,7 % y los leves un +3,4 %). Seguidamente aplicamos a estos datos el número global de accidentes de trabajo en el sector agrario aumenta un +1,8 % (los mortales aumentan un +13,6 %); en el sector industria el número total de acci-

dentes aumenta un +7,2 % (los accidentes mortales disminuyen un -28,1 %); en el sector construcción aumenta un 9,9% (los accidentes mortales decrecen un -18,4 %); por último en el sector servicios aumenta el número de accidentes totales en un +6,8% (los mortales crecen un +7,6 %). Estos datos hay que integrarlos con los siguientes parámetros: en el sector agrario la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta aumenta un +2,2 % (en el 2015 disminuyó un -0,6 %); en el sector industria aumentó un +2,9 % (en el 2015 se incrementó un +2,3 %); en el sector de la construcción el incremento ha sido del +3,3 % (en el 2015 el crecimiento fue del +5,4 %); y, en el sector servicios el aumento fue del +3,3 % (en el 2015 el incremento fue del +3,4 %).

En el año 2015 el sector con mayor siniestralidad mortal fue el de servicios con 237 fallecidos, seguido del sector industria con 128, el sector construcción con 76, y en último lugar el sector agrario con 59. En el pasado ejercicio del 2016 se han producido algunos cambios, así: vuelve a repetir como sector con más fallecidos el de servicios con 255, el segundo escalón lo vuelve a ocupar el sector de la industria con 92 fallecidos, el tercer lugar lo ocupa el sector agrario con 67 y, en cuarto y último lugar el sector de la construcción con 62 fallecidos. Veamos que ocurre en las siguientes tablas cuando comparamos el número global de fallecidos con el índice de incidencia:

NÚMERO DE ACCIDENTES MORTALES PERIODO 2015 y 2016 POR SECTORES

	2015	2016
Agrario	59	67
Industria	128	92
Construcción	76	62
Servicios.	237	255
Total	500	476

Observamos que el sector servicios, en lo que respecta a número de trabajadores fallecidos vuelve a ocupar la cúspide de la pirámide, seguido nuevamente por el sector industria, sector agrario y, por último el sector de la construcción; estos dos último intercambian el orden respecto al de 2015 y repiten el de 2014. El porcentaje de incrementos y decrementos con los datos del año 2015 son los siguientes: sector agrario + 13,6%, sector industria -28,1 %, sector construcción -18,4% y el sector servicios +7,6 %.

**VARIACIÓN EN PORCENTAJE DE LOS ÍNDICES DE INCIDENCIA DEL 2016
RESPECTO DEL 2015 EN ACCIDENTES MORTALES POR SECTORES**

	2014-2015	2015-2016
Agrario	-23,6 %	+10,6 %
Industria	+40,8 %	-30,4 %
Construcción	+5,0 %	-20,8 %
Servicios	+ 4,8 %	+4,5 %
Total	+9,1 %	-8,3 %

Los datos relatan cómo el sector servicios que en los años 2015 y 2016 ha exteriorizado el mayor número total de accidentes mortales, al relacionarlos con el número de afiliados a la Seguridad Social del sector, reflejan como en el año 2016 ha sido el sector agrario el que presenta una mayor subida +10,6%; mientras que el sector industria que en el año 2015 presentó el mayor incremento con un + 40,8 %, obtiene en el 2016 el mayor descenso -30,4 %. La construcción decrece en número de accidentes mortales (de 76 a 62) y también disminuye el índice de incidencia en un -20,8 %. La visión global de este último cuadro parece trazar una senda, en la que, excepto para el sector servicios que continúa con su constante y martilleante incremento en las cifras de fallecidos, cada año se produce una compensación en los ascensos y descensos, así, el sector que se incrementa un año desciende el siguiente y viceversa.

De cualquier forma, los datos y tablas que se han plasmado en las páginas anteriores rezuman la inequívoca sensación de que, aun cuando de forma particular los accidentes mortales han descendido, los números globales indican que la siniestralidad laboral, tras unos años de sueño letárgico, ha despertado nuevamente.

2.3 Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las Secciones Especializadas y Fiscales Delegados. Relaciones institucionales

2.3.1 RELACIONES CON LAS SECCIONES ESPECIALIZADAS Y FISCALES DELEGADOS

De acuerdo con la Instrucción 1/15 sobre «Algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y Fiscales Delegados» desde la Unidad de la Especialidad de la FGE de Siniestralidad Laboral se ha venido dando cumplimiento a la labor de

supervisión de todos los escritos de acusación, sobreseimientos y sentencias que remiten los Fiscales Delegados a esta Unidad, labor que ya se venía realizando con anterioridad a la Instrucción, al amparo de las conclusiones de las diferentes Jornadas de especialistas. El objeto de esta actividad es unificar los criterios jurídicos de actuación de conformidad con la Circular 4/11 sobre «Criterios para la Unidad de Actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Siniestralidad Laboral», para lo cual se remiten observaciones a los Fiscales Delegados que deberán incorporar a las correspondientes carpetillas.

Asimismo en esta Unidad se realiza un estudio detallado de todas las Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales de nuestro país para elaborar una guía jurisprudencial sobre los criterios jurídicos seguidos por los órganos judiciales que se sistematiza por medio de índice de materias y se remite anualmente a todos los Fiscales Delegados.

Fruto de las comunicaciones fluidas entre el Fiscal de Sala y los Fiscales Delegados, la Unidad realiza un seguimiento de los accidentes mortales incoándose un expediente desde el momento de la comunicación del accidente, con expresión del Juzgado de Instrucción y el número de Diligencias Previas: ello se completa con el escrito de acusación y sentencia. Además el contacto con los Fiscales Delegados es permanente permitiendo resolver las dudas o consultas que plantean en asuntos de complejidad.

Durante el año 2016 se ha mantenido la estructura organizativa de las diferentes Secciones de Siniestralidad Laboral cada una de las cuales cuenta con un Fiscal Delegado al frente. Cuando el volumen de trabajo así lo exige y en atención a razones geográficas, además del Fiscal Delegado, la sección se compone de otros fiscales en la misma sede o bien en las Secciones Territoriales y Fiscalías de Área. El funcionamiento interno más habitual de las Secciones es el despacho de asuntos de la especialidad con carácter exclusivo pero no excluyente, lo que supone que la Sección asume todos los procedimientos de la especialidad, pero compaginándolo con el despacho de otras especialidades o la llevanza del Juzgado de Instrucción. Este sistema no siempre garantiza la asistencia al juicio oral por el Fiscal especialista, aunque es notorio el esfuerzo de los Fiscales Delegados para en estos casos transmitir instrucciones al Fiscal no especialista sobre las cuestiones complejas que se pudieran plantear en la vista.

El sistema de despacho de asuntos de forma exclusiva y excluyente es por razón de escasez de plantilla en las distintas Fiscalías, el minoritario. Es sin embargo el óptimo pues ya que la dedicación exclusiva implica un mayor grado de especialización y la oportuni-

dad de dar un mayor impulso procesal a estos asuntos y reducir su pendencia.

Esta Unidad observa con gran preocupación que uno de los constantes problemas referidos por los Fiscales Delegados de la especialidad en sus Memorias y en comunicaciones con el Fiscal de Sala es la dificultad para conocer todos los procedimientos de siniestralidad laboral que se han incoado por los distintos Juzgados de Instrucción. Los accidentes mortales suelen ser conocidos por el Fiscal por la remisión de la copia del Atestado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en otras ocasiones por remisiones de Actas elaboradas por la Inspección de Trabajo. Quedan fuera del control del Fiscal los procedimientos que se inician por denuncia, o por el parte de asistencia médica, pues del genérico parte de incoación que se remite a Fiscalía no se puede concretar la materia a la que se refiere el procedimiento. A ello hay que añadir el problema de la errónea rotulación asignada al procedimiento por el funcionario del Juzgado: en ocasiones no se distingue entre lesiones por imprudencia, dolosas o accidente laboral. Si las lesiones se incoan como generales, quedaran incluidas en este apartado las causadas por accidente laboral y no se podrán diferenciar del resto. En estos casos es imposible identificar el procedimiento incoado como perteneciente a la especialidad, por ello el conocimiento de muchos procedimientos se realiza a raíz del primer traslado al Fiscal a propósito de cualquier trámite (recursos, peticiones de archivo de las partes, etc.)

Este problema se ha agravado tras la entrada en vigor del art. 324 LECR 41/2015 de 5 de octubre referido al establecimiento de plazos máximos para la práctica de las diligencias de instrucción. Se ha procedido por los Fiscales a realizar una ardua tarea para localizar causas antiguas en tramitación y revisarlas, interesando la práctica de diligencias, solicitando el dictado del Auto de P. A o bien el sobreseimiento de la causa. En el caso de que la instrucción de la causa no hubiera finalizado, y toda vez que los delitos de riesgo (art. 316-318 cp) de homicidio imprudente (art. 142) y lesiones imprudente (art 152) objeto de nuestra especialidad no se encuentran incluidos en la categoría de delitos complejos, los Delegados han optado por pedir la declaración de complejidad en la mayor parte de los procedimientos, siguiendo las directrices establecidas en la Circular 5/2015 «Sobre plazos máximos de la fase de Instrucción» especialmente en los Juzgados en los que exista una gran pendencia. Ello se fundamenta en que la investigación de un accidente laboral requiere la práctica de diligencias de investigación de notable complejidad técnica, la concurrencia de varias partes, la práctica de complejas periciales y un

ingente volumen documental que ha de ser aportado a la causa. Por ello se considera que el plazo de 6 meses establecido en el art. 324.1 LECr es claramente insuficiente.

La declaración de complejidad, salvo excepciones, es concedida en la mayor parte de los procedimientos. Se da la particularidad que en la Sección de Siniestralidad Laboral de la Fiscalía Provincial de Toledo la práctica habitual es solicitar el plazo máximo previsto en el apartado 4 del art. 324.

No obstante la entrada en vigor del art. 324 LECr no se ha traducido en muchos casos en una mayor celeridad del procedimiento. Y así en la Sección de Siniestralidad Laboral de la Fiscalía Provincial de Huelva paradójicamente las declaraciones de complejidad han dado lugar a la paralización de la instrucción de fondo, para pasar discutir por vía de recurso las posibles interpretaciones de los plazos de instrucción.

Esta situación de falta de conocimiento de algunos procedimientos supone que el Fiscal no pueda llevar un control de la causa desde su origen, habiéndose detectado algunos casos en que la investigación realizada no pudo cumplir su finalidad legal.

Planteamos dos medidas para paliar la situación descrita:

1) Creación de un registro con un único título (por ejemplo «Siniestralidad Laboral») para el correcto registro de los procedimientos de esta especialidad.

2) Necesidad de implantar una aplicación informática que permita el control de los plazos de las causas no complejas, de las causas declaradas complejas y de las eventuales prorrogas de complejidad, con un sistema de alarmas específico a los efectos del art. 324, en lugar de acudir al rudimentario control manual revisando carpetillas, incompatible con el mundo tecnológico actual.

2.3.2 RELACIONES CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

La Instrucción 1/2007 de 28 de febrero de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud Laboral, que este año cumple su décimo aniversario, continua siendo la piedra angular sobre las que gravitan las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Inspección de Trabajo, siendo, sin duda, un elemento primordial para la pugna que se viene manteniendo contra la siniestralidad laboral.

Siguiendo las directrices emanadas de la citada Instrucción 1/2007, el flujo de información que se mantiene entre ambos, adquiere especial significancia a la hora de elaborar la presente Memoria y, por ende, de tallar un paisaje preciso sobre la actuación conjunta de ambos institutos. Se procede a la remisión por parte de la Inspección de Trabajo de las actas de infracción confeccionadas a raíz de los accidentes mortales, de los que han supuesto la producción de lesiones graves o muy graves, y de aquellas que han dado lugar a la paralización de las actividades empresariales; muestra de lo cual son los siguientes cuadros:

Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal Año 2016			
Expedientes remitidos (*)	N.º infracc. accidentes de trabajo graves o muy graves	N.º infracc. accidentes de trabajo mortales	Paralizaciones
1.103	221	76	8

(*) Incluye expedientes comunicados al M. Fiscal por iniciativa de la ITSS y expedientes remitidos por la ITSS a petición previa del M. Fiscal o del órgano judicial competente. Modificación de los anexos I y II de la Instrucción 1/2007.

Este cuadro desglosa las cifras anteriormente expuestas:

Asuntos comunicados	2016
Infracciones muy graves	9
Infracciones maternidad	1
Infracciones menores	3
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos	0
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas	2
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas	9
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas	1
Paralizaciones	8
Infracciones por accidentes de trabajo mortales	76
Infracciones por accidentes de trabajo graves y muy graves	221
Total Casos –apartados a) a g) de la Instrucción 1/2007	330
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF, por ITSS –apartado i)	74
Expedientes remitidos por la ITSS a petición previa del MF o del Órgano Judicial –apartado h)	699
Totales –apartados a) a h)	1.103

A continuación el cuadro comparativo con los datos del 2015:

TABLA COMPARATIVA 2015/2016
EXPEDIENTES REMITIDOS AL MINISTERIO FISCAL

Asuntos comunicados	2015	2016	% 16/15
Infracciones graves en PRL	16	9	-43,75
Infracciones maternidad PRL	0	1	
Infracciones menores PRL.	1	3	+200
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos PRL	0	0	
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas PRL	5	2	-60
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas PRL	3	9	+200
Infracciones por inobservancia grave de incumplimiento de propuestas SP. PRL	0	1	
Paralizaciones.	12	8	-33,33
Infracciones por accidentes de trabajo mortales	59	76	+28,81
Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves	355	221	-37,75
Comparativa Casos Tasados apartados a) a g) de la Instrucción 1/2007	451	330	-26,83
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF (desde 2016), a iniciativa de la ITSS	428	74	-
Informes a petición del MF (a partir del 2016)	428 (es conjunto con el anterior)	699	-
Totales	879	1.103	-

El siguiente cuadro muestra las decisiones adoptadas por el Ministerio Fiscal sobre la base de la información que la Inspección de Trabajo le proporcionó durante el pasado año. De cualquier forma, dicha estadística se ha elaborado sobre la base de las notificaciones que la Inspección de Trabajo ha recibido del Ministerio Fiscal, siendo obvio que pueden no haberse comunicado todas las decisiones adoptadas, a la par que bastantes de los expedientes remitidos lo han sido como consecuencia de solicitudes realizadas por los órganos judiciales.

Medidas adoptadas por el M.º Fiscal en relación con los asuntos remitidos
Año 2016

Asuntos archivados por inexistencia de responsabilidad	34		
Ejercicio de acciones penales	N.º de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales	N.º delito de riesgo	Delito de riesgo y homicidio
	55	2	3

Por Comunidades Autónomas los datos son los siguientes:

CC.AA.	2016	2016	2016	2016	2015	2015
	Remisiones al MF, casos tasados *	Asuntos distintos comunicados ITSS	Informes solicitados por el MF**	Total de remisiones al MF	Remisiones al MF, casos tasados *	Total de remisiones al MF**
Andalucía	104	0	193	297	128	154
Aragón	10	0	3	13	10	13
Asturias	1	0	0	1	5	5
Baleares	0	0	0	0	1	1
Canarias	2	0	42	44	4	6
Cantabria	0	0	0	0	0	0
Castilla-La Mancha . .	22	3	32	57	22	43
Castilla-León	11	5	222	238	11	259
Cataluña	38	0	33	71	34	34
Comunidad Valenciana.	25	28	37	90	96	145
Extremadura	5	4	0	9	8	9
Galicia	6	23	15	44	26	30
La Rioja	0	0	0	0	0	0
Madrid	75	0	119	194	77	148
Murcia	22	0	0	22	21	21
Navarra	4	0	3	7	4	4
País Vasco	5	11	0	16	2	5
Ceuta	0	0	0	0	1	1
Melilla	0	0	0	0	1	1
Total	330	74	699	1.103	451	879

* Casos tasados por la Instrucción 1/2007, primera apartados a) hasta g).

** Total de remisiones según la Instrucción 1/2007 y sus modificaciones que comprenden los casos tasados anteriores y los apartados i) expedientes remitidos al MF por iniciativa de la ITS o apartado h) expedientes remitidos previa petición del MF u órgano judicial competente.

La siguiente tabla muestra la evolución seguida desde el año 2007 de todos los asuntos que han sido remitidos a las diferentes Fiscalías en consonancia con lo recogido en la Instrucción 1/2007, así como los respectivos porcentajes de incrementos de decrementos:

Asuntos comunicado	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Infracciones muy graves	83	59 -28,92	21 -64,41	33 +57,14	20 -39,39	15 -25,00	7 -53,33	13 +85,71	16 +23,08	9 -43,75
Infracciones maternidad	1	0	1	2 +100	4 +100	3 -25,00	0	0	0	1
Infracciones menores	9	7 -22,22	4 -42,86	2 -50,00	1 -50,00	4 +300	1 -75,00	0	1	3
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos	0	5	0	5	3 -40,00	3 0,00	0	3	0	0
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas	13	26 +100	10 -61,54	16 +60,00	42 +162,5	13 -69,05	24 +84,62	14 -41,67	5 -64,29	2 -60,00
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas	27	57 +111	49 -14,04	67 +36,7	14 -79,10	24 +71,4	39 +62,5	26 -33,33	3 -88,46	9 +200
Infracciones por inobservancia grave de incumplimiento de propuestas	12	36 +200	4 -88,89	5 +25,00	5 0,00	5 0,00	6 +20,00	7 +16,67	0	1
Paralizaciones	119	90 -24,37	69 -23,33	64 -7,25	21 -67,19	16 -23,81	21 +31,25	19 -9,52	12 -36,84	8 -33,33
Infracciones por accidentes de trabajo mortales	198	174 -12,12	175 +0,57	128 -26,86	127 -0,78	103 -18,90	81 -21,36	64 -20,99	59 -7,81	76 +27,1
Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves	291	532 +82,8	490 -7,89	421 -14,08	401 -4,75	406 +1,25	251 -38,18	248 -1,20	355 +43,15	221 -37,75
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF(desde 2016), a iniciativa de la ITSS	166	293 +76,5	531 +81,2	520 -2,07	522 +0,38	482 -7,66	542 +12,45	525 -3,14	428 -18,48	74
Informes a petición del MF (a partir del 2016)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	699
Totales	919	1.279 +39,1	1.354 +5,86	1.261 -6,87	1.160 -8,01	1.074 -7,41	972 -9,50	919 -5,45	879 -4,35	1.103

* Este apartado hasta el año 2016 se encontraba englobado con el relativo de los asuntos distintos a los anteriores, comunicados al MF a iniciativa de la ITSS y la cifra era global.

El estudio de las cifras que componen los cuadros expuestos marcan un punto de inflexión respecto de la tendencia que se venía produciendo estos últimos años, en concreto desde el 2009, que era claramente de descenso en el número de expedientes remitidos por la Inspección de Trabajo al Ministerio Fiscal. El año 2015 mostró el punto mínimo con 870 asuntos, frente a los 1.131 del 2016, encontrándonos ya en números similares a los del 2011 y sólo por debajo

del formado por el trienio 2008-2010. Respecto a las comunicaciones de accidentes mortales, la tendencia minorista que se venía manifestando prácticamente desde el año 2007 ha cesado y se incrementa, pasando de 59 comunicaciones en el 2015 a las 75 del 2016, lo que supone un incremento del 27,12 %. Sin embargo, si acudimos a la casilla de los accidentes graves o muy graves, nos encontramos con la cifra más baja del todo el periodo (2007-2016), ya que las 221 comunicaciones están por debajo de las 248 del año 2014, que hasta este momento era la cifra más escasa.

Destaca en la estadística del año 2016 el desglose que se ha efectuado del hasta ahora epígrafe denominado «otros accidentes de trabajo», en dos nuevos apartados, el relativo aquellos asuntos remitidos a iniciativa de la Inspección de Trabajo, de aquellos otros que se fundamentan en los informes solicitados a instancia, bien del Ministerio Fiscal, bien de los órganos judiciales. Ello viene derivado de la reunión llevada a cabo por representantes de la Inspección de Trabajo y de la Unidad Especializada de la Fiscalía de Siniestralidad Laboral, en aras a una mejor interpretación y valoración de los datos remitidos entre ambos institutos. Las relaciones pues, entre la Inspección de Trabajo y el Ministerio Fiscal deben de ser calificadas como de cordiales, constantes y periódicas, bien mediante encuentros institucionales o, por contacto directo con los Inspectores de Trabajo a fin de solventar las posibles cuestiones surgidas durante la investigación de los accidentes laborales.

2.4 Datos estadísticos. Evolución. Valoración crítica

2.4.1 EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD EN EL ÁMBITO PENAL SEGÚN LOS DATOS ESTADÍSTICOS

Como cada año, este apartado sirve para poner de manifiesto, que aunque se está generando una mayor precisión en los datos estadísticos que se manejan y remiten por las distintas Fiscalías desde la implantación del sistema Fortuny, lo cierto es que en algunos casos aún se perciben ciertas disfunciones, y, en ocasiones, son los propios Fiscales Delegados al remitir los datos quienes ya advierten sobre la escasa fiabilidad de los mismos; sin embargo, en otros casos el Fiscal Delegado anticipa la exactitud de las cifras que maneja, sobre todo en aquellos supuestos en que él mismo ha procedido a elaborar su «propio registro de causas». El mayor problema se detecta en el momento de introducción de los datos de los procedimientos en el sistema informático, si esto no se efectúa de forma correcta, por ejemplo, lesiones

que se derivan de un accidente laboral no aparecen como tales, homicidios imprudentes derivados de un accidente laboral pueden no registrarse en esta categoría y, finalmente, en el apartado de los delitos de riesgo, se computan hechos en los que sí se ha producido un resultado lesivo y, por tanto, no tienen la consideración exclusiva de delitos de riesgo. De cualquier forma, el apartado relativo a los fallecimientos por motivo de accidente laboral suelen ser muy precisos, en la medida en que los Fiscales Delegados tienen que remitir, en cuanto tienen conocimiento de los mismos, comunicación a esta Unidad Especializada, que procede a abrir la correspondiente carpetilla de control. Ello conlleva que cada Delegado lleve un registro propio y, pudiéramos llamar «artesanal» de las causas incoadas por fallecimiento en accidente laboral.

Infracciones	Año 2015	Año 2016	Diferencia
Homicidios por imprudencia	194	161	-33
Lesiones por accidente	15.881	10.568	-5.313
Delito de riesgo (art. 316 y 317 CP)	354	727	+373
Muerte accidente laboral, falta imprudencia leve (art. 621.2 CP)	2	6	+4
Lesiones en accidente, falta imprudencia grave (art. 621.1CP)	157	66	-91
Lesiones en accidente, falta de imprudencia leve (art. 621.3 CP)	179	158	-21
Delito leve. Muerte por imprudencia	0	0	0
Delito leve. Lesiones por imprudencia	35	132	97

2.4.1.1 *Procedimientos incoados por homicidio en accidente laboral*

Las causas incoadas en los Juzgados de Instrucción durante el año 2016 por homicidio en accidente laboral ascienden a 161, frente a los 194 del año 2015, cifra que se repite en el año 2014. De las 161 causas incoadas por los Juzgados de Instrucción, en esta Unidad constan 142 comunicaciones remitidas por los Fiscales Delegados informando sobre el accidente mortal.

Sin embargo, el número de accidentes mortales computados en la estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del año 2016 (como se explica en el apartado II de la Memoria) es de 476.

La posible explicación en la disparidad de cifras (476 fallecidos en jornada de trabajo y los 161 procedimientos incoados) hay que bus-

carla en el número de fallecimientos que puedan haberse producido en jornada de trabajo, pero sin relación con posibles conductas punibles (infartos, derrames cerebrales...etc.), así como fallecimientos que se producen por accidentes de tráfico –transporte por carretera–, o in itinere, los cuales no dan lugar a la incoación de diligencias previas por delito de homicidio por accidente laboral.

2.4.1.2 *Procedimientos incoados por lesiones en accidente laboral*

Se observa una gran disparidad en el número de procedimientos por lesiones en accidente laboral registrados como incoados en las distintas Fiscalías Provinciales. Así, en la Fiscalía de Murcia se han computado 945 procedimientos frente a los 34 de Almería, 541 de Teruel y 120 de Barcelona. Los motivos de esta disparidad podrían radicar en que algunos casos se computan solo los procedimientos incoados por accidentes graves, en otros también se cuentan los derivados de lesiones de carácter leve, o bien que se incluyan lesiones laborales que realmente no tengan relación con accidentes laborales.

En las cifras globales de la Fiscalía del año 2016 se aprecia una disminución en la incoación de los procedimientos por lesiones pues en el año 2016 se incoaron 10.568 causas frente a las 15.881 del año 2015, lo que supone 5.313 causas menos.

2.4.1.3 *Infracciones relativas a la siniestralidad laboral por delito de riesgo*

Nuevamente hay que poner de manifiesto que los datos que se plasman en este apartado son escasamente verosímiles y basta para ello con realizar una comparación entre los recogidos por las distintas Fiscalías. Si se compara con el volumen total de procedimientos tramitados en dichas provincias, que posteriormente tienen reflejo en las calificaciones y las sentencias dictadas, se observa una importante disfunción que alerta sobre la poca fiabilidad de los datos. A mayor abundamiento, la mayor parte de los procedimientos incoados por delitos de riesgo, derivan de las denuncias presentadas por el Ministerio Fiscal, a raíz de las Diligencias de Investigación abiertas como consecuencia de las actas de propuesta de infracción emitidas por la Inspección de Trabajo; siendo que en todo el territorio nacional se presentaron 212 denuncias o querellas derivadas de tales diligencias, mientras que los procedimientos incoados por delitos de riesgo asciende a 727. En el año 2015 se registraron 354 causas lo que supo-

nen 373 procedimientos más. El motivo de esta disparidad hay, sin duda que buscarla en la circunstancia de que muchos procedimientos que se incoan como delitos de riesgo de los artículos 316 y 317 del Código Penal, son infracciones que también llevan aparejada el resultado lesivo.

2.4.1.4 *Infracciones incoadas como delito leve*

Se aprecia que quedan pendientes 6 procedimientos por muerte por falta de imprudencia leve, 66 procedimientos por falta de lesiones imprudentes graves, 158 por falta de lesiones imprudente leve.

A raíz de la LO 1/15 se ha introducido en la estadística la categoría de delito leve, muerte por imprudencia, y delito leve, lesiones por imprudencia. En el primer apartado no consta ninguna incoación. Sin embargo en la categoría de delito leve por lesiones imprudentes se observa un aumento de causas incoadas: 132 del año 2016, frente a 35 del año 2015, esto es, un aumento de 97 causas.

2.4.1.5 *Infracciones relativas a la siniestralidad laboral constitutivas de falta*

La LO 1/15 de modificación del Código Penal derogó el Libro III dedicado a las Faltas, estableciendo la disposición transitoria 4 que «la tramitación de los procesos por Falta iniciados antes de la entrada en vigor de esta ley por hechos que resultaran por ella despenalizados continuaran hasta su normal tramitación». En consecuencia se mantiene este apartado en la Memoria a los efectos de mostrar los procedimientos por Falta aún «vivos» del año 2016, apartado que obviamente quedara sin contenido en años venideros.

2.4.1.6 *Causas pendientes en los Juzgados de Instrucción*

Se observa una tendencia descendente en las causas pendientes por homicidio en accidente laboral, pues constan 304 causas pendientes en el año 2016 frente a las 370 causas del año 2015. Se aprecia la misma tendencia en las causas por lesiones en accidente laboral que en el año 2016 fueron 1787 causas frente a las 2037 del año 2015. En cuanto a los procedimientos por delito de Riesgo sin resultado lesivo constan 237 causas en el año 2016, mientras que en el año 2015 fueron 193.

Causas pendientes	Año 2015	Año 2016	Diferencia
Homicidio en accidente laboral	370	304	-66
Lesiones en accidente laboral	2.037	1.787	-250
Riesgo sin resultado lesivo.	193	237	+44

2.4.1.7 Diligencias de Investigación incoadas por el Ministerio Fiscal

La mayor parte de las Diligencias de Investigación se incoan por el Ministerio Fiscal en base a las propuestas de Actas de Infracción remitidas por la Inspección de Trabajo, básicamente en los casos de paralizaciones de la actividad por existencia de riesgo grave e inminente para la vida e integridad de los trabajadores; y en menor medida por remisión de Atestados policiales y denuncias de Sindicatos o particulares. En el año 2016 se han incoado 849 Diligencias de Investigación frente a las 854 del año 2015. De las 849 diligencias se presentaron 212 denuncias por las 220 del año 2015. Además se han archivado 672 frente a las 643 del pasado año y 75 diligencias siguen en tramitación.

Diligencias de investigación	Año 2015	Año 2016	Diferencia
Incoadas	854	849	-5
Archivadas	643	672	29
Denuncia o querrela	220	212	-8
En Trámite	78	75	-3

CAUSAS DE SINIESTRALIDAD LABORAL

Causas siniestralidad laboral	Año 2015	Año 2016	Diferencia
Escritos calificación	581	579	-2
Sentencias Juzgado de lo Penal . . .	631	611	-20
Sentencias Audiencia Provincial . .	106	114	+8

2.4.1.8 Escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal

Según los datos remitidos por la Unidad de Apoyo de la FGE a esta Unidad, en el año 2016 se han presentado 579 escritos de acusación (si bien a la fecha de la elaboración de la presente Memoria se han remitido a esta Unidad por los Fiscales Delegados 461 escritos).

En el año 2015 se presentaron 581 escritos de acusación. Por tanto, se confirma la tendencia descendente iniciada en el año 2011, aunque prácticamente se estabiliza respecto del año 2015, pues solo descienden en 2 el número de escritos de acusación.

A continuación se exhibe un cuadro representativo de los escritos de acusación (que se han recibido en esta Unidad correspondientes a los años 2015 y 2016) desglosados en relación con la fecha del accidente:

Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
2015	3	5	1	6	13	18	24	37	35	52	69	77	96	33	2	–	471
2016	–	4	–	5	4	13	16	28	26	33	56	69	80	77	37	13	461

El análisis de estos cuadros sigue siendo preocupante. En el año 2016 se han presentado 4 escritos de acusación sobre hechos acaecidos en el año 2002, esto es 14 años después. Además, sigue existiendo un importante número de escritos de acusación sobre accidentes laborales acaecidos entre los años 2006 a 2012, aunque si se compara con el número de acusaciones presentadas en el año 2015 respecto del periodo de tiempo antedicho, se observa una clara tendencia a la disminución. También cabe destacar que, en los procedimientos más modernos, se está reduciendo considerablemente el lapso de tiempo transcurrido desde que se produce el accidente laboral hasta que se presenta el escrito de acusación, y ello sin olvidar que la instrucción de las causas de siniestralidad laboral requiere la práctica de complicadas diligencias, informes periciales y estudio de documentación técnica muy compleja. Así, se observa que se han presentado 80 acusaciones de hechos ocurridos en el año 2013, 77 del año 2014, 37 del año 2015 y 13 escritos de acusación de hechos ocurridos en el mismo año 2016. Ello es debido a la dedicación de los Fiscales especialistas que desde el momento en que conocen el accidente impulsan la instrucción de las causas interesando la práctica de diligencias para identificar a los penalmente responsables y las causas del accidente.

Destacar también que en esta Unidad se han remitido por los Fiscales Delegados 254 escritos de sobreseimiento y se ha supervisado su fundamentación y adecuación a los criterios establecidos en la Circular 4/11 sobre Siniestralidad Laboral.

2.4.1.9 Sentencias dictadas por los Juzgados de los Penal

Según los datos remitidos por la Unidad de Apoyo de la FGE a esta Unidad, se han dictado 611 sentencias por los Juzgados de los

Penal en el año 2016, en tanto que en el año 2015 se dictaron 631, lo cual supone un descenso de 20 sentencias.

De las 611 sentencias, se han remitido a esta Unidad por los Fiscales Delegados al momento de realizarse la presente Memoria, 520 sentencias dictadas en el año 2016. Del total de 520, 408 son condenatorias y 112 absolutorias. Las sentencias condenatorias suponen un 78.46 % del total, lo cual supone un ligero descenso respecto del 81.53 % del año 2015, y prácticamente se equipara al porcentaje de 78.27 % del año 2014.

Las 112 sentencias absolutorias supone 21.53 % del total. Se observa un incremento respecto al 18.46 del año 2015 y se equipara al porcentaje de 21.72 % del año 2014.

El alto porcentaje de sentencias condenatorias responde a la excelente labor desarrollada por las Secciones especializadas de Siniestralidad Laboral en la concreción de la imputación de los sujetos responsables y en presentar escritos de acusación de gran calidad, así como en la asistencia a juicios, en la mayor parte de los casos, de los Fiscales especialistas para defender sus acusaciones.

De las 408 sentencias condenatorias, 296 han sido de conformidad, lo que supone un 72.54 %, porcentaje superior al 64.12 % del año 2015 y al 63.30 % del año 2014. Estos datos marcan la tendencia al alza y que se explica por la calidad de los escritos de acusación suficientemente fundados, que motivan a los letrados de la defensa a alcanzar una conformidad en términos más favorables que una eventual sentencia condenatoria.

Respecto de los sectores productivos donde recaen el mayor número de sentencias condenatorias distinguimos los sectores de la construcción, industrial, servicios y agrícola. Así, de las 408 sentencias condenatorias, 254 han sido en el sector de la construcción, lo que supone un 62.25 %, en el año 2015 fue el 59.54 % y en el año 2014 del 65.59 %. En el sector de la industria se dictaron 86 sentencias, supone un 21.07 %, frente al 19.59 % del año 2015 y 22.01 % del año 2014. En el sector servicios recayeron 46 sentencias, supone un 11.27 % frente 8.90 % del año 2015 y 8.25 % del año 2014. Y en el sector agrario recayeron 16 sentencias, lo que implica un 3.92 %, en comparación con el 4.83 % del año 2015 y el 3.66 % del 2014.

De lo anterior se desprende un incremento de los accidentes laborales en los tres primeros sectores, siendo llamativo el de la construcción, disminuyendo en cambio en el sector agrícola.

Recordemos que en la presente Memoria también se ofrecen cifras globales aportadas por el Ministerio de Empleo sobre los sectores productivos donde se han producido accidentes mortales en el año 2016,

en tanto que en este apartado se recogen los sectores productivos sobre los que han recaído sentencias condenatorias dictadas por los Juzgados de los Penal en el año 2016.

Por otra parte, respecto a las causas de los accidentes en los que se ha dictado sentencias condenatorias, las caídas en altura siguen ocupando el primer lugar llegando a 187 casos, la mayor parte de los cuales en la construcción. Le siguen los atrapamientos, 66 casos, habituales en el sector de la industria; 34 accidentes por caída de objetos, 21 aplastamientos, 18 por electrocución, 17 derrumbe de zanjas, y en cifras inferiores vuelco de vehículo, atropello y explosión.

Cabe señalar que se han dictado 6 sentencias condenatorias por Delito de Riesgo sin la concurrencia de resultado lesivo alguno, lo cual supone un descenso respecto de las 16 sentencias dictadas por delito de riesgo en el año 2015 y también en el 2014.

Del total de las 420 sentencias 112 son absolutorias que se distribuyen entre los siguientes sectores: En la construcción 58 sentencias (51.7 %); en industria 25 sentencias (22.32); servicios 19 sentencias (16.96 %) y en el sector agrícola 5 sentencias (4.46 %)

En el siguiente cuadro se desglosan las sentencias dictadas en el año 2016, en función de la fecha del accidente:

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
2001	4	1	5
2002	2	1	3
2003	8	3	11
2004	10	3	13
2005	23	9	32
2006	24	16	40
2007	40	8	48
2008	53	5	58
2009	49	15	64
2010	30	12	42
2011	50	7	57
2012	44	8	52
2013	40	19	59
2014	25	3	28
2015	2	–	2
2016	4	1	5

(Se recogen 111 sentencias absolutorias en lugar de las 112 registradas puesto que en una de ellas no se especificó la fecha de los hechos.)

Y se compara con el cuadro correspondiente al año 2015:

Año	Condenatoria	Absolutoria	Total
1980	1		1
2000	2	2	4
2001	5	0	5
2002	8	2	10
2003	13	1	14
2004	13	2	15
2005	15	5	20
2006	38	7	45
2007	50	13	63
2008	60	15	75
2009	43	8	51
2010	56	7	63
2011	39	13	52
2012	27	8	35
2013	16	2	18
2014	3	0	3
2015	4	1	5

Se observa como en ambos cuadros el grueso de las sentencias dictadas lo son sobre accidentes ocurridos entre los años 2006 a 2013, lo pone una vez más de manifiesto el endémico problema de la antigüedad de los procedimientos a enjuiciar. Los Juzgados de lo Penal han tardado una media de 79,61 meses en dictar sentencias condenatorias, una media superior a la registrada en el año 2015 que fue de 68.75 meses, Por tanto la media de plazo de tiempo para dictar sentencias condenatorias es de 6 años y 6 meses respecto de la fecha del accidente.

Este largo lapso de tiempo implica, además, una mayor dificultad para celebrar el juicio y sostener el escrito de acusación ante la eventual falta de localización de acusados y testigos y la lógica falta de precisión de sus declaraciones tantos años después de ocurridos los hechos. Este transcurso de tiempo ha dado lugar a la frecuente aplicación de la atenuante de dilaciones indebidas establecida en el art. 21.6 CP, constando que se ha aplicado en 206 sentencias de las 408 sentencias condenatorias.

Respecto a las sentencias absolutorias la media fue de 84.43 meses, superior a la media del año 2015 que se situó en 77.22 meses. Esto es la media de plazo para dictar sentencia absolutoria desde la fecha del accidente fue de 7 años.

Por otra parte, cabe destacar que en otros procedimientos se ha producido un importante acortamiento de la pendencia para enjuiciamiento. Así en el año 2016 se han dictado 26 sentencias sobre hechos ocurridos en el año 2014, 2 sentencias del año 2015, y 5 sentencias sobre accidentes ocurridos el mismo año 2016.

Para concluir se muestra un cuadro sobre la evolución del número de escritos de acusación y sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal en los últimos años:

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Escrito acusación . . .	350	650	785	852	859	833	725	708	651	581	579
Sentencias . .	249	337	405	480	552	556	637	666	676	631	611

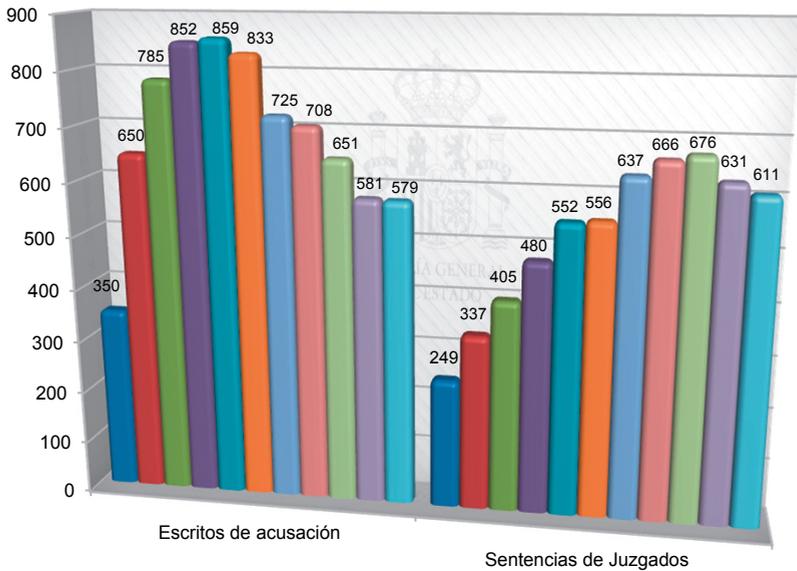
2.4.1.10 *Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales*

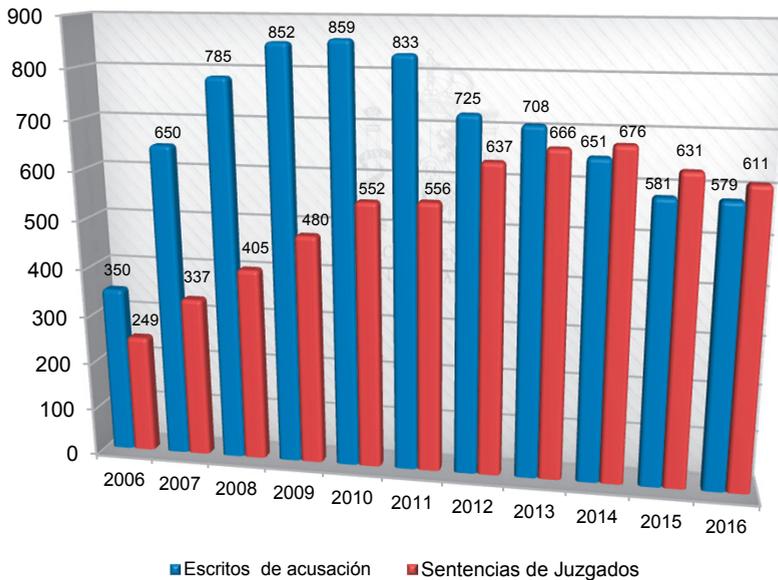
Durante el año 2016 se han pronunciado las Audiencias Provinciales en 122 sentencias de las que se tienen constancia, frente a las 106 del 2015, las 127 del 2014 o las 147 del 2013. Se observa que tras dos años en que se venía sucediendo un gradual declive en el número de estas resoluciones, se ha producido un sensible repunte (16 sentencias), del cual no se puede obtener ninguna conclusión específica, máxime cuando el número de sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal ha sufrido una sutil disminución.

En este ejercicio del 2016 se estima sustancial incorporar una breve mención al tiempo transcurrido desde que los Juzgados de lo Penal dictan sentencia hasta que las Audiencias Provinciales resuelven los recursos de apelación que se han planteado contra las mismas. Los datos se han trabajado sobre la base de 117 sentencia dictadas por las Audiencias Provinciales y recibidas en esta Unidad (existen otras 5 en las que no consta la fecha de la sentencia emanada del órgano «a quo»), siendo el tiempo medio de pendencia de 11,88 meses, esto es, muy próximo al año; si bien, si se observan los datos de las diferentes Audiencias Provinciales éstos fluctúan de forma significativa, oscilando entre los 22,5 meses de Sevilla (en dos sentencias), hasta los 4 meses en Cáceres (2 sentencias), pasando por Murcia con 19,8 meses

(15 sentencias), los 13,54 meses de Madrid (11 sentencias) o los 8,42 meses de Barcelona (7 sentencias).

Si al tiempo que se tarda en dictar sentencia por los Juzgados de lo Penal –80,65 meses– se le adicionan los 11,88 meses que tardan en pronunciarse de media las Audiencias Provinciales, hay que concluir que un accidente de trabajo que agota la vía judicial tiene una media de duración de 92,54 meses, o lo que es lo mismo 7,71 años. Plazo que mal puede conjugarse con una rápida y ágil administración de justicia.





3. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

En el momento de elaborar la presente memoria se ha cumplido ya la primera década de existencia de la especialidad de medio ambiente y urbanismo en el organigrama de la Fiscalía General del Estado. En la redacción de esta memoria se siguen las mismas pautas que se han venido siguiendo en las memorias precedentes. El hecho de seguir esa misma metodología permite desarrollar una perspectiva comparativa que nos facilita un seguimiento eficaz del desarrollo de la materia a lo largo de todos estos años.

También, tal como se ha hecho en memorias anteriores, se proporcionan novedades en temas en los que previamente no se había incidido y en los que la especialidad de medio ambiente va abriendo camino en la medida en que la nueva problemática va aflorando o perfilándose.

Se siguen introduciendo, también, propuestas, actividades e iniciativas desarrolladas en la materia, así como otro tipo de reseñas efectuadas por las/los Señoras/es Fiscales Delegados en esta temática. Lo que se persigue con ello es poner de manifiesto los problemas y las soluciones que las/los Sras./es Fiscales van observando, y obteniendo, en el

desarrollo de su quehacer profesional y con una visión generalmente muy práctica y fruto de su labor como aplicadores de la normativa.

3.1 La plantilla de la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado

Tal como se anunciaba en la memoria del año 2016, y después de la incorporación a la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado de dos representantes de la Policía Nacional, se siguió negociando con el Consistorio de Madrid la incorporación de un/a representante de la Policía Municipal, con el objeto de completar la citada Unidad Policial, y cuya presencia permita plantearnos la posible coordinación de los Policías Locales de España en lo que se refiere a temas de medio ambiente y a través del citado representante. En el presente momento esas negociaciones se han llevado a buen puerto y se está a la espera de la incorporación de una representante de la Policía Municipal, que, además de su condición de policía, posee una licenciatura en Ciencias Químicas.

También se incorporó en el año 2015, tal como en su momento se informó, una nueva científica a la Unidad Técnica de la especialidad, así como un becario procedente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CESIC).

3.1.1 FISCALES INTEGRANTES DE LAS SECCIONES DELEGADAS DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO EN LAS FISCALÍAS ESPAÑOLAS

En relación a los Fiscales que se dedican a esta materia, hay que señalar que su número ha ido constantemente en ascenso desde la creación de la especialidad.

En 2016 están adscritos a la especialidad un total de 174 fiscales, de los que 50 son Delegados y 120 especialistas, dentro de esta cifra se recogen 14 Fiscales de Enlace, el Fiscal de Sala y los 3 Fiscales Adscritos al mismo. El número de Fiscales de la especialidad en el año 2015 ascendía a 165.

3.1.2 NOVENA REUNIÓN DE LA RED NACIONAL DE FISCALES ESPECIALISTAS DE MEDIO AMBIENTE DE ESPAÑA

La Novena Reunión de la Red Nacional de Fiscales de Medio Ambiente se celebró en Madrid los días 30 y 31 de enero de 2017.

Habida cuenta de que la misma se celebró a principios del año 2017 se adjuntan las conclusiones adoptadas en la misma y en la citada fecha.

3.2 Actividades e iniciativas desarrolladas por la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado

En la presente Memoria, y con el fin de facilitar la labor de valoración evolutiva de las diferentes actividades desarrolladas por la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente, tal como se ha indicado con anterioridad, se va a seguir la misma línea fijada en las memorias precedentes. Es decir, se procede a analizar los temas relativos a la colaboración internacional, propuestas normativas, actividades docentes y de formación, tramitación de procedimientos y, finalmente, coordinación en materia de incendios a nivel nacional, con la adopción de diferentes iniciativas a tal efecto.

3.2.1 RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

- EFFACE Reunión de trabajo. Delito Ambiental en la UE (Bruselas, Bélgica).
- Reunión del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (Estrasburgo).
- Twinning con Serbia, (Belgrado, Serbia).
- Conferencia en Roma sobre Derecho Medioambiental (Roma, Italia).
- Conferencia IMPEL Environmental Compliance, (Utrecht, Holanda).
- 4.^a Edición de The ECA OZONE PROTECTION (Turkmenistan).
- Conferencia sobre patrimonio histórico en College of International Studies. Suthwest University, (Chongqing, China).
- Conferencia en el Global Network For Prosecutors Of Environmental Crimes, (Dublín, Irlanda).
- Asistencia al Primer Congreso de Derecho Ambiental, (Montevideo, Uruguay).

3.2.2 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN MATERIA DE FORMACIÓN POR LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

– Seminario Anual de Fiscales sobre Medio Ambiente y Urbanismo en el CENEAM de Valsaín (Segovia) los días 16 y 17 de junio, en la que se trataron los siguientes asuntos: Intervención de la Policía Nacional en materia medioambiental, la Paleontología como parte del patrimonio histórico, la problemática de los animales domésticos, la intervención del Ministerio Fiscal en los temas relacionados con ondas electromagnéticas, las partículas procedentes de motores y la contaminación atmosférica, entre otros.

– Participación en diferentes actividades de formación del Centro de Estudios Jurídicos, Policía Nacional, Guardia Civil, Policía Local y MAGRAMA.

– Conferencia en la Universidad Autónoma de Barcelona sobre la Protección del Medio Ambiente y los malos tratos a animales domésticos.

– Conferencia en el Primer Congreso de Protección Animal organizado por la SECRIM, Villena (Alicante).

– Conferencia sobre la Fiscalía de Medio Ambiente en el XIV Curso Superior de Especialistas en Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil en Valdemoro.

– Clausura de Jornadas sobre Incendios Forestales en San Sebastián.

– Jornada sobre derecho y protección animal en Palma de Mallorca, organizado por el Colegio de Abogados.

– Jornadas organizadas por el Defensor del Pueblo Vasco en Bilbao para tratar temas medioambientales.

– Jornada sobre protección del Patrimonio Histórico en Teruel.

– Ponencia Universidad de Salamanca sobre Corrupción Urbanística Participación Curso de Verano Fundación Internacional Baltasar Garzón FIGBAR en Torres. Jaén.

– Ponencia sobre Patrimonio Histórico en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Santander.

– Curso a los TEDAX.

– Curso de Verano Universidad de Cantabria. Responsabilidad Penal en el Ámbito Medioambiental. Suances (Cantabria).

– Jornadas del Defensor del Pueblo Navarro. Pamplona.

– Ponencia en la Diputación de Palencia.

- Conferencia en Santander en las XII Jornadas Nacionales y X Internacionales sobre Naturaleza y Medio Ambiente, organizado por la 13.^a Zona de la Guardia Civil de Cantabria.
- Conferencia en el Curso Básico de Formación de Policía Judicial para Agentes Medioambientales organizado por el IVASPE en Valencia.
- Curso Medioambiental en el CIFSE de la Policía Municipal de Madrid.
- Conferencia en el XIII Curso de Especialización en Subsuelo y protección de la Policía Nacional sobre «La Fiscalía de Medio Ambiente».
- Intervención en el Curso General de Urbanismo organizado por la Revista de Derecho Urbanístico.
- Jornadas sobre derecho animal en Torremolinos organizadas por el Colegio de Abogados de Málaga.
- Ponencia en la Escuela Judicial sobre la instrucción de causas complejas. Barcelona.
- Ponencia en la Universidad de Sevilla sobre Corrupción Urbánística.

3.2.3 COMENTARIOS A PROPUESTAS NORMATIVAS Y OTROS INFORMES

A lo largo del año 2016, la Unidad Especializada de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado no elaboró ningún informe en relación a proyectos legislativos. Sí se elaboraron, sin embargo, distintos informes sobre aspectos funcionales en relación con la especialidad, sobre el lanzamiento de operaciones coordinando a las fuerzas de seguridad o para la intervención o comparecencia del/de la Fiscal General del Estado en el Parlamento.

3.2.4 TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS E INICIATIVAS ADOPTADAS POR LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN

En relación con la tramitación de procedimientos hay que poner de relieve que en el año 2016 se iniciaron un total de 501 asuntos, frente a los 468 procedimientos del año 2015. De la cifra mencionada cabe destacar que 116 asuntos recibieron la forma procesal de Diligencias Informativas, 383 de Expedientes Gubernativos y 2 de Diligencias de Investigación Penal.

3.2.4.1 *Expedientes Gubernativos y Diligencias Informativas de Interés y Diligencias de Investigación Penal Tramitados a lo Largo de 2016*

En relación a los Expedientes Gubernativos y Diligencias Informativas, se procede con frecuencia a recabar la información inicial necesaria para confirmar que efectivamente las denuncias presentadas en la propia Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado tiene la entidad suficiente para ser tramitadas desde el punto de vista penal, así como a aportar materiales de prueba que luego van a ser de utilidad a las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías que se encarguen de su gestión directa. Pues bien, en el apartado posterior se incorpora el resumen de algunas de aquellos procedimientos tramitados por la especialidad ambiental de la Fiscalía General, que son las más representativas de entre los tramitados a lo largo del año 2016 y que sirven de botón de muestra de la labor que lleva a cabo la citada Unidad.

3.2.4.1.1 Piezas góticas halladas en Navalagamella (Madrid)

Entre algunas cuestiones relevantes de las que se ha ocupado la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General durante el año 2016, debe mencionarse la recepción por parte del Fiscal de Sala de una comunicación de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid en la que se ponía de manifiesto que en julio de 2014 los agentes forestales habían descubierto un gran número de elementos de cantería finamente labrados que formaban parte de arcos, cornisas, molduras, arquivoltas, celosías, capiteles, basas de columnas, etc., que podrían corresponder a algún edificio gótico «de singular importancia» y que habían sido depositados en una finca de la localidad madrileña de Navalagamella a la que habrían sido trasladados desde otra finca radicada en la localidad segoviana de Ortigosa del Monte. Sin embargo, el edificio del que procedían las piezas indicadas no había podido ser identificado ni por la Comunidad de Madrid ni por la Junta de Castilla y León.

No quedando claro si se podía tratar de una infracción penal o de una infracción simplemente administrativa se ordenó que por la Unidad del SEPRONA Adscrita al Fiscal de Sala se practicasen averiguaciones a fin de intentar determinar el origen de las piezas y la fecha en que se desmontaron de su emplazamiento original, todo ello a fin de analizar la posible relevancia penal de dichos hechos.

Por la Unidad del SEPRONA se presentó informe al respecto del que se desprendía que las gestiones realizadas para averiguar la procedencia de las piezas habían sido infructuosas. En efecto, por la Guardia Civil se confirmó que el traslado de las piezas a la finca de Navalagamella se había producido desde una finca en la provincia de Segovia. Pero del mismo modo se señalaba que se encontraban ya en ese lugar desde los años setenta porque, en principio, se iban a incorporar a una ermita existente en el mismo (utilizada como retiro por miembros de una institución religiosa). Se aportaron fotografías de las piezas en un garaje de una construcción existente en la finca segoviana. Sin embargo, no se pudo aportar dato alguno sobre la procedencia de las piezas, más allá de formular una hipótesis, sobre la base de algunas manifestaciones, según la cual habrían pertenecido a una construcción ubicada en Castilla y León pero sin que existiese ningún otro elemento que la avalase.

Del mismo modo, se comprobó que en la finca segoviana desde la que se habían trasladado a Madrid habían permanecido más de 30 años, habiendo fallecido ya las personas que gestionaron el citado traslado, recabando el SEPRONA algunos testimonios, basados en comentarios, que referían que podían pertenecer a una edificación religiosa de la provincia de Salamanca, sin poder aportar más detalle por lo que dicha circunstancia no pudo ser confirmada por la Guardia Civil.

De este modo, no pudiendo ser exigida responsabilidad penal a persona alguna al desconocerse lo ocurrido exactamente y habida cuenta, en cualquier caso, el tiempo transcurrido desde los hechos, que haría que cualquier posible infracción penal cometida en su momento estuviese prescrita, se acordó el archivo, no sin antes confirmar las medidas de protección adoptadas sobre las piezas por la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid para evitar su deterioro y posible destrucción.

3.2.4.1.2 Diligencias penales de investigación n.º 1/2016

Las Diligencias Penales de Investigación n.º 1/2016 de la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado se incoaron inicialmente como Expediente Gubernativo n.º 286/2015 con ocasión de recibirse el día 7 de octubre de 2015 en la sede de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo un escrito, documentación y un pendrive remitidos por un particular, que afirmaba que de esa documentación resultaba la posible comisión de hechos ilícitos con trascendencia

medioambiental (doble contabilidad mercurio, existencia de una red piezométrica oculta a la Administración, exposición de los trabajadores a dosis de emisiones de sustancias tóxicas –entre ellas mercurio– superiores a las declaradas, falsificación de analíticas, vertidos superiores a los autorizados, contaminación de aguas y suelos...) en distintos centros que la empresa denunciada –con divisiones en química, plásticos y farmacia– tiene repartidos en distintas localidades del territorio nacional.

Tras llevar a cabo un examen preliminar de la ingente cantidad de documental remitida para determinar si tales hechos pudieran ser constitutivos de infracción penal, y dado que el remitente hacía constar que había enviado copia de su denuncia y documental adjunta al organismo competente de una determinada Comunidad Autónoma y a los nuevos propietarios de uno de los centros productivos, se solicitó información a ambos. Por otra parte, se dio traslado de la documentación y pendrive recibidos a la Unidad Técnica y a la Unidad Adscrita del SEPRONA a fin de que procedieran al estudio y valoración a efectos medioambientales de la información contenida en los mismos.

En enero de 2016 se recibió un escrito sin fecha remitido por correo ordinario al que el remitente, que no se identificaba, acompañaba una tarjeta de memoria que contenía archivos con documentación, por lo que se acordó su unión a las actuaciones y el inmediato traslado de la documentación recibida a la a fin de que incorporaran el contenido de los archivos aportados al estudio y valoración del resto de documental obrante en las actuaciones, interesándose también de la Unidad Técnica y a la Unidad Adscrita del SEPRONA que hiciera gestiones para intentar acreditar la identidad del remitente (gestiones que no dieron resultado positivo).

A la vista de las dimensiones del daño ambiental que podrían haber generado las actividades ilícitas objeto de denuncia, se solicitó de la Fiscal General del Estado que autorizara la incoación de Diligencias de Investigación Penal. En consecuencia, se incoaron las Diligencias de Investigación n.º 1/2016 de la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado en virtud de Decreto del Fiscal de Sala Coordinador de fecha 19 de mayo de 2016, previa autorización mediante Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 18 de mayo de 2016.

La Unidad Adscrita del SEPRONA aportó a las actuaciones un primer Informe en octubre de 2016 en el que –entre otros aspectos– se analizaba parte de la documental aportada a las actuaciones, y se informaba que estaba previsto realizar una toma de muestras de aguas y tierra en las parcelas donde se encuentra ubicada una de las instala-

ciones de la empresa investigada a fin de poder determinar el grado de contaminación existente, en su caso. Esa recogida de muestras tuvo lugar en el mes de febrero de 2017 con la participación directa de las Unidades Adscritas Técnica y del SEPRONA, encontrándonos en el momento de redactarse esta Memoria a la espera del resultado de las analíticas de las muestras y de la valoración de su trascendencia medioambiental.

3.2.4.1.3 Diligencias penales de investigación n.º 2/2016

Las Diligencias de Investigación n.º 2/2016 de la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado se incoaron inicialmente como Diligencias Informativas n.º 7/2016 con ocasión de recibirse en fecha 21 de enero de 2016 copia –remitida por el Fiscal Delegado de BARCELONA– del escrito presentado por un particular en la Fiscalía Provincial de Barcelona en el que denunciaba hechos relacionados con la denominada tecnología AdBlue que se estarían produciendo en todo el territorio nacional y que pudieran ser constitutivos de infracción penal medioambiental.

El AdBlue es el nombre comercial de un agente químico reductor de los gases de escape contaminantes resultantes de la combustión del gasoil, y su empleo es imprescindible para la aplicación de la reducción catalítica selectiva (*Selective Catalytic Reduction* en inglés, SCR), pues se trata de un líquido que se almacena en un depósito diferente al del gasoil y se inyecta mediante un pulverizador en los gases contaminantes del motor antes de ser expulsados a la atmósfera, transformándolos en nitrógeno, agua y CO₂. Para garantizar que el vehículo dispone de una cantidad suficiente de AdBlue en ese depósito se optó por instalar un sensor que avisa al conductor del nivel y detiene el motor al alcanzar un mínimo.

En concreto se denunciaba la aparición en internet de una serie de páginas web que ofrecen en venta un dispositivo electrónico denominado «emulador Adblue» que una vez instalado en el vehículo anula el sensor anteriormente referido, de manera que no se detiene y puede seguir circulando ilimitadamente pese a que el depósito de ese agente químico esté vacío, si bien a costa de emitir gases altamente contaminantes.

En las D. Informativas 7/2016 se acordó remitir al Director General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa copia de la denuncia que dio lugar al inicio de la investigación a fin de que tuviera constancia de las presuntas manipulaciones que se estarían come-

tiendo en los vehículos para que desde esa Dirección General de Industria se adoptaran con la mayor urgencia posible las medidas necesarias para que la Inspección Técnica de Vehículos esté en condiciones de detectar, corregir y sancionar las referidas irregularidades dadas sus innegables consecuencias en materia medioambiental. Y en escrito de fecha 17 de mayo de 2016 el Director General de Industria y de la PYME, dando respuesta a lo interesado, puso de manifiesto la dificultad que entraña detectar las prácticas denunciadas en la Inspección Técnica de vehículos (pues bastará que el propietario o conductor del vehículo a inspeccionar desconecte el emulador y añada aditivo AdBlue al depósito correspondiente para que esté en condiciones de superar la inspección) si bien también informó que desde esa Dirección General se dio traslado a la Dirección General de Tráfico «por si fuera posible realizar una campaña de inspecciones de vehículos industriales en carretera para detectar este tipo de dispositivos».

A la vista de las dimensiones del daño ambiental que podrían haber generado las actividades ilícitas objeto de denuncia, en tanto que podría tratarse de una actividad bastante extendida, se solicitó de la Fiscal General del Estado que autorizara la incoación de Diligencias de Investigación Penal. En consecuencia, se incoaron las Diligencias de Investigación n.º 2/2016 de esta Unidad en virtud de Decreto del Fiscal de Sala Coordinador de fecha 2 de noviembre de 2016, previa autorización mediante Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 28 de octubre de 2016

3.2.2.1.4 Investigación sobre el uso del veneno en el campo español

El uso del veneno en el campo español es un tema que en todo momento ha revestido gran interés para la especialidad medioambiental, lo que ha determinado que desde la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado se hayan realizado distintas actuaciones en cuyo marco se ha recabado múltiple información, con el objetivo de poder tener una visión global de esta problemática.

Como consecuencia del ejercicio de la función de coordinación y supervisión que el Fiscal de Sala Coordinador tiene asignada en el artículo 20.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se ha constatado a través de la recepción de los escritos de acusación de los Delegados Provinciales y del análisis de las sentencias recibidas, las distintas circunstancias que concurren en el uso del veneno, los sectores o actividades en los que más se utiliza, los objetivos que se persiguen con dicha práctica y quiénes son sus beneficiarios principales así como los canales

de adquisición, en la medida que algunas de las sustancias utilizadas tienen prohibida su comercialización como fitosanitarios o plaguicidas.

Cuando se habla de cebos envenenados se hace referencia a algún tipo de alimento común o cadáveres de animales, impregnados de una sustancia tóxica, mayoritariamente fitosanitarios. Esta práctica es el método más usado para acabar con determinados depredadores, siendo los sectores de la caza y de la ganadería aquellos en los que mayor repercusión tiene. En la caza el objetivo es dar muerte a carnívoros (como el zorro) que consumen especies cinegéticas, mientras que en el ganadero lo que se pretende es evitar que los depredadores ataquen al ganado, sobre todo en época de paridera, (como los zorros, lobos). También se ve implicado en este uso, aunque en menor medida, el sector agrícola, con el objetivo de proteger los cultivos de los daños ocasionados por un gran número de animales desde aves a jabalíes. En cualquiera de los casos el trasfondo del uso del veneno es evidentemente económico, pretendiendo el actor no ver mermados sus propios recursos patrimoniales por la actuación de esos animales. No obstante, el veneno al ser un método no selectivo, acaba no solo con la fauna a la que iría destinada sino que ve agravada su repercusión para este ecosistema cuando los animales que ingieren las sustancias son ejemplares de especies especialmente protegidas.

Al ser la utilización de veneno una conducta tipificada en el artículo 336 CP donde se prohíbe expresamente su uso no autorizado, se incoó el Expediente Gubernativo 52/16 con el objetivo de conocer la situación administrativa de la materia. El punto de partida fue el que esta práctica anteriormente expuesta se produce en todo el territorio español y si bien existen particularidades en las diferentes Comunidades Autónomas siendo la incidencia de esta problemática desigual, lo que sí es coincidente es su tratamiento desde la perspectiva administrativa, en la medida que en todas las normas autonómicas se prohíbe este uso del veneno con carácter general, cuando no esté expresamente autorizado por el órgano competente para ello.

La mayoría de las Comunidades Autónomas dispone de un Protocolo de actuación y/o de Estrategia en la lucha contra esta lacra, que tienen como referente «la Estrategia Nacional contra el uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural» de 4 de enero de 2011.

Al ser necesaria la actualización de dicha Estrategia y tras haber trasladado nuestro interés en este tema al Jefe de Servicio de Vida Silvestre de la Subdirección General del Medio Natural, por el mismo se convocó el Grupo de Trabajo de Ecotoxicología el día 15 de noviembre de 2016 con dos objetivos principales: conocer la situación actual del veneno en España, tras el importante esfuerzo realizado en

el marco de la Estrategia por Comunidades Autónomas y ONGs asociadas en el Programa Antídoto e iniciar la actualización de la misma, pasados más de 6 años de su vigencia, mediante el análisis del nuevo documento presentado por la Subdirección General del Medio Natural (MAGRAMA). A dicha reunión fueron convocados por el Jefe de Servicio de Vida Silvestre los representantes de todas las Comunidades Autónomas, así como el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo, asistiendo al Grupo de Trabajo el Jefe de la Unidad Técnica adscrita al Fiscal de Sala y uno de los Fiscales Adscritos a aquel, lo que permitió conocer de forma directa la situación concreta de esta práctica en la fecha actual y su evolución.

Entre los distintos aspectos tratados se puso de manifiesto la desconexión existente entre la vía administrativa y la vía penal en el tratamiento de esta materia, evidenciándose también la necesidad de mayor coordinación de los distintos cuerpos policiales que investigan este uso. Ambos extremos se van a convertir en objetivos a solventar desde la función de supervisión y coordinación de esta Unidad, para evitar la existencia de espacios de impunidad en tan perturbadora problemática.

Se quiere crear un cauce de comunicación directo entre las distintas Administraciones autonómicas y la Fiscalía por el que se conozcan los casos concretos que se deriven desde la vía administrativa a la vía judicial y su comunicación a los Fiscales Delegados Provinciales, con el objetivo de unificar el tratamiento de la materia desde la perspectiva del Ministerio Público. Igualmente se intentará acercar a las distintas Fuerzas Policiales la necesidad de involucrar a la figura del Fiscal Provincial en la lucha contra esta práctica, lo que todavía no es la manera habitual de actuar en algunas zonas de España.

3.2.4.2 *Otras formas de coordinación*

Al margen de la tramitación de las Diligencias de Investigación Penal y de los Expedientes Gubernativos, a los que se ha hecho referencia, y abiertos a tenor de lo establecido en la Instrucción 4/2007, que rige el funcionamiento de la especialidad desde la Fiscalía General del Estado, se viene realizando también, desde la misma, diferentes labores de coordinación de las Secciones de Medio Ambiente de la Fiscalías de España. Ese tipo de coordinación se lleva a cabo con la recepción, y correspondiente análisis en la Fiscalía General del Estado, de los escritos de acusación que se van elaborando en la especialidad. Lo cual se ha empezado a llevar a la práctica siguiendo lo indicado en el oficio del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado de

fecha 9 de junio de 2011, en relación con las actuaciones que se desarrollen en materia de medio ambiente y urbanismo y en colaboración con ... *quienes llevan a cabo el visado de las actuaciones que se produzcan...* en esta materia. A tal efecto el propio Fiscal General del Estado, planteó en su oficio la necesidad de que se remitieran a la Fiscalía Coordinadora no sólo las sentencias, sino también los escritos de acusación, con la periodicidad que fije la propia Fiscalía ... *aunque por razones de utilidad, en atención a lo expuesto, no debería excederse en ningún caso de un ritmo semestral.*

Pues bien, el citado sistema ha permitido que las pequeñas anomalías o ausencias que ocasionalmente se han venido observando en los escritos de acusación de las distintas Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías se hayan podido corregir.

Todo ello sin olvidar las consultas que puntualmente y, en ocasiones, de una manera telefónica o por simple Email se vienen planteando y a las que también de manera puntual se les da respuesta por parte de esta Fiscalía, así como la petición de jurisprudencia, doctrina e informes sobre asuntos concretos.

Se adjunta una referencia de las consultas realizadas, y que, por su mayor relevancia, se han plasmado por escrito:

– Consultas realizadas por la Ilma. Fiscal Delegada de Medio Ambiente de Ciudad Real en relación a los daños causados en los yacimientos denominados Cerro de la Fuente del Arca y Vereda de los Serranos y sobre diversos aspectos en relación a los delitos contra el patrimonio histórico.

– Consultas realizadas por la Ilma. Fiscal Delegada de Medio Ambiente de Soria en relación con las diligencias a practicar en un atestado instruido por una cacería de furtivos en Azcamellas y sobre la aplicación del artículo 336 del Código Penal a la captura de aves con trampa (método no selectivo).

3.2.4.3 *Tests cuestionarios psicotécnicos en materia de incendios y elaboración del perfil psicosocial del incendiario forestal. Campaña de Prevención de Incendios Forestales correspondiente al año 2016*

3.2.4.3.1 *Tests cuestionarios psicotécnicos en materia de incendios y elaboración del perfil psicosocial del incendiario forestal*

Respecto a la investigación científica sobre el perfil psicosocial del incendiario forestal, durante el año 2016 se llevó a cabo la novena

campana anual de recopilación de datos. Este proyecto, iniciado por mandato de la Fiscalía en el año 2007, y liderado por un equipo científico compuesto por miembros de la Sección de Análisis del Comportamiento Delictivo (SACD) de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil y de la Universidad Autónoma de Madrid, pretende encontrar relaciones predictivas entre tipos de incendio forestal y características de las personas que los perpetran, a fin de ayudar a los Agentes de la Autoridad con responsabilidades en la investigación policial de estos siniestros a identificar a sus autores, incrementando la tasa de esclarecimiento.

Durante el año 2016 se consolidaron los avances conseguidos en años anteriores, consistentes en una buena recopilación de cuestionarios gracias a la facilidad de su cumplimentación on-line a través de la página web <https://ig-neo.icfs.es>, la implicación de los enlaces provinciales y a la labor de coordinación de la monitora de campo (a cargo de una Ingeniera de Montes en virtud de una beca concedida por la Fundación Guardia Civil), que desde la sede de la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, se ha puesto en contacto con los investigadores cada vez que se producía una detención o imputación por incendio forestal, solicitando la grabación del cuestionario.

Los análisis estadísticos realizados en este año mantienen la propuesta de 5 perfiles principales de incendio forestal de carácter «operativo», encontrados en años anteriores (beneficio, venganza, sin sentido, imprudente grave e imprudente leve), que llevan aparejados cada uno su propio perfil de autor. Durante el año 2016 se pudieron recopilar 346 cuestionarios on-line sobre incendios esclarecidos y teniendo en cuenta que se han identificado a 449 posibles autores (51 detenidos y 398 investigados), esa cifra supone el 77 % de los posibles. La Comunidad Autónoma que más cuestionarios ha aportado ha sido Andalucía (27 %), seguida de Galicia (23 %). Por provincias (ver Gráfico 1), destacan Granada (39 incendios con autor), Orense (38), Asturias (36) y Pontevedra (27).

De este modo, la base de datos ha crecido hasta los 2595 incendios forestales y aunque no todos los casos serían válidos para realizar los análisis, se dispondría ya de una muestra suficiente para realizar predicciones en casos sin esclarecer, verdadero objetivo del estudio. El único perfil con número de casos todavía pequeño sería el correspondiente a los incendios cometidos por venganza.

En relación con las predicciones de casos sin esclarecer, durante el año 2016 se utilizó el cuestionario predictivo en 21 ocasiones (99 veces desde su implementación). El investigador cumplimenta un sencillo formulario con los datos del incendio que está investigando y el

sistema le informa inmediatamente del tipo de hecho al que más se le parece, y lo que es más importante, de las características principales del tipo de persona que lo suele cometer, lo que podría suponer una pista a utilizar durante las pesquisas.

En próximas campañas se tiene previsto perfeccionar este sistema experto empleando un procedimiento de inteligencia artificial denominado redes bayesianas. Ya se dispone de un prototipo (<https://xtibau.shinyapps.io/App0/>) y este sistema tiene capacidad de autoaprendizaje, con lo que el algoritmo iría perfeccionando sus predicciones de manera autónoma según se fuesen incluyendo nuevos casos esclarecidos. También habría que implementar alguna medida para conocer la utilidad que el perfil ha tenido para el esclarecimiento de nuevos casos, y si las predicciones han sido adecuadas.

3.2.4.3.2 Campaña de Prevención de Incendios Forestales correspondiente al año 2016

El factor principal que determina la crudeza de las campañas anuales de incendios forestales lo constituye la meteorología. En ese sentido, según la información aportada por la Agencia Estatal de Meteorología, el año 2016 fue muy cálido, con una temperatura media de 15,8 °C, valor que supera en 0,7 °C al normal. El verano (entendiendo como tal el trimestre junio-julio-agosto) tuvo también un carácter muy cálido, siendo el tercero más caluroso desde 1965, con una temperatura media que fue de 1,2 °C por encima de la media de esta estación. El mes de junio tuvo carácter cálido, con una anomalía media de temperatura de 0,7 °C, mientras que julio y agosto tuvieron ambos carácter muy cálido, con temperaturas medias que superaron en 1,5 °C y 1,3 °C los valores normales, respectivamente. Durante 2016 destacó un episodio de temperaturas anormalmente elevadas a comienzos del mes de septiembre, que afectó principalmente al área peninsular y a Baleares, y que tuvo su máximo de intensidad entre los días 3 y 7 de dicho mes, registrándose en numerosos lugares durante este episodio la temperatura más alta de todo el verano astronómico, superándose temperaturas de 40 °C en numerosas zonas de la mitad sur peninsular y del interior de Galicia.

En cuanto a las precipitaciones, el trimestre de verano junio-agosto de 2016 fue en su conjunto muy seco, con una precipitación media sobre España próxima a la mitad del valor normal, siendo el mes de agosto el más seco. Las precipitaciones fueron inferiores a los valores normales en la mayor parte del territorio, quedando tan solo con valo-

res superiores a los normales algunas áreas de Extremadura, interior de la provincia de Valencia e islas de Fuerteventura y Lanzarote, así como puntualmente el noroeste de la provincia de Castellón, nordeste de Asturias y nordeste de la provincia de Ciudad Real.

No obstante lo anterior, tal y como se indica en las estadísticas del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, tanto los siniestros forestales (conatos e incendios) como las superficies afectadas para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016 se situaron por debajo de la media del decenio 2006-2015, siendo el número de siniestros ocurridos en 2016 el más bajo del decenio con 8.817 frente a los 13.126 de media y los 9.806 del año 2014 que había sido el año de menor siniestralidad hasta el momento. Respecto a la superficie afectada los valores se encuentran igualmente por debajo de la media del decenio con un importante descenso tanto en la superficie arbolada como en la forestal total, ascendiendo a 23.168,87 y 65.246,29 ha respectivamente, lo que ha supuesto una disminución de un 27,8 % en superficie arbolada y de un 34,8 % en superficie forestal con respecto a la media del decenio que fue de 32.102,06 y 100.957,54 ha.

El 2016 fue un año con un importante número de grandes incendios forestales (GIF) (>500 ha), ascendiendo a 22, igualando prácticamente la media del decenio que fue de 23 y superando considerablemente (en un 46,6 %) a los GIF ocurridos en 2015, año en el que se produjeron 15. A pesar de ello, la superficie afectada por los GIF en 2016, que alcanzó las 32.533,99 ha., fue un 17,6 % inferior a la de 2015 en el que resultaron afectadas 39.474,91 ha. Como se puede apreciar en la tabla que se reproduce a continuación, incluida en el avance de incendios 2016, la región geográfica «Comunidades Interiores» fue la más castigada por los GIF al ser escenario del 45 % de ellos y del 44 % de la superficie incendiada por los mismos.

Los GIF se repartieron durante la campaña de verano (junio-septiembre) salvo uno que se produjo fuera de este periodo. En total los GIF registrados supusieron un 49,43 % de la superficie total afectada y un 0,24 % del total de siniestros ocurridos.

La estadística de incendios elaborada por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente es necesario ponerla en relación con el número de actuaciones policiales realizadas puesto que, del total de incendios, prácticamente las 2/3 partes fueron conatos de pequeña entidad y otros carecieron de interés policial (no presentaron carácter de delito, no tuvieron incidencia sobre la seguridad ciudadana, no existieron terceras personas afectadas, etc.), de tal forma que por parte de Guardia Civil, cuerpo policial con mayor res-

ponsabilidad a nivel nacional en la investigación de incendios forestales, durante el año 2016 se investigaron 2.135 incendios, con el resultado en cuanto a personas detenidas e investigadas que se desarrolla más adelante.

Como ha ocurrido en campañas anteriores se puede observar, en la media de los últimos 5 años, que más de la mitad de los incendios en los que se intervino policialmente fueron pequeños conatos, fruto en su mayoría, como más adelante se verá, de negligencias en operaciones de trabajo y prácticas tradicionales inadecuadas con el uso del fuego, causas igualmente aplicables a los incendios superiores a 1 ha de extensión.

Como resultado de la intervención policial en los incendios ocurridos durante 2016 resultaron implicadas un total de 449 personas (51 detenidos y 398 investigados) según los datos aportados por los distintos cuerpos policiales al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, lo que ha supuesto un sensible incremento (un 4,66 %) con respecto a las del balance anterior en el que se contabilizaron 429 personas (40 detenidos y 389 imputados). Hay que señalar que al menos 16 personas fueron detenidas/investigadas durante 2016 como presuntas responsables de incendios ocurridos durante la ola de incendios acaecida en la Cornisa Cantábrica durante la segunda quincena de diciembre de 2015.

La base de datos de detenidos/investigados en incendios forestales ha mostrado, desde su creación en 2007, una tendencia regular al alza, salvo los años 2010 y 2011, tendencia que se mantuvo hasta la campaña de 2014 en la que se alcanzó el número más alto de detenidos/imputados de toda la serie histórica alcanzándose los 565. Esta tendencia se vio interrumpida en la campaña de 2015 en la que se produjo un importante descenso en el número de personas implicadas, si bien este descenso se ha frenado en la campaña de 2016 con un leve incremento aunque se han mantenido valores muy próximos a los de 2015.

En cuando a la causalidad de los incendios forestales, cabe destacar que comparando los datos correspondientes al año 2016 con los de ejercicios anteriores se aprecia que durante esta campaña ha vuelto a incrementarse el porcentaje de los incendios forestales Intencionados con respecto a las anteriores, siendo la de 2016 la campaña con el porcentaje más alto de los últimos 6 años.

La causa más frecuente de incendios forestales en España continúa siendo las quemas, tanto de residuos y restos forestales o agrícolas como regeneraciones de pasto, si bien en 2016, con un 54,88 %, fue inferior a ejercicios anteriores, siendo la campaña con menor por-

centaje en este tipo de causas de los últimos 5 años. La segunda causa en 2016 volvió a ser, como en años anteriores a 2015, el apartado otras con un 22,22 %. Es de destacar que durante esta campaña se han vuelto a incrementar los incendios originados por causas eléctricas, principalmente como consecuencia del inadecuado mantenimiento de líneas eléctricas, ascendiendo al 6,40 %, superando el porcentaje del año 2015 que había sido el más alto de los últimos años. Un dato reseñable que se puede observar en la campaña de 2016 es la reaparición, aunque en un escaso porcentaje del 0,34 %, de los incendios causados por ferrocarriles, causa que había desaparecido en las campañas de años anteriores.

En cuanto a los siniestros de origen intencionado, se observa que en 2016 descendieron notablemente los incendios provocados por «perturbados /pirómanos», pasándose del 50,82 % en 2015 al 37,08 % en 2016. Por el contrario se aprecia un importante incremento con respecto al ejercicio anterior en los incendios causados por «prácticas tradicionales inadecuadas» (quemadas de vegetación para pastos, etc.) así como en los incendios relacionados con la «caza», pasándose en el primer caso del 18,03 % en 2015 al 29,21 % en 2016 y en el segundo del 0 % al 2,25 %. Con respecto a los incendios causados para «producir daños a terceros» (venganzas, actos vandálicos, etc.) y los producidos por «otras causas», en 2016 se han mantenido en valores muy similares a los de la campaña del año 2015.

En base a la información obtenida del SEPRONA de la GUARDIA CIVIL y de los informes de incidencias sobre incendios forestales de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, el año 2016 se cierra con un balance de 1 persona fallecida, perteneciente a Equipos de Extinción, y 35 heridas como consecuencia de los incendios forestales habidos durante el año. Señalar que en el contexto de los incendios forestales hubo dos personas fallecidas más que no se incluyen en esta estadística puesto que su fallecimiento no se produjo como consecuencia de un incendio, sino que el acto que originó la defunción fue el que provocó el incendio.

3.3 Datos estadísticos sobre intervenciones en Medio Ambiente

3.3.1 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

En el año 2016 se han incoado un total de 2.499 diligencias de investigación, de las que 479 corresponden a delitos contra el medio ambiente, 893 contra la ordenación del territorio y urbanismo, 83 por patrimonio histórico, 439 por delitos contra la flora y la fauna, 486 por

incendios forestales y 119 por malos tratos a animales domésticos. Del total de diligencias incoadas 982 dieron lugar a la presentación de denuncia o querrela y 1.213 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

Por su parte en el año 2015 se incoaron un total de 2.232 Diligencias de Investigación, de las que 397 correspondieron a delitos contra el medio ambiente, 1.089 contra la ordenación del territorio y urbanismo, 52 por patrimonio histórico, 289 por delitos contra la flora y la fauna, 242 por incendios forestales y 163 por malos tratos a animales domésticos. Del total de diligencias incoadas 817 dieron lugar a la presentación de denuncia o querrela y 1.025 fueron archivadas.

3.3.2 DELITOS EN PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INCOADOS

En el año 2016 se reportan 4.016 procedimientos judiciales de los que 528 se incoaron por delitos contra el medio ambiente, 922 por ordenación del territorio, 220 por delitos contra el patrimonio histórico, 707 por delitos contra la flora y fauna, 865 por incendios forestales y 774 por malos tratos a animales domésticos.

Durante el año 2015 las estadísticas provinciales refirieron un total de 5.332 Procedimientos Judiciales, de los que 534 lo fueron por delitos contra el medio ambiente, 853 por ordenación del territorio y urbanismo, 527 por patrimonio histórico, 777 referidos flora y fauna, 1.729 a incendios forestales y 912 lo fueron por maltrato de animales domésticos.

3.3.3 PROCEDIMIENTOS INCOADOS

En cuanto a los procedimientos judiciales se han registrado en 2016 un total de 5.214, desglosados como sigue: 125 fueron tramitados como diligencias urgentes, 4 juicios rápidos, 3.989 diligencias previas ante juzgado de instrucción, 251 por delitos leves, 831 corresponden a procedimiento abreviado ante el juzgado de lo penal, 6 sumarios, 3 procedimiento ordinario, 1 jurado ante juzgado y 4 jurado ante Audiencia Provincial.

La estadística del año 2015 reflejó 5.863 procedimientos judiciales de los que 74 fueron tramitadas como diligencias urgentes, 9 juicios rápidos, 4.855 diligencias previas ante juzgado de instrucción, 110 por delitos leves, 770 corresponden a procedimiento abreviado ante el juzgado de lo penal, 3 sumarios, 1 procedimiento ordinario, 41 procedimientos ante el tribunal del jurado.

3.3.4 ESCRITOS DE ACUSACIÓN

En 2016 se presentaron 1.472 escritos de acusación que desglosados por tipo penal, 102 lo son por delitos contra el medio ambiente, 552 por urbanismo y ordenación del territorio, 30 se refieren a patrimonio histórico, 350 a flora y fauna, 233 a incendios forestales y 205 a malos tratos a animales domésticos.

Asimismo en 2015 se presentaron 1.125 escritos de acusación que desglosados por tipo penal, 82 lo fueron por delitos contra el medio ambiente, 436 por urbanismo y ordenación del territorio, 31 se refirieron a patrimonio histórico, 210 a flora y fauna, 180 a incendios forestales y 186 a malos tratos a animales domésticos.

3.3.5 SENTENCIAS CONDENATORIAS

En 2016 se dictaron un total de 975 sentencias condenatorias de las que 54 lo son por delitos contra el medioambiente, 394 corresponden a urbanismo y ordenación del territorio, 21 sobre patrimonio histórico, 263 por delitos contra la flora y fauna, 140 por incendios forestales y 103 por malos tratos a animales domésticos.

A esas cifras hay que añadir 10 sentencias condenatorias del Tribunal Supremo en 2016, de las que 6 lo son en medio ambiente, 3 en urbanismo y ordenación del territorio y 1 por incendio forestal

Por su parte en el año 2015 recayeron 927 sentencias condenatorias de las que 37 lo son por delitos contra el medioambiente, 455 corresponden a urbanismo y ordenación del territorio, 16 sobre patrimonio histórico, 220 por delitos contra la flora y fauna, 131 por incendios forestales y 68 por malos tratos a animales domésticos.

3.3.6 SENTENCIAS ABSOLUTORIAS

En 2016 se dictaron 251 sentencias condenatorias de las que 21 lo son por delitos contra el medioambiente, 141 corresponden a urbanismo y ordenación del territorio, 4 sobre patrimonio histórico, 28 por delitos contra la flora y fauna, 29 por incendios forestales y 28 por malos tratos a animales domésticos.

El Tribunal Supremo por su parte dictó en 2016 una única sentencia absolutoria por un delito contra la Ordenación del Territorio.

En 2015 se dictaron un total de 258 sentencias absolutorias, de las que 23 lo son por delitos contra el medioambiente, 137 corresponden a urbanismo y ordenación del territorio, 11 sobre patrimonio histó-

rico, 44 por delitos contra la flora y fauna, 27 por incendios forestales y 16 por malos tratos a animales domésticos.

3.3.7 DEMOLICIONES

En cuanto al restablecimiento de la legalidad urbanística mediante la demolición de lo ilegalmente construido, se refieren en 2016 un total de 117 demoliciones efectivamente llevadas a cabo, de las que 78 son forzosas y 39 voluntarias, frente a las 119 del año 2015. Hay que destacar las dificultades existentes para llevar un control riguroso de las ejecutorias practicadas para la restitución de la legalidad urbanística.

4. EXTRANJERÍA

4.1 Introducción

Sólo de manera muy resumida es posible reflejar la actividad desarrollada por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado durante el año 2016. Como es habitual el análisis más detallado de alguna de las materias que nos están encomendadas, significadamente el seguimiento del delito de trata de seres humanos y la materia relativa a menores extranjeros no acompañados, serán analizados con mayor profundidad en los estudios que se publicarán en la página web fiscal.es (fiscal especialista extranjería, documentos y normativa).

Ad intra, los Fiscales Adscritos al Fiscal de Sala desarrollan una labor de respuesta inmediata a las numerosas consultas que diariamente se formulan por los Fiscales Delegados de Extranjería (FDE) y por los Fiscales de Enlace en las Fiscalías de Área. La resolución de dudas se ha realizado de forma rápida por correo electrónico o teléfono, adelantándonos a lo que ahora exige la Instrucción de la Inspección Fiscal de fecha 11 de enero de 2017.

Por el Ilmo. Sr. Fiscal Adscrito a esta Unidad, D. Luis Lafont, semestralmente se confecciona un boletín de jurisprudencia sobre las materias propias de nuestra especialidad, que es remitido no sólo a los Fiscales especialistas en extranjería sino también a los mandos responsables de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. Al tiempo, se realiza un registro y análisis de todas las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales y por el Tribunal Supremo en las que se aplica el artículo 177 bis CP. En el año 2016 se procedió a publicar en la web fiscal.es un extracto de todas las sentencias condenatorias recaídas en

el ámbito de las Audiencias Provinciales desde el año 2012 (primera condena por el art. 177 bis CP) hasta octubre de 2016.

Ad extra, intensificamos las relaciones interorgánicas iniciadas en años anteriores tanto con instituciones españolas como extranjeras.

Se mantiene relación constante con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, especialmente con la Unidad Central contra la Trata de Seres Humanos y con el Centro de Inteligencia y Evaluación de Riesgos, en lo concerniente a la investigación y persecución de los delitos tipificados en los artículos 177 bis y 318 bis CP. Igualmente se sostiene una fluida comunicación con las unidades de la Guardia Civil dedicadas a la investigación del delito de trata. Indudablemente favorece este tipo de relación la presencia en Fiscalía de una Policía de Enlace. Hasta tal punto ha sido positiva esta experiencia que se están realizando gestiones para la designación en el curso del año 2017 de un Guardia Civil de Enlace.

A nivel internacional la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha sido llamada para participar en numerosas reuniones de expertos de lucha contra la trata de seres humanos o en materia de menores extranjeros no acompañados.

En efecto, además de atender la petición de información recabada desde distintas instituciones (Embajada de EEUU, OSCE, y otras), destacamos los eventos más relevantes donde hemos participado activamente: Grupo de trabajo sobre cooperación multidisciplinar contra la trata con fines de explotación laboral, *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Being*, 2012-2016 (Ámsterdam, 18 y 19 de enero); Conferencia *Care-Tact de la Organización Internacional de Migraciones* (Bruselas, 20 y 21 de enero); *Youth Meeting of The Working Group on Best Practices in Boarding* (Neustadt, Alemania, 1 al 5 de febrero); Reunión táctica sobre retos en relación con el Tráfico de Inmigrantes (La Haya, Holanda, 4 y 5 de febrero); *Fifth Meeting of The Working Group on Best Practices in Boarding Maritime Squadron* (Malta 12 a 14 de abril); *Conferencia internacional sobre Crimen Organizado Transnacional y Migración Ilegal* (El Cairo, 16 a 19 de mayo); *6 th. Working Group. Best Practices in Boarding Workshop* (Warsaw, Polonia, 22 al 24 de mayo); *Training for Judges on Trafficking in Persons* (actividad de formación especializada en trata de seres humanos de jueces y magistrados de Georgia) (Tbilisi, Georgia, 24 y 25 de mayo); Reunión de Desarrollo del Proyecto *TACT Training in Morocco* (Rabat, Marruecos, 27 de mayo); Intervención en la Ejecución del Proyecto Bilateral de Asesoría de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) en la formación de jueces y fiscales sobre *Unidad Espe-*

cializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (Asunción, Paraguay, 20 al 28 de junio); IV Conferencia Mundial de INTERPOL sobre Trata de Personas (Lugano, Suiza, 19 al 21 de octubre de 2016); Reunión con Representantes de EUROPOL y de Rumanía sobre Proxenetismo (EUROJUST) (La Haya, Holanda, 25 de octubre de 2016); *10 th. European Forum on The Rights of the Child Entitled. The potection of Children Immigration* (Bruselas, 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2016); Seminario sobre *La Lucha de Trata de Personas* (Sarajevo, Bosnia y Herzegovina, 13 al 15 de diciembre de 2016).

A nivel nacional participamos activamente en el Grupo de trabajo de la Relatoría Nacional contra la Trata; en las reuniones de seguimiento del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata (convocadas por la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género); mantenemos contactos permanentes con la Red Española Contra la Trata de Personas; hemos asesorado en la redacción de Protocolos Provinciales de Protección de Víctimas de Trata (Valencia); y hemos mantenido una comunicación continua con los responsables de la Dirección General de la Infancia y la Familia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y con la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Hemos establecido un alto grado de colaboración con Universidades (Rey Juan Carlos, Universidad de Alcalá de Henares, y Comillas); con Colegios de Abogados (Madrid, Cantabria); con el Centro de Estudios Jurídicos (dirección del módulo de extranjería para alumnos de formación inicial); con el Consejo General del Poder Judicial (participando en actividades formativas dirigidas a jueces y magistrados en materias como la lucha contra la trata de seres humanos, el internamiento de extranjeros y la coordinación con Jueces de Control de Estancia); en la formación especializada en trata de seres humanos de la Policía Nacional, de la Guardia Civil y Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO); en jornadas de formación y sensibilización con asociaciones de juristas como Themis o de protección de derechos de las mujeres (Hygia) u organizaciones especializadas en la protección de víctimas de trata de seres humanos como Proyecto Esperanza.

En relación con nuestro registro interno, durante el año 2016 se han anotado ochenta y cinco asientos por delito de trata de seres humanos, cuarenta y siete por delitos de prostitución coactiva, sesenta y ocho por delitos contra los derechos de los trabajadores, sesenta y nueve por delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y

setecientos cincuenta y ocho por delitos de falsedad relacionados con la extranjería.

Además, se anotaron otros treinta y nueve expedientes gubernativos, veintisiete diligencias informativas, seis expedientes de nombramiento de Fiscales delegados de extranjería y otros nueve sobre otros temas.

La función que se realiza por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado está adecuadamente asistida de medios personales (un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, dos Fiscales Adscritos, una Policía de Enlace, un funcionario del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa y una funcionaria del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa), y se lleva a cabo desde una sede con inmejorables instalaciones y dotación de medios materiales e informáticos adecuados.

4.2 Actividad de los Fiscales especialistas de extranjería en el ámbito de la persecución penal

4.2.1 TRATA DE SERES HUMANOS

Como en años anteriores el estudio pormenorizado del delito de trata de seres humanos en cualquiera de sus modalidades (artículo 177 bis CP) realizado por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado se lleva a cabo en el Anexo de esta Memoria que se publica en la página web www.fiscal.es («fiscal especialista extranjería», «documentos y normativa») bajo el título «Diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos, 2016».

Por este delito durante el año 2016 se han incoado 230 procesos judiciales y 29 diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, se han formulado 46 escritos de calificación y se han dictado 29 sentencias.

Han sido objeto de especial seguimiento 85 causas por delito de trata de seres humanos: 70 con fines de explotación sexual, 8 con fines de explotación laboral, 2 con fines de mendicidad, 2 con fines de matrimonio forzosos y 3 con fines de cometer actividades delictivas.

En ellas se investigan 48 organizaciones o grupos criminales (catorce nigerianas, once rumanas, seis búlgaras, cuatro chinas, tres españolas, dos paraguayas, y una, respectivamente, de Bosnia, Brasil, Colombia, Moldavia, Pakistán, Perú, Portugal y plurinacional).

El número de víctimas (apreciando que concurren indicadores de trata según el criterio de Fiscalía) en esas diligencias de seguimiento es el siguiente, según las distintas modalidades:

Diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos

Fines	Víctimas				Detenidos	
	Mujeres		Hombres		Mujeres	Hombres
	Menores	Mayores	Menores	Mayores		
Explotación sexual	28	337	0	1	137	151
Explotación laboral	2	13	0	71	5	19
Mendicidad	0	2	0	5	2	2
Matrimonios forzados	3	0	0	0	3	3
Actividades delictivas	0	1	0	4	4	12

En el caso de trata con fines de explotación sexual se han localizado 366 mujeres y un hombre (transexual) víctimas de este delito. De ese total 28 son menores de edad plenamente identificadas (aunque, al cierre de esta memoria, quedan todavía pendientes de reseñar un número superior todavía indeterminado), y, además, se ha detectado una víctima mayor de edad con discapacidad intelectual. Las víctimas provienen de 16 países (destacando 212 nigerianas, 43 rumanas, 38 chinas, 15 brasileñas, 15 bolivianas). Del mismo modo están siendo investigados por este delito 288 individuos (151 hombres y 137 mujeres) de 28 nacionalidades. El mayor número corresponde a nigerianos (131), rumanos (53), chinos (42) y españoles (27).

En el caso de trata con fines de explotación laboral se han localizado 15 mujeres (dos de ellas menores de edad) y 71 hombres víctimas de este delito. Proviene de 6 países distintos, destacando 72 búlgaros (61 hombres y 11 mujeres). Por este delito están siendo investigados 24 individuos (19 hombres y 5 mujeres) de 7 nacionalidades.

Hay dos diligencias de seguimiento por delito de trata con fines de matrimonio forzoso de tres menores rumanas en las que se investigan a sus padres.

Por fin, en relación con el delito de trata con fines de realización de actividades delictivas se han identificado 5 víctimas (cuatro hombres y una mujer), todas mayores de edad, habiéndose detenido a 14 personas (6 bosnios y 10 rumanos).

4.2.2 PROSTITUCIÓN

Según informan los FDE, durante el año 2016 –fuera del ámbito de aplicación del artículo 177 bis CP– se han incoado formalmente

213 procesos judiciales, se han presentado 34 escritos de acusación, y se han dictado 21 sentencias en persecución de delitos de prostitución coactiva o abusiva. A pesar del gran número de procedimientos incoados sólo unos pocos concluyen con éxito, significadamente cuando la prueba no deriva casi en exclusiva del testimonio de la víctima como ocurre cuando ésta es menor de edad (hay seis procedimientos abiertos en este sentido) o por existir otras circunstancias que acreditan la coacción (caso de *lover boy* sin trata, haber sido obligadas a traficar con drogas con los clientes, evidencias de agresiones, lesiones, etc.).

En efecto, la lucha contra la prostitución abusiva es de muy difícil persecución en España, principalmente por ser atípico el denominado *proxenetismo consentido* que constituye el escudo protector de tratantes de mujeres de extrema vulnerabilidad para ser explotadas sexualmente. La mayoría de las mujeres –desde su primera declaración o retractándose en momento posterior– apoya las versiones de los proxenetas bien por miedo a sufrir cualquier tipo de represalias en su persona o en sus familiares en los países de donde proceden, bien por temor a ser deportadas. Por ello un buen número de los procedimientos incoados fenece apenas se recibe declaración a la víctima o tras breve tramitación, sin poderse acreditar las verdaderas condiciones en que ejerce su actividad de alterne.

En consecuencia hay que constatar que la reforma operada en 2015 del actual artículo 187 párrafo segundo del Código Penal (la denominada *explotación abusiva consentida*) ha sido patentemente ineficaz: durante todo el año 2016 no ha prosperado un solo procedimiento por delito del artículo 187.1 párrafo segundo del Código Penal.

4.2.3 EXPLOTACIÓN LABORAL

La explotación de trabajadores extranjeros ha dado lugar a la incoación de 227 diligencias previas por los Juzgados de Instrucción, se han presentado 40 escritos de acusación y se han dictado 26 sentencias.

Tanto los delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros (artículo 312.2 CP), los delitos de ocupación simultánea de trabajadores sin comunicar su alta en el régimen de la Seguridad Social (artículo 311.2.º CP) y los delitos de ocupación reiterada de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo (artículo 311 bis CP) están siendo sometidos a seguimiento directo por esta Unidad de Extranjería.

En todos los casos se aprecia una clara desproporción entre el elevado número de procesos incoados y los escritos de acusación presentados.

En el supuesto de los delitos del artículo 312.2 CP la desproporción obedece a dos factores bien conocidos: por una parte, un buen número de los atestados policiales remitidos a los Juzgados de Instrucción o relatan hechos sin transcendencia delictiva conforme con la rigurosa doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo o los procesos abiertos deben ser sobreesidos provisionalmente al no comparecer la víctima (normalmente extranjero en situación irregular sin arraigo ni vinculación con nuestro país) para apoyar la pretensión acusatoria. En los otros supuestos, en muchos casos no es posible acreditar el umbral numérico que exige el artículo 311.2 CP o la reiteración de la contratación que exige el artículo 311 bis CP.

Para tratar de reconducir las iniciativas investigadoras se ha elaborado por esta Unidad de Extranjería unas plantillas guía a la Policía Nacional y Guardia Civil en las que se recogen los parámetros inexcusables sobre los que descansar cualquier acción penal.

4.2.4 AYUDA A LA ENTRADA, CIRCULACIÓN O PERMANENCIA DE INMIGRANTES SIN AUTORIZACIÓN

Durante el año 2016 se han incoado 518 procedimientos judiciales en investigación de delitos tipificados en el artículo 318 bis CP, se han presentado 242 escritos de acusación y se han dictado 175 sentencias.

Tras la experiencia de más de un año de vigencia de la reforma del artículo 318 bis CP, llevada a cabo por la LO 1/2015, por la que verifica una reconducción del delito de favorecimiento de la inmigración clandestina a los tipos definidos en la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, podemos afirmar que merece una valoración positiva en lo que concierne a los tipos básicos, pero debe ser tachada de patentemente insuficiente a la hora de delimitar los supuestos agravados.

Como señalan algunos FDE no deben tener la misma respuesta punitiva –como infracción leve– quien de manera ocasional realiza cualquier conducta de apoyo a la entrada, permanencia o tránsito de ciudadanos extranjeros y el que lo hace de manera habitual y/o profesionalizada fuera del ámbito de una organización criminal porque además, como advierte la FDE de Madrid, suelen abusar de las situaciones de necesidad de los afectados. En este mismo sentido no se comprende que no estén comprendidas entre los supuestos agravados las asociaciones de más de dos personas, aunque posean un carácter transitorio (FDE de Cantabria); o, el que –sin pertenecer a una organización criminal– se aprovecha de las rutas abiertas por mafias establecidas en los diferentes puntos del itinerario migratorio, poniendo al inmigrante

en una situación incierta y en manos de personas de pocos escrúpulos (FDE de Pontevedra).

Los supuestos perseguidos bajo la cobertura de la nueva redacción del artículo 318 bis CP son de la más variada naturaleza al comprender la ayuda a la entrada, tránsito o permanencia lucrativa de un ciudadano extranjero.

Como modalidades de ayuda a la permanencia en territorio español con ánimo de lucro se han comprendido –en concurso medial de delitos– los supuestos de simulación de matrimonios o uniones de hecho mediante la alteración de documentos como certificados de matrimonio, de empadronamiento o contratos de arrendamiento mediante la cual pueda accederse a la obtención de la correspondiente autorización por residencia en España o acceso a una autorización de residencia como familiar comunitario (FDE de Córdoba) y las simulaciones de una relación laboral en que una sociedad carente de actividad real tiene como único y verdadero objeto la regularización administrativa de extranjeros (FDE de Madrid).

Los supuestos de ayuda a la entrada o el tránsito en territorio español abarcan todas las conductas que, según la legislación precedente, se comprendían bajo la denominación de favorecimiento de la inmigración clandestina o fraudulenta (ocultos en vehículos a motor, con documentación falsa o a nombre de otra persona, simulaciones de relación laboral para obtener la correspondiente autorización de entrada, traslados en patera, etc.).

La gravedad de determinados delitos de inmigración ilegal con subtipo agravado de organización criminal ha exigido el establecimiento de un sistema de coordinación con la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF). También se ha iniciado una estrecha colaboración en la misma materia con la Guardia Civil. En la actualidad están sometidos a seguimiento específico por nuestra Unidad once investigaciones de especial complejidad y gravedad (siete en el ámbito del FDE de la Audiencia Nacional y las demás en Algeciras, Murcia, Jaén y Lugo).

4.3 Expulsión sustitutiva del proceso penal (artículo 57.7 LOEX)

De acuerdo con la información facilitada por los Fiscales Delegados de Extranjería, durante el año 2016 en aplicación de lo previsto en el artículo 57.7 de la LOEX se emitieron un total de 1.428 informes favorables a la sustitución del proceso por la expulsión de extranjeros investigados en causas penales. Esta cifra no comprende la provincia

de Barcelona cuyas herramientas informáticas no permiten el registro de estos expedientes. En todo caso, como esa carencia se arrastra de años anteriores, se puede afirmar que la evolución de las expulsiones de extranjeros sustitutivas del proceso penal ha sufrido un importante descenso del 38,8 % respecto de las realizadas en el año 2015 cuando se formularon 2.337 informes favorables.

Sin embargo, esta tendencia no es uniforme en todo el territorio nacional pues en determinadas provincias la tendencia ha sido la contraria como es el caso de Cádiz (+ 25,88 %) o Córdoba (+30 %).

El número de extranjeros imputados en causas penales que han sido expulsados en aplicación de este precepto y que se encontraban en situación de prisión preventiva en centros penitenciarios ascendió, según la información que nos facilita la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, a 40, es decir catorce menos que el año 2015. En el año 2016, al igual que en el año 2015 esta medida solamente afectó a hombres.

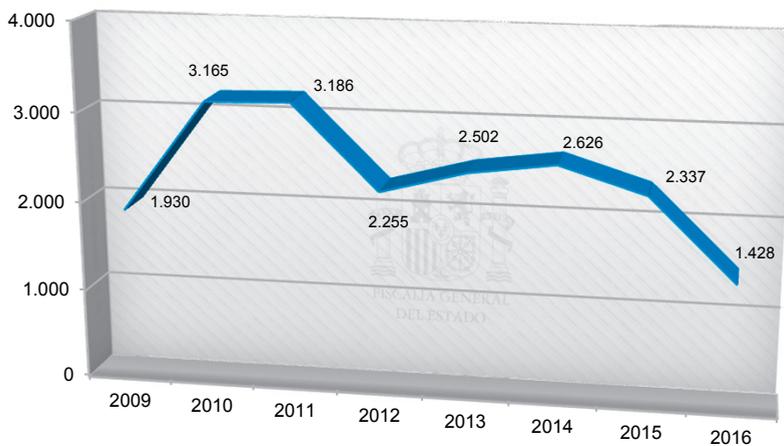
Informes favorables a la expulsión sustitutiva del artículo 57.7 LOEX							
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.930	3.165	3.186	2.255	2.502	2.626	2.337	1.428
Presos preventivos							
58	84	98	127	71	59	54	40

En todo caso, según informan los FDE, el artículo 57.7 LOEX ha tenido una aplicación normalizada habiéndose realizado una valoración uniforme de las circunstancias concurrentes por los Fiscales informantes.

Normalmente los Fiscales han dictaminado desfavorablemente en los siguientes casos: en los supuestos de peticiones policiales extemporáneas (por haberse realizado la solicitud cuando ya se ha celebrado el juicio oral o incluso en procedimientos ya resueltos por sentencia firme); cuando habiendo una pluralidad de imputados en el mismo proceso es previsible que la expulsión solicitada constituyera un serio inconveniente para sostener la acusación respecto a los demás participantes en el hecho; en procedimientos para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos cuando en la población donde radica el juzgado no existe sede del Cuerpo Nacional de Policía y/o no es posible la comunicación con el grupo policial correspondiente; cuando se trata de delitos graves atendiendo el supuesto investigado; o por razones de proporcionalidad y arraigo familiar (si no está justificada la sustitución de la pena por la expulsión, tampoco lo estaría la sustitución del proceso por la expulsión).

No obstante se han observado algunas disfunciones que han debido ser corregidas a través de la debida coordinación con las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras. Son casos aislados debidos a la no incorporación de la notificación de la resolución administrativa al interesado, a la notificación errónea a otra persona o por la remisión de documentación insuficiente o ilegible. Excepcionalmente, como ha ocurrido en Ciudad Real, se ha producido la expulsión administrativa de un extranjero sin autorización judicial que se hallaba incurso en un procedimiento penal, porque esa circunstancia era desconocida por la autoridad administrativa.

EVOLUCIÓN APLICACIÓN ARTÍCULO 57.7 LOEX



Otros supuestos, escasos en número pero de evidente entidad, lo constituyen la práctica judicial de remitir los expedientes a Fiscalía sin que en los mismos constase que el extranjero afectado por una posible autorización de su expulsión hubiera sido oído o cuando, hallándose el extranjero incurso en varios procedimientos por delitos de semejante significación ante distintos juzgados, cada uno de estos adopta distintas resoluciones sobre la autorización o no de la sustitución pedida.

4.4 Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (artículo 89 CP)

El año 2016 es el primer ejercicio completo en el que ha estado en vigor el art. 89 CP tras la reforma operada por la LO 1/2015. Como

preveíamos en la Memoria de 2016, la reforma ha conducido a un notorio descenso de la aplicación de esta medida sustitutiva de la pena.

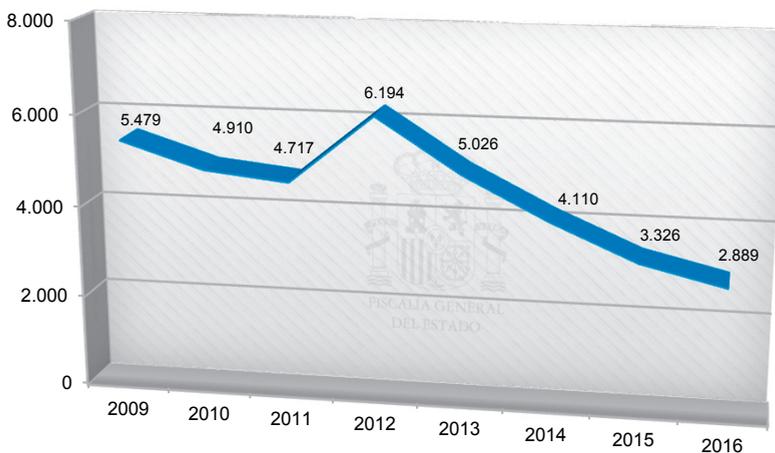
De acuerdo con los datos facilitados a esta Unidad, durante el año 2016 los Fiscales solicitaron la expulsión del territorio español en sustitución de la pena en 2.889 ocasiones lo cual supone un descenso del 13,1 % respecto del año 2015, consolidándose la tendencia a la baja iniciada en el año 2013.

El 49,46 % de las solicitudes de expulsión se realizó en el escrito de acusación (1.429), un 12 % al elevar a definitivas las conclusiones provisionales (357) y un 38 % en ejecución de sentencia (1.103), única modalidad que continua en ascenso pues alcanzó un porcentaje del 9,7 % en 2012, 13 % en 2013, 21 % en 2014 y 29 % en 2015.

Informes favorables a la expulsión sustitutiva del artículo 89 Código Penal							
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5.479	4.910	4.717	6.194	5.026	4.110	3.326	2.889

La medida prevista en el art 89 del CP ha sido aplicada a un total de 654 extranjeros presos en centros penitenciarios, 27 menos que el año 2015. De ellos 578 fueron hombres y 76 mujeres. La sustitución fue total en 292 casos (44,6 %) y parcial en 362 casos (55,4 %).

SUSTITUCIÓN DE LA PENA POR LA EXPULSIÓN (ARTÍCULO 89 CP)



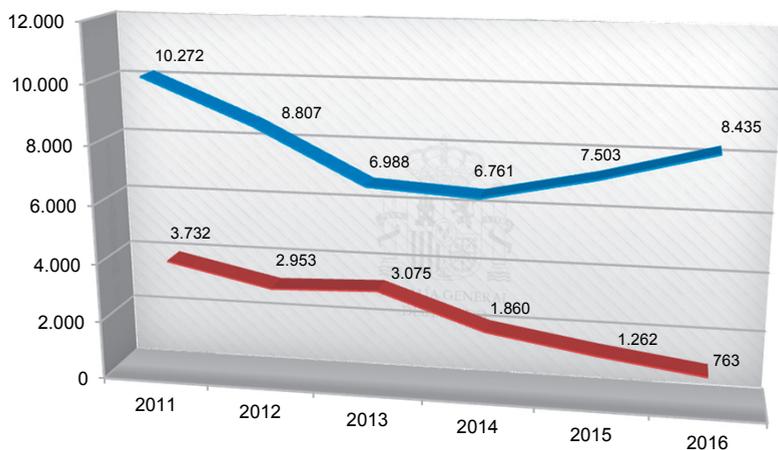
Durante el año 2016 los extranjeros a quienes se sustituyó la pena privativa de libertad por la expulsión fueron ingresados en prisión –en tanto se materializaba la expulsión–, en aplicación de lo establecido en la DA 17 de la LO 19/2003, en 375 casos, 95 menos que en 2015. Fueron ingresados en CIE en 222 casos, también por debajo de la cifra del año 2015 (353). El resto, se entiende, quedaron en libertad. Se mantiene constante la reticencia de Jueces y Tribunales a la privación de libertad en espera de la materialización de la expulsión.

4.5 Medida cautelar de internamiento

Durante el año 2016 los Fiscales españoles han emitido un total de 9.198 informes sobre internamiento cautelar de extranjeros por el trámite previsto en el artículo 61 LOEX.

Se mantiene la tendencia al alza iniciada en 2015: aumenta el número total de informes emitidos, creciendo significativamente los que se pronuncian a favor del internamiento (+12,47 %) y descendiendo los que se pronuncian en contra (-39,54 %).

Informes del Ministerio Fiscal sobre internamiento cautelar de extranjeros											
Año 2011		Año 2012		Año 2013		Año 2014		Año 2015		Año 2016	
Total: 14.004		Total: 11.760		Total: 10.063		Total: 8.621		Total: 8.765		Total: 9.198	
Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra	Favor	Contra
10.272	3.732	8.807	2.953	6.988	3.075	6.761	1.860	7.503	1.262	8.435	763



De acuerdo con la información facilitada por la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER) de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras un total de 7.597 extranjeros (7.084 hombres y 513 mujeres) ingresaron efectivamente en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) durante el año 2016, lo que indica que en 838 casos el auto judicial fue contrario al internamiento a pesar del informe favorable del Ministerio Fiscal. De ellos fueron efectivamente expulsados 6.305 (82,99 %).

Es necesario precisar que el aumento de internamientos se ha producido en relación con extranjeros incurso en procedimientos de devolución por haber sido localizados al tratar de entrar clandestinamente en España, especialmente por vía marítima. En este sentido el FDE de Almería (a cuyas costas arribaron 113 pateras) señala que estaban sometidos a expedientes de devolución 2.145 extranjeros de un total de 2.692 (79,68 %). A su vez, la FDE de Las Palmas recuerda que en el CIE de Barranco Seco son internados generalmente los que arriban en pateras (557 hombres y 89 mujeres), así como muchos otros son trasladados a otros CIES por razones operativas (desde Las Palmas no se llevan a cabo expulsiones conjuntas, siendo otros puntos de España los que se encargan de organizar las mismas y, por lo tanto, se hace necesario trasladar a los extranjeros al CIE correspondiente).

Por el contrario, salvo en Vizcaya, las solicitudes de internamiento por la comisión de infracciones administrativas de los extranjeros estantes en territorio nacional (expedientes de expulsión) o se han mantenido en niveles equivalentes a los del año anterior o han sufrido un descenso significativo como expresamente se afirma por muchos FDE (Álava, Córdoba, Cuenca, Huelva, La Rioja, León, Palencia, Pontevedra, Segovia, Sevilla, Tenerife, Zaragoza o se infiere de los datos que aportan como Barcelona).

No ha suscitado graves problemas interpretativos la aplicación del artículo 61 LOEX que, como regulador de una medida privativa de libertad, está sometida a los requisitos de proporcionalidad y necesidad derivados de la doctrina sobre el artículo 17 CE. Las situaciones conflictivas están relacionadas con otras circunstancias cuyo estudio corresponde a otros capítulos de esta Memoria (significadamente alegaciones de minoría de edad una vez decretado el ingreso por el Juzgado de Instrucción o detección de presuntas víctimas de trata de seres humanos).

Por demás se constata que no existe unidad de criterio de los Juzgados de Instrucción a la hora de fijar un plazo (inferior a los sesenta días) que autoriza la ley. Algunos Jueces autorizan el internamiento hasta el margen de los sesenta días previstos por la ley, en otros se

motiva la fijación de un plazo menor atendidas las circunstancias concurrentes, y, por fin, hay jueces que fijan un plazo brevísimo acordando en su caso prórrogas sucesivas hasta el máximo legal (Cádiz).

4.6 Control de Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

Actualmente hay siete CIE en funcionamiento en España (Algeciras, Barcelona, Las Palmas, Madrid, Murcia, Tenerife y Valencia).

Los FDE han girado 17 visitas a estos centros (12 ordinarias y cinco extraordinarias). De la información recibida se puede señalar como relevante los siguientes datos:

El CIE de Barcelona y el de Murcia han estado cerrados durante varios meses para efectuar obras de acondicionamiento y mejora. Sin embargo, concluidas las obras, el FDE de Barcelona ha detectado la necesidad de acondicionar las dependencias en el servicio sanitario para la permanencia y seguimiento de los internos que no requieran hospitalización pero que deban estar separados del resto; también reconoce un déficit de habitabilidad en el equipamiento de las habitaciones de los internos (escasez de mobiliario), y para las actividades de deporte, ocio o recreativas.

También tuvieron que ser cerrados los CIES de Valencia y Tenerife (este durante unos días) para combatir sendas plagas de chinches.

El CIE de Algeciras ha tenido que reducir el número de internos (la ocupación se ha reducido a 60) al tener que cerrar patios y habitaciones a causa de su evidente deterioro. Solo se han efectuado obras de mantenimiento general y de reparación de los tejados, insuficientes para remediar las carencias arquitectónicas del centro. En consecuencia, es un edificio inadecuado. Se sigue utilizando el Centro Anexo de la Isla de las Palomas como centro de internamiento cuya excepcionalidad dura ya varios años.

El CIE de Las Palmas (Barranco Seco) debe ser sometido a una profunda remodelación dada las deficiencias estructurales del edificio. Al parecer se están realizando los correspondientes informes por los ingenieros y arquitectos del Estado a fin de comenzar las obras en el año 2017. Por lo demás sigue sin contar con el servicio de asistencia social al que se refiere el artículo 30 RD 162/2014.

El CIE de Madrid está sobresaturado. Según informa la FDE «sería preciso la construcción de un nuevo centro de mayores dimensiones, compuesto de instalaciones amplias adecuadas a las necesidades de los internos, para garantizar adecuadamente sus derechos y bienestar (...). No obstante, en términos generales, las instalaciones

presentan un suficiente estado de conservación y limpieza, si bien se aprecia un deterioro progresivo del Centro derivado del uso y la constante afluencia de personas». Aunque durante el año 2016 se han llevado a cabo obras y mejoras importantes, quedan otras por concluir o realizar (ampliación de espacios para la práctica de ejercicio físico y deporte, asientos adecuados en los comedores, instalación de nuevas cámaras de CCTV en determinadas zonas, reparación/instalación del sistema de iluminación en el patio de hombres, modificación del sistema de rejas de las habitaciones y establecimiento de un módulo para condenados).

Los FDE de Barcelona y Murcia señalan la insuficiencia de los servicios permanentes de intérpretes a fin de que el idioma no suponga un obstáculo para la comunicación fluida y queden debidamente garantizados los derechos de los internos a conocer con precisión su situación y las normas de funcionamiento del centro.

Los FDE de Las Palmas y Murcia reclaman un mayor compromiso de los respectivos Colegios de Abogados en la prestación del servicio de asistencia letrada. En el caso de Gran Canaria se constata que queda al libre criterio de los Abogados que se integren en los servicios del turno de oficio la formación en la materia de extranjería, sin que se exija ningún requisito para prestar esta asistencia especializada. En Murcia se han presentado quejas por parte de los internos en diversas ocasiones sobre la falta de asistencia letrada permanente.

No se relacionan quejas sobre las direcciones de los centros y los funcionarios de policía encargados de su custodia. En términos generales se valora positivamente la actuación de las ONG en los CIE en su labor asistencial de todo tipo, incluido el ocio y la traducción.

Las previsiones del Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos es de aplicación normalizada en los CIES (vide «Diligencias de seguimiento del delito de trata año 2016»).

En el CIE de Barcelona se produjeron dos intentos de fuga, 69 internos se declararon en huelga de hambre durante un día y se produjeron dos motines de corta duración. Sin embargo, en los CIE de Murcia, Madrid y Barcelona se llegaron a producir graves incidentes que exigen un informe extenso imposible de reseñar en este lugar. Su análisis será desarrollado como anexo a esta memoria en informe *ad hoc* que será publicado en la página web fiscal.es (fiscal especialista, extranjería).

No queremos cerrar este apartado sin recoger al menos dos apreciaciones efectuadas por el FDE de Barcelona que compartimos: primero, *que el número de alegaciones de asilo y protección internacional se está incrementando año a año y en el ejercicio que nos ocupa es*

realmente chocante. Sobre 639 ingresos se han registrado un total de 216 alegaciones de esta naturaleza, de las cuales sólo se han admitido a trámite 27. Dejando claro que el derecho al asilo y a la protección internacional constituye un derecho básico e irrenunciable en materia de extranjería, las cifras que se acaban de exponer también apuntan a la posible utilización de estas alegaciones como forma de obstaculizar las expulsiones; y, segunda, que el número de incidentes y conflictos generados por internos, entre internos o de internos con funcionarios aumenta progresivamente y la gestión de la convivencia en el centro es más problemática. El perfil del interno es cada vez más heterogéneo. En el centro confluyen extranjeros de etnias y culturas dispares y con situaciones jurídicas distintas. Junto a internos procedentes de las costas del Mediterráneo sometidos a procedimientos de devolución y sin antecedentes penales conviven internos con amplio historial delictivo, objeto del artículo 89 del Código Penal o procedentes de centros penitenciarios.

4.7 Menores extranjeros no acompañados

4.7.1 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y EN SITUACIÓN DE RIESGO

La llegada de menores extranjeros no acompañados (en adelante, MENA) a las costas españolas en pateras u otro tipo de embarcaciones patentemente precarias durante el año 2016 acredita una evolución muy preocupante. En 2016 han sido localizados 588 MENA, un 42,02 % superior a 2015 (414) y un 163 % más que en 2014 (223). Mayoritariamente son de sexo masculino (564 = 95,01 %) y provienen de Argelia (222 = 37 %), Marruecos (184 = 31,29 %), Costa de Marfil (62 = 10,54 %) y Guinea (32 = 5,44 %).

Menores extranjeros llegados en pateras					
No acompañados			Acompañados		
2014	2015	2016	2014	2015	2016
223	414	588	146	59	107
=	+ 85,65 %	+ 42,02 %	=	-59,58 %	+81,35 %

Igualmente, en 2016 se ha producido un repunte del 81,35 % (107) de los bebés o niños de corta edad que han sido reseñados tras su llegada en pateras que venían acompañados de adultos que afirma-

ban tener vínculo paterno-materno filial con el niño. Esos menores (45 niñas y 62 niños) procedían en su mayoría de Camerún (47), Costa de Marfil (16) y Nigeria (10).

Es imposible saber cuántos otros MENA se han introducido en España a través de las fronteras de Ceuta, Melilla o Algeciras de manera oculta o clandestina. Sin embargo, a fecha de 31 de diciembre de 2016, figuraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados un total de 3.997 niños que se encuentran sometidos a tutela o acogimiento por los servicios de protección (527 niñas y 3.470 niños). Esto es, se ha producido un incremento del 19'63 % respecto del año anterior en el que estaban registrados 3.341 menores. La mayoría son marroquíes (2.620) seguidos a mucha distancia por argelinos (220), siendo significativo que 160 son nacionales de estados miembros de la Unión Europea.

Andalucía protege a 1.072 menores; Melilla a 999; el País Vasco a 404; Cataluña a 387; Madrid a 293; Ceuta a 246; la Comunidad Valenciana a 169; Canarias a 104; Murcia a 86; Asturias a 39; Castilla y León a 40; Castilla-La Mancha a 39; Galicia a 44; Cantabria a 16; Extremadura a 12; Aragón a 12; Baleares a 11; Navarra a 19 y La Rioja a 5.

Consta que han abandonado voluntariamente los servicios de protección (figuran «en fuga») un total de 825 menores (55 niñas y 770 niños) de los que se ignora su paradero actual. De ellos 331 estaban en Andalucía, 9 en Aragón, 3 en Asturias, 4 en Canarias, 11 en Cantabria, 10 en Castilla-La Mancha, 8 en Castilla-León, 21 en Cataluña, 66 en Ceuta, 35 en la Comunidad Valenciana, 1 en Extremadura, 1 en Baleares, 11 en Madrid, 55 en Murcia, 3 en Navarra, 230 en el País Vasco y 26 en Melilla.

4.7.2 APLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DEL PROTOCOLO MARCO

La Fundación Raíces ha intentado la anulación del Protocolo Marco sobre *determinadas actuaciones en relación con menores extranjeros no acompañados* mediante recurso que ha sido desestimado por la Sección 7.^a de la Audiencia Nacional. El Tribunal consideró que al tratarse de un protocolo contiene una serie de indicaciones a diversos órganos sin eficacia externa. Su régimen es equiparable a las instrucciones y ordenes de servicio, que manifiestan mandatos a un órgano inferior por parte de uno superior no habiendo ningún obstáculo para recurrir los actos que se dicten en cumplimiento de dichas

instrucciones. Actualmente está pendiente de resolverse el recurso de casación interpuesto ante el Tribunal Supremo.

La aplicación práctica del Protocolo Marco ha sido reforzada en los distintos territorios por distintas vías. En Galicia se ha elaborado un protocolo autonómico; en Vizcaya se ha adaptado el protocolo provincial para comprender algunos aspectos puntuales; en Granada o Cuenca se ha optado por llevar a cabo reuniones de coordinación con las instituciones con competencias en la materia para examinar disfunciones detectadas en la aplicación del Protocolo Marco y fijar criterios para su solución. Otras Fiscalías, como Huelva, han realizado un cambio organizativo específico –adscripción de una Fiscal de Menores a la sección de extranjería– para asegurar el cumplimiento del Protocolo.

La Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, con el fin de asegurar el cumplimiento del Protocolo Marco, ha actualizado las plantillas para la tramitación en el expediente de determinación de edad siguiendo las conclusiones aprobadas en las Jornadas de los Fiscales Especialistas de Extranjería. En general son asumidas e incluso complementadas para acomodarlas a sus sistemas de gestión informáticos propios (Las Palmas) o añadiendo modificaciones de detalle ajustadas a sus protocolos territoriales (Vizcaya).

En lo que concierne a la práctica de pruebas de ADN en prevención de la trata de seres humanos, durante el año 2016 el Cuerpo Nacional de Policía ha realizado 248 pruebas de ADN que han confirmado la relación biológica en 244 ocasiones. En su mayoría (140) se efectuaron en la Ciudad Autónoma de Melilla en relación a niños sirios acompañados de supuestos progenitores desprovistos de una documentación fehaciente y en Motril (Granada) donde se hicieron 43 pruebas.

Según informa el FDE de Córdoba ha descendido el número de las denuncias formuladas por la Cruz Roja de madres con niños pequeños a las que han apreciado indicadores de trata. Si en 2015 se dio cuenta de 10 casos, en 2016 se ha reducido a 2. En Las Palmas, en relación a una presunta familia procedente de Afganistán, no pudo llevarse a cabo la prueba al fugarse del centro de CEAR donde fueron alojados.

Un año más constatamos la inexistencia de centros específicos de protección de menores de edad identificados como víctimas de trata. Los centros ordinarios no están dotados y capacitados para abordar esta problemática. Así el FDE de Córdoba nos advierte que, de tres menores víctimas de trata perfectamente identificadas, dos desaparecieron del centro de protección donde fueron acogidas. La tercera al haber alcanzado la mayoría de edad fue derivada a un centro especí-

fico para víctimas de trata en otra provincia. Es absolutamente necesario que, como prevé el Protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos y recuerda el FDE de Córdoba, se creen recursos especializados que atiendan esta perentoria necesidad.

4.7.3 DILIGENCIAS PREPROCESALES DE DETERMINACIÓN DE EDAD

Durante 2016 se ha incoado un total de 2.971 diligencias preprocesales de determinación de edad, 432 más que en 2015 (17'01 %) y 928 más que en 2014 (+ 45'42 %). Se ha reducido considerablemente (40'97 %) el número de archivos de expedientes sin haberse realizado prueba médica, normalmente por la incomparecencia del afectado a su práctica.

Expedientes de determinación de edad											
Resueltos			Resultado								
			Menor			Mayor			Archivados		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
2.043	2.539	2.971	899	1.033	1.365	744	888	1.243	400	615	363

Melilla concentra el mayor número de diligencias realizadas en España (20,19 %) seguida por Almería (17,43 %), Barcelona (17,03 %), Algeciras (14,03 %), Ceuta (10,29 %), Murcia (5,89 %), el País Vasco (3,76 %), Las Palmas (3,02 %) y Madrid (2,99 %).

Los resultados de las pruebas practicadas no son uniformes: mientras en Algeciras (77,53 %), Valencia (75,36 %), Almería (60,42 %), Granada (60,24 %) y Las Palmas (59,25 %) han prevalecido los decretos de mayoría de edad; en Alicante (76,92 %), Barcelona (73,47 %), Málaga (67,01 %), Álava (60,41 %), Madrid (60,46 %), Melilla (57,81 %) y Ceuta (59 %) se han decretado un mayor número de minorías de edad. En Huelva 11 de los 12 Decretos y en Vizcaya 18 de los 21 decretos dictados fueron de minoría de edad. En Murcia el resultado es de un 87,24 % de minoría (130 decretos) frente a sólo 19 de mayoría.

Durante el año 2016 se han seguido produciendo situaciones conflictivas en relación con la valoración de documentación extranjera que contradice los resultados de las pruebas médicas practicadas. Esta problemática, aunque cuantitativamente afecte a un número limitado de expedientes, es de tal entidad cualitativa que ha determinado que deba ser analizada en profundidad en las Jornadas anuales de especia-

listas de extranjería que se desarrollarán en el mes de junio de 2017. Obviamente, como no es posible analizarla por razones de espacio en este lugar, se incluirá como anexo a la presente Memoria en la página fiscal.es en un detallado análisis de los expedientes de determinación de la edad en que se ha tenido que ponderar un documento público extranjero (artículo 12 LOPJM).

En todo caso queremos dejar constancia como en Madrid la incorporación a los centros de primera acogida de individuos indocumentados que manifestaron ser menores de edad y respecto de los que posteriormente se ha comprobado que superaban con creces la mayoría de edad ha generado situaciones problemáticas no solo de convivencia con los menores de edad acreditados sino también de organización de los programas educativos generales.

En otro orden de cosas, hay que llamar la atención de que el incremento de la actividad de las Fiscalías en materia de determinación de edad ha provocado diversas situaciones indeseables: en Granada se ha tenido que recordar a los correspondientes responsables que bajo ningún concepto pueden quedar los presuntos menores bajo custodia policial nocturna a la espera de la entrada o salida horaria de los cuerpos sanitarios; en Las Palmas, se llama la atención de que se ha producido un relevante número de incomparecencias a la realización de pruebas médicas al no haber sido posible el traslado simultáneo del gran número de personas arribadas en pateras que alegaban ser menores de edad, y que al ser llevadas provisionalmente a los centros de acogida inmediatamente se escapaban; en Vizcaya se lamentan del retardo habido en la confección de los decretos de determinación de edad a consecuencia de la huelga de larga duración de los médicos forenses; por fin se han detectado dilaciones desde que se dicta el acuerdo de Fiscalía de realización de pruebas médicas hasta que se llevan a cabo y se notifica su resultado (Cuenca).

Diversos Fiscales no se han conformado con los informes médicos radiológicos, presentados exigiendo la intervención de los médicos forenses y la práctica de pruebas complementarias (La Rioja, A Coruña). El Fiscal de Córdoba, a su vez, muestra su satisfacción por la mejora de los informes médicos emitidos valorando las distintas pruebas que se practican e incluyendo la horquilla de edad mínima y máxima tal y como se le requiere.

En verdad la sombra del sistema instaurado en nuestro ordenamiento jurídico es la falta de uniformidad de las pruebas practicadas por los distintos sistemas sanitarios de las Comunidades Autónomas y los criterios valorativos de los distintos profesionales de la medicina intervinientes, sobre todo en relación con la fijación de una horquilla

de edad. Mientras en Andalucía se utiliza en general el denominado *Greulich y Pyle* por el que se comparan las radiografías de la muñeca y mano izquierda con los estándares poblacionales predefinidos (*atlas*), en la mayoría del resto de los territorios se han generalizado pruebas médicas que comprenden, además del examen físico general y la radiografía del carpo, la realización de una ortopantomografía dental que revela la maduración de los terceros molares inferiores, e incluso, como en el País Vasco, la radiografía de la clavícula.

Muchos de los presuntos menores cuando son localizados se declaran mayores de edad y se niegan someterse a ninguna prueba médica. La Fiscalía de Ceuta llama la atención de que lo hacen con el solo propósito de ser admitidos en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) y de ese modo trasladarse a la Península, cosa que no lograrían si son acogidos por los servicios de protección de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Por ello, esa Fiscalía ha optado por introducir un fundamento jurídico en el decreto de archivo del expediente de determinación de la edad en el que expresamente se recoge que *en el presente caso no podemos considerar como indicio suficiente para decretar la mayoría de edad la mera manifestación del interesado pues, en primer lugar la apariencia externa (según mi personal percepción) es la de un menor de edad y por otra parte es sabido que los menores subsaharianos que llegan hasta Ceuta suelen afirmar ser mayores de edad con el objeto de conseguir su admisión en el CETI y una vez allí obtener con mayor facilidad el traslado a la Península que es su finalidad primordial. Habida cuenta la negativa prestada, que puede ser fraudulenta, no procede resolver sobre la edad del menor.*

Siguen siendo problemáticas las alegaciones sorpresivas y extemporáneas de minorías de edad en los CIE. Ello ha llevado a que en Madrid uno de los tres Juzgados en funciones de Control de Estancia haya acordado reiteradamente la práctica de pruebas de determinación de edad sin efectuar consulta alguna al Registro de MENA, de tal manera que –en alguna ocasión– ha ordenado repetir en un breve espacio de tiempo pruebas radiológicas, con riesgo para la salud del afectado. Este proceder contrasta con el de los otros dos Juzgados de Control de Estancia de Madrid, que antes de autorizar prueba médica alguna, comprueban si el Ministerio Fiscal ha dictado un Decreto de determinación de edad y recaban toda la información existente en el Registro de MENA. Esta práctica deriva de una falta absoluta de desarrollo normativo de las funciones de los jueces de control de estancia establecida con carácter indeterminado en el artículo 62.6 LOEX, provocando también situaciones de conflicto con los juzgados de instrucción que han acordado el internamiento (Las Palmas, Barcelona).

4.7.4 EL REGISTRO DE MENA Y LA APLICACIÓN INFORMÁTICA DE FISCALÍA DE DETERMINACIÓN DE LA EDAD

El Registro MENA ha seguido desempeñando durante el año 2016 su importante protagonismo como mecanismo dirigido a conocer si quien alega ser menor de edad ha sido sometido con anterioridad a pruebas médicas habiéndose dictado un Decreto de Fiscalía.

Por esta Unidad de Extranjería se examinan –en coordinación y colaboración inestimable de la Policía de Enlace– todos los decretos de determinación de edad que remiten la distintas Fiscalías territoriales.

La inmediata comunicación de esos decretos para su grabación registral es de vital importancia para el conjunto del sistema. Con ello se impide no sólo que un mismo sujeto sea sometido de manera reiterada a pruebas radiológicas, sino también evitar situaciones de extrema gravedad como la reflejada por la FDE de Pontevedra que, al no haberse registrado un previo decreto de mayoría de edad dictado en Barcelona de un determinado individuo, fue ingresado en un centro de menores de Vigo por dudarse en el momento de localización de su minoría de edad donde cometió un delito de abusos sexuales sobre una menor también ingresada en el centro.

La Unidad de Extranjería, en su condición de órgano coordinador del Registro, atiende las numerosas consultas que elevan los diferentes Fiscales territoriales y otras instituciones estatales. Así la planteada por la Secretaría General de Inmigración y Emigración y la Policía Nacional sobre la delimitación registral del concepto de MENA en dos supuestos concretos: menores con referente familiar pero declarados en desamparo y cuya tutela han asumido los servicios de protección, que provocó una Nota explicativa sobre la cuestión; y en relación con los menores sirios que vienen con sus padres en el que se dudaba si por proceder de un país en guerra estaba justificado considerarlos como menores en riesgo para su inclusión en el Registro. Se celebró una reunión entre esta Unidad y la Secretaría General que clarificó la cuestión.

Sigue impulsándose desde esta Unidad el empleo por parte de las Fiscalías Territoriales de la aplicación informática de determinación de edad de la Fiscalía General, instrumento que debe suplir en un futuro cercano el envío masivo de documentación y e-mails a esta Unidad sobre los expedientes de determinación de edad que se tramiten. En este sentido se está valorando la posibilidad de realizar las mejoras necesarias del sistema informático que resuelva determinadas lagunas (reapertura en el caso de supuestos de solicitud de modificación del decreto o de los archivos por fuga y los casos de asociación de diversas identidades a un mismo NIE, como interesa el FDE de Álava).

4.7.5 REPATRIACIONES

Esta figura jurídica de inexistente aplicación efectiva en años anteriores se ha materializado en el 2016 con un total de 6 repatriaciones. De ellas 1 menor de 15 de años de nacionalidad argelina, 4 albaneses y un menor rumano. Todos han sido recogidos por sus familias.

4.7.6 DOCUMENTACIÓN

Durante el año 2016 se ha mantenido el descontento por los problemas existentes para el acceso de los MENA a la autorización de residencia y a otras formas de documentación.

La FDE de Las Palmas señala como no es posible cumplimentar el requisito de la presencia física del menor ante la oficina consular correspondiente por el simple hecho de que el país de origen carece de representación diplomática, y, en el caso de existir, algunas de ellas no entregan el certificado negativo que justifique que se ha intentado la documentación. El FDE de A Coruña señala que hasta que se declaraba una tutela formal por los servicios de menores y se le otorgaba el permiso de residencia al MENA, el menor carecía de tarjeta sanitaria, lo que impedía un seguimiento médico adecuado. El menor podía acudir al servicio de urgencias, pero no acceder a las revisiones y a la supervisión médica adecuada y propia de cualquier menor. Esto se ha solucionado al preverse expresamente en el nuevo protocolo autonómico la entrega de esa tarjeta sanitaria desde un primer momento ya con la primera documentación provisional entregada al MENA.

En Melilla es frecuente que, concedida la autorización de residencia, no se entregue físicamente el documento al interesado por cuanto existen indicios fehacientes de que hay un tráfico económico de dichos documentos entre los menores.

4.8 **Fiscal de extranjería y registro civil**

4.8.1 MATRIMONIOS FRAUDULENTOS: DEMANDAS DE NULIDAD MATRIMONIAL

Solo con una exhaustiva labor de investigación policial es posible promover con éxito la nulidad de los matrimonios contraídos artificialmente con el único propósito de lograr ventajas administrativas.

El Fiscal de Ourense señala cómo los informes de Policía son más completos, que piden a los Registros Civiles la documentación presentada por el extranjero no comunitario para detectar falsedades y

mejor identificar a la persona. Ello ha redundado en que se hayan aumentado los informes negativos a autorizar los matrimonios y también el número de desistimientos cuando se pedía a los promotores y a otros órganos en este expedientes de matrimonio civil determinados requisitos. Sobre ello insiste los FDE de La Rioja y Madrid, significativamente sobre la acreditación de la falta de convivencia conyugal y de conocimiento personal entre los contrayentes.

4.8.2 NACIONALIDAD

Como señala la Fiscalía de Madrid, los informes desfavorables para la adquisición de la nacionalidad española por residencia se han basado en la falta de adaptación a la vida y cultura española por el solicitante al desconocer el idioma español o por tener antecedentes penales en su país de origen.

En relación con la adquisición de la nacionalidad española por opción, la Fiscal del registro central informa que se ha intervenido en 2.920 expedientes de autorización previa para optar a favor de menores de catorce años, por lo que se mantiene en cifras semejantes al año 2015 que fueron 2.980.

La problemática que se plantea con esta forma de adquisición de la nacionalidad española se centra en la documentación procedente de determinados países (Costa de Marfil, Malí, Senegal, Ghana, entre los más frecuentes) que, en ocasiones, no ofrece suficiente garantía para acreditar los hechos que se han de inscribir en el Registro Civil español.

Así, en algunos casos se ha cancelado la inscripción de nacimiento y la opción por la nacionalidad española por haberse basado en un título ilegal, puesto que se había presentado un certificado de nacimiento del menor de un registro civil extranjero que fue anulado en el país de origen por resultar falso. En este sentido es significativo que por la Embajada de España en Costa de Marfil se haya informado que, por la situación política de este país, es frecuente el fraude documental y que, si bien los documentos son auténticos, los hechos a que se refieren son falsos.

Respecto de la declaración de la nacionalidad española con valor de simple presunción de aquellas personas nacidas en España y que no adquieren en el momento de su nacimiento la nacionalidad de sus padres, en el año 2016 los supuestos más frecuentes siguen correspondiendo a hijos de nacionales paraguayos, peruanos, colombianos, brasileños y cubanos.

Los problemas de valoración de los documentos aportados por el solicitante son una constante en los expedientes tramitados en el Registro Civil Central. Como expone la Fiscal de dicho Registro en los expedientes que se tramitan se mantiene el problema en relación con la autenticidad de la documentación que se presenta, puesto que en su mayor parte son documentos extranjeros de los que es difícil comprobar su veracidad.

Este año hay que destacar que aproximadamente en 100 expedientes, remitidos todos por el Registro Civil de Arona (Tenerife) se ha detectado falsedad en los documentos supuestamente expedidos por las autoridades de Senegal. Los expedientes corresponden a solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por opción y la inscripción del nacimiento en el Registro Civil español alegando ser hijos de ciudadanos nacionalizados españoles y de origen senegalés. Todos ellos se refieren a personas nacidas entre los años 1996 y 1998, pero empadronados en Arona entre febrero y abril de 2016, días antes de presentar su solicitud. En algunos casos son siete u ocho personas las que alegan ser hijos del mismo padre.

Expone la Fiscal del Registro Civil Central que en la tramitación del expediente se han practicado diligencias con la finalidad de comprobar la autenticidad de la documentación presentada, resultando que, según ha informado el Consulado General de Senegal en Madrid, los pasaportes senegaleses con los que se identificaban los solicitantes no habían sido expedidos por las autoridades de Senegal y que ninguno se correspondía con la identidad que figura en los mismos. Por tanto se han denegado todas las opciones por la nacionalidad española al no poderse acreditar la identidad de los solicitantes y por tanto su relación de filiación con un español.

A la vista del elevado número de expedientes y que se referían a hechos similares, por la Fiscalía de la Sección de Registro Civil se han mantenido dos reuniones con la Dirección General de la Policía, Subdirección General de Logística, División de Documentación, Sección Operativa de Seguridad Documental, resultando que desde febrero de 2016 está abierta una investigación policial en relación con casos semejantes, habiendo analizado hasta el momento 146 expedientes, conociendo de los hechos el Juzgado de Instrucción núm. 4 de Arona, Diligencias Previas 662/16.

Por otra parte, en cuanto a la determinación de la nacionalidad española respecto de personas de origen saharauí se mantiene la misma situación. Se plantean dudas sobre la veracidad de los hechos a que se refieren los certificados expedidos por las autoridades de la República Árabe Saharaí Democrática. También hay que tener en

cuenta que la tramitación de estos expedientes se prolonga, incluso durante años, ya que los interesados en ocasiones ya no residen en España o cambian frecuentemente de domicilio sin comunicarlo al Registro Civil.

Asimismo, continúa el problema para la identificación de los interesados puesto que las menciones de identidad que figuran en los distintos documentos con los que se identifican son discrepantes en los nombres lugares y fechas de nacimiento, etc., y estas contradicciones no quedan solventadas por el certificado de concordancia de la República Árabe Saharaui Democrática al no ofrecer suficiente garantía.

4.8.3 GESTACIÓN POR SUSTITUCIÓN

Al igual que en años anteriores, continúa la problemática en las solicitudes de inscripción de nacimiento de menores nacidos mediante gestación por sustitución.

En el Registro Civil Central se han tramitado 9 expedientes de inscripción de nacimiento, ocurridos en Rusia, Ucrania, Méjico y EEUU, mediante la técnica de gestación por sustitución. El Fiscal, de acuerdo con la Fiscalía de Sala de lo Civil y siguiendo el criterio establecido en la STS de 6 de febrero de 2014 y Auto TS de 2 de febrero de 2015 (Pleno Sala Civil), se opone a la inscripción de nacimiento y filiación por estimar que el contrato de la gestación por sustitución es contrario al orden público internacional español, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, *sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida*, que declara nulo este tipo de contrato.

Se han interpuesto 2 recursos contra los Autos denegatorios. Por la Dirección General de los Registros y del Notariado no se han resuelto todavía los recursos interpuestos en años anteriores.

5. SEGURIDAD VIAL

5.1 Introducción

Las respuestas educativas, preventivas y sancionatorias frente al fenómeno de la siniestralidad que se aborda desde los valores y bienes jurídicos, se han venido produciendo con toda normalidad en el año 2016 con la única limitación, como en todas las materias, de la situación de Gobierno en funciones y sus pertinentes consecuencias jurídico-administrativas y parlamentarias.

Quizá lo que puede constatarse es la ausencia de toda relevancia o escasa atención a la seguridad vial con su trasfondo cultural, tanto en los programas de los partidos políticos en general como en los debates de investidura en particular. Todo ello a pesar de tratarse de cuestiones que afectan a la vida diaria de los ciudadanos y en las que está en juego el diseño futuro de un espacio de convivencia que no se limita sólo a la reducción de las cifras de siniestralidad, cuyo coste moral en vidas humanas es elevadísimo y el económico ronda el 1 % del PIB, sino también al bienestar y desarrollo económico de los núcleos urbanos y rurales con los parámetros de la movilidad sostenible.

Las tecnologías del tráfico viario van a dar un giro radical en los próximos años a este modo de convivir y relacionarse en las vías públicas y obligan, como decíamos en la Memoria pasada, a conectar la seguridad vial con la marítima, aérea y ferroviaria desde el concepto europeo de intermodalidad. Por todo ello es preciso recuperar la prioridad de estos valores y principios en las instancias gubernativas y parlamentarias y en los medios de comunicación.

Como decíamos en la Memoria del año anterior en torno al repunte de la siniestralidad «(...) sostenemos que la aplicación eficaz y proporcionada de la ley administrativa y penal es condición indispensable, aunque no la única, para reducir la siniestralidad. También el diseño de un estatuto jurídico del peatón y ciclista para su convivencia armónica en la ciudad, la mejora del estado de las vías, señalización, alumbrado, reducción de límites de velocidad y estado de los vehículos con el matiz de que el envejecimiento del parque móvil se debe a la crisis económica y traduce la desigualdad ante la seguridad de quien no tiene recursos para costeársela.

En definitiva, es precisa una estrategia global y científica ante las nuevas realidades. Pero también lo es la explicación de las razones de la norma tras la que subyacen todos los conocimientos sobre seguridad vial. Así podemos afirmar e insistir como en Memorias anteriores, sin temor a equivocarnos que la educación vial es ahora más que nunca, sin demérito de las demás, la única estrategia segura para disminuir las tragedias, casi todas evitables, que tienen lugar en las vías públicas. Pese a ello en nuestro país es la que se ha quedado atrás. Se requiere como decíamos en la Memoria de 2014 una educación integral, permanente y acompañada a los tiempos de orden tecnológico, sanitario, en movilidad vial y en conducción ecológica y eficiente que incluya la percepción del riesgo y las ventajas del nuevo modelo de comportamiento (...). Insistimos en la propuesta de una ley de educación vial integral y en todo caso es inaplazable la elaboración con la herramienta de la ciencia multidisciplinar del tráfico viario de un Plan

Estratégico de Seguridad Vial con intervención parlamentaria y potenciar la Comisión de Seguridad Vial y Movilidad Sostenible del Congreso de los Diputados.

La Especialidad de Seguridad Vial ha continuado su tarea de promover la unificación de criterios ante las relevantes Reformas legales que comentaremos, centrándose los esfuerzos en una eficaz aplicación de las nuevas normas a la luz de los bienes jurídicos protegidos, sin olvidar su papel de propuesta y proyecto en los ámbitos educativos y preventivos desde la perspectiva científica y jurídica, propia de la especialización.

5.2 Actividad del Fiscal de Sala, Fiscales Adscritos y Fiscales Delegados. Los seguimientos

5.2.1 LA RED DE FISCALES DELEGADOS

Como se acaba de recordar, tarea principal del Fiscal Coordinador es conforme a la Instrucción 5/2007 y 1/2015 FGE promover la unidad de criterio del MF en aras de la seguridad jurídica para impulsarla en los órganos jurisdiccionales y de ahí la elaboración de los Dictámenes 2/2016 y 3/2016 sobre dos reformas legales, centrales en la Especialidad, la operada en los tipos de injusto imprudente de los arts. 142 y 152 por la LO 1/2015 de Reforma del CP y la llevada a cabo por la Ley 35/2015 de Reforma del sistema de valoración de los daños causados en accidente de circulación (el llamado baremo del Seguro).

Ha de resaltarse, al hilo de lo expuesto en la Memoria de 2016, la excelente tarea de los Fiscales Adscritos, Dña. Rosa María Pérez Martínez y D. Mario Sanz Fernández-Vega en los múltiples cometidos que pesan sobre la dirección de la Especialidad y que debería ser abordada, cuanto menos, por una plantilla de tres Fiscales como se viene explicando y proponiendo en Memorias anteriores y se vuelve a proponer ahora.

La primera es coautora con el Fiscal de Sala del Dictamen 3/2016 que a partir de su dictado ha generado y genera numerosas consultas que las atiende con prontitud y eficacia al hilo de la doctrina jurisprudencial y científica, convirtiéndose como ya apuntamos en una verdadera experta especializada en esta compleja materia. Ha logrado que la Red de Fiscales Especialistas desempeñe una muy relevante tarea en la aplicación de la Ley 35/2015.

El segundo continúa impulsando los proyectos de investigación científica en velocidad y radares e influjo de alcohol y drogas en la

conducción así como en nuevas tecnologías y sistemas de protección a que se aludirá con posterioridad.

Junto con ellos el Fiscal de Sala dirige una Red de 50 Fiscales Delegados, la mayoría con nombramiento del FGE desde 2007, 20 Fiscales de Enlace y 4 Fiscales Delegados Autonómicos que, sin ninguna clase de medios, constituyen por su experiencia, compromiso y dedicación una referencia científica y técnico-jurídica de primer orden en las Fiscalías en que desempeñan sus funciones. Justo es reconocer y reiterar como otros años que, sin necesidad de adscripción orgánico-policial, han consolidado un modelo de permanente conexión con las Jefaturas de Tráfico y Policías Judiciales de Tráfico en la investigación de los delitos viales a la que han dotado de rigor en la elaboración de atestados, fundamento de las altas cifras de condenas de conformidad a que después se hará referencia. Difunden las pautas de interpretación de las normas penales y civiles en relación con los delitos viales, debiendo decirse que en la gran mayoría de los casos y debido al ascendente de las argumentaciones utilizadas, son seguidas por Juzgados y Tribunales cuyas decisiones respetamos siempre.

Las Jornadas Anuales se celebraron los días 23 y 24 de enero de 2017 y estuvieron presididas por el interés y dedicación de todos, revelador de la plena consolidación y madurez de la Red. Se examinaron las Reformas antes citadas y las novedades técnicas en el ámbito de la seguridad vial. El Fiscal Delegado Autonómico de Galicia expuso su proyecto de estudiar científicamente las causas de la siniestralidad vial en la tercera edad y las estrategias de educación y prevención, entre ellas las condiciones sico-físicas para la conducción en relación con los Centros de Reconocimiento de Conductores, impulsando la aplicación del artículo 36 del Reglamento de Conductores y su contraste con el reconocimiento del artículo 44, lo que ha generado en los casos de detección de graves irregularidades la incoación de diligencias de investigación del artículo 773.2 LECrim.

No podemos concluir este apartado sin hacer mención al Proyecto del Fiscal de Sala, fruto del Convenio de colaboración firmado en octubre de 2015, para la investigación científico-jurídica de los sistemas de protección pasiva de los afectados por la enfermedad de osteogénesis imperfecta o de los «huesos de cristal». Tras el estudio inicial presentado a la firma del Convenio, el Proyecto ha experimentado un decisivo avance, especialmente por la iniciativa de uno de los firmantes, Fundación Mapfre, con la producción de un prototipo de asiento infantil específicamente diseñado para afectados por esta patología en colaboración con una empresa de ingeniería, estando actualmente en

contacto con otra de fabricación de «sillitas» a gran escala a fin de conseguir su eventual homologación y futura producción.

5.2.2 LOS SEGUIMIENTOS

Un año más los Fiscales Delegados han continuado el seguimiento de los siniestros viales con resultado de homicidio o lesiones de gravedad en los términos establecidos en la Circular 10/2011 y la Instrucción 1/2015 FGE, pese a las carencias de medios personales e informáticos reseñadas. Las importantes y citadas reformas de los delitos imprudentes y del sistema de valoración han dado una relevancia especial a esta fundamental tarea. El control directo de las causas constituye una herramienta de gran utilidad para velar por la aplicación de los criterios impartidos desde la FGE y, en concreto la correcta discriminación de los supuestos de imprudencia grave y menos grave y los criterios de aplicación del nuevo Baremo, esencial para la debida protección de los derechos de las víctimas, especialmente de las más desfavorecidas.

La Unidad Coordinadora ha llevado a cabo la supervisión y coordinación de criterios en más de 200 procedimientos, habiendo procedido el Fiscal de Sala al dictado de nuevas pautas orgánicas en noviembre de 2016 para seleccionar, racionalizar y dotar de mayor eficacia los esfuerzos que se realizan.

Debe destacarse el seguimiento 215/2014 que puede calificarse de modélico del terrible siniestro de Castuera, el 8-5-2014, en el que fallecieron 5 menores y otros 10 resultaron heridos así como dos adultos más, que se desplazaban para actividades deportivas originado por la invasión de la izquierda de maquinaria agrícola que provocó el vuelco del autocar con las letales consecuencias referidas.

Desde el comienzo el Fiscal de Sala y Fiscales Adscritos estuvieron en estrecho contacto con el Fiscal Delegado de Badajoz quien participó plenamente en la instrucción, impulsando su celeridad, gracias a lo cual fue calificado el 23 de diciembre de 2015, celebrándose el juicio oral en el mes de noviembre de 2016, en el Juzgado de lo Penal de D. Benito. Duró 9 largas sesiones de mañana y tarde, interviniendo además del MF, 7 acusaciones particulares, los letrados defensores del acusado, la compañía de seguros y dos responsables civiles subsidiarios.

Fue sentenciado el 2 de diciembre de 2016, en una trabajada, fundada y extensa resolución que acogió prácticamente todas las tesis de la Fiscalía. Condenó al acusado a las máximas penas previstas en el

artículo 142 CP dada la gravedad de los hechos unida a la multiplicidad de infracciones de la legislación vial del acusado. Crea de modo provisional, pues está pendiente de apelación, un valioso precedente jurisprudencial para diferenciar la imprudencia grave de la menos grave. Debe subrayarse la excelente actuación del Fiscal Delegado y la asistencia que prestó durante el desarrollo del juicio a los familiares de los fallecidos en el ámbito de lo personal para evitar la victimización secundaria y en la protección de sus derechos morales y resarcitorios.

5.3 Proyecto de cooperación europea y de la utilización de tecnologías

5.3.1 ESPACIO EUROPEO DE SEGURIDAD VIAL. MECANISMOS DE COOPERACIÓN

Durante 2016 continuamos atentos al impulso del reconocimiento mutuo en materia de ejecución de sanciones pecuniarias derivadas de infracciones viales, así como de mecanismos de transmisión internacional de denuncias y cumplimiento transnacional de las penas privativas del derecho a conducir. Concretamente, en colaboración con la Unidad Coordinadora de Cooperación Internacional de la FGE y con participación de la DGT y el Ministerio de Justicia, se mantuvieron contactos con representantes del Gobierno y la Magistratura de Francia para optimizar la ejecución forzosa de las sanciones pecuniarias de tráfico impuestas en los respectivos países a conductores no residentes.

Se abordó la conveniencia de empezar por las infracciones captadas por control automatizado (semáforos, velocidad, distancia de seguridad, carril prohibido) a través del sistema e-Codex aprovechando la existencia de financiación europea para la implantación y desarrollo del proyecto piloto de sanciones pecuniarias y los recursos económicos que generaría la ejecución en nuestro país de las multas francesas al estar previsto su ingreso, ex artículo 175 Ley 23/2014 de *reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE, en la cuenta judicial*. Se trataría de hacer extensivos a España los positivos resultados obtenidos en este campo en el proyecto bilateral ya existente entre Francia y Holanda, país éste último donde el pago voluntario supera ya el 85 % de las multas impuestas a sus nacionales. El interés de este proyecto radica no solo en el desarrollo del espacio europeo de seguridad vial al impulsar mecanismos para la efectividad de las sanciones y evitar el sentimiento de impunidad, sino también en el

importante avance que supondría en la digitalización del sistema sancionador español.

5.3.2 EL DELITO DEL ARTÍCULO 384.1, INCISO 1, DEL CP EN CASO DE CANJE DEL PERMISO DE CONDUCCIÓN ESPAÑOL POR PERMISO DE OTRO ESTADO MIEMBRO DE LA UE ANTE LA PÉRDIDA DE VIGENCIA DEL PERMISO NACIONAL POR PÉRDIDA TOTAL DE LOS PUNTOS ASIGNADOS. TERRITORIALIDAD DE LA LEY SANCIONADORA ADMINISTRATIVA: LA APLICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE VIGENCIA A CIUDADANOS EXTRANJEROS NO RESIDENTES

Se ha seguido cuestionando, incluso a nivel casacional tras la última reforma procesal, la aplicabilidad en estos casos del régimen administrativo español de pérdida de puntos y por tanto de la sanción penal correlativa, especialmente en aquellos supuestos en que el canje se produce antes de que las autoridades administrativas españolas hayan declarado formalmente la pérdida de vigencia. Se sostiene que, en estas circunstancias, el permiso de conducir español es inexistente al producirse aquélla y por tanto no hay soporte fáctico-normativo que legitime la activación del ordenamiento punitivo.

El tipo penal del artículo 384.1, inciso primero, contiene un elemento normativo que exige la remisión en su integridad al régimen jurídico-administrativo de pérdida de vigencia por pérdida de puntos de los arts. 61.3, 63-65 y anexo II del Texto Refundido de la *Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad vial* aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre (en adelante LSV) y arts. 12.5, 14.2, 35 y 37-40 del *Reglamento de Conductores* aprobado por RD 818/2009 de 8 de mayo (en adelante RGCond). En concreto y cuando se trata de permisos de conducir expedidos por otros países, a los arts. 15-20 de este último.

Según los artículos 8.1 CC, 2 LSV (*los preceptos de esta ley son aplicables en todo el territorio nacional*) y 11.2 de la Directiva 206/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 *sobre el permiso de conducción*, el principio de territorialidad rige respecto de las infracciones, no sólo penales sino administrativas relacionadas con el tráfico viario. En el mismo sentido la anterior Directiva 91/439 /CEE del Consejo de 29 de julio de 1981.

Además de la claridad de las normas de derecho interno, es antigua y consolidada en este sentido la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la UE (entre otras muchas la sentencia Weber,

C-107, EU. 2008:640 apartado 38) y por todo ello las normas citadas deben interpretarse desde esta perspectiva.

La pérdida de vigencia por pérdida de puntos, de conformidad con la STS de la Sala 3.^a, Sección Quinta, de 4 de junio de 2009 (Rec. 5/2006), no solo obedece a infracciones de la legislación de tráfico sino que tiene naturaleza sancionadora, por lo que entra de lleno en estas previsiones. Conforme a esta comprensión, la Ley 17/2005, de 19 de julio *por la que se regula el permiso y licencia de conducción por puntos y se modifica la LSV* no excluye la aplicación del sistema a los titulares de permisos expedidos por otro Estado y tampoco el RGCond contiene determinaciones de las que se derive tal exclusión. Así lo entiende la STS de la Sala 3.^a, antes comentada, cuando incide en la necesaria interpretación del sistema por puntos conforme a los principios de igualdad y no discriminación.

Ciertamente podría pensarse, en una primera y superficial lectura de los arts. 15.4, 16 y 19 RGCond, que sólo los titulares de permisos de conducción expedidos por los Estados Miembros o Estados Parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que hubieran adquirido su «residencia normal» en España tienen acceso a las anotaciones en el Registro (art. 16) y sólo a ellos, por la vía del canje de oficio, les es de aplicación el régimen de pérdida de vigencia por pérdida de puntos (art 19.1.b). Esta interpretación olvida, conforme al referido principio de territorialidad, que el artículo 87.4 LSV prevé la obligada inscripción de la sanción firme que conlleve detracción de puntos en el Registro de Conductores e Infractores, previa constancia de los datos del permiso o de la licencia de conducción, sin distinción del país de expedición o de residencia del infractor.

En definitiva, los comportamientos infractores del anexo II de la LSV, la consiguiente detracción de puntos y, en su caso, la pérdida de la habilitación para conducir en España son aplicables a todos los conductores que los realicen en territorio nacional sea cual fuere el país en que se hubiere expedido el correspondiente permiso o autorización o su lugar de residencia. La única particularidad será la referida al diferente alcance de la declaración administrativa. Si la autorización ha sido obtenida en España, implicará la pérdida de su validez y vigencia y le será retirada. Si se ha obtenido en otro país, afectará únicamente al derecho del titular a conducir en territorio nacional, como precisa la Instrucción 10/S-119 de 8 de junio de 2010 de la DGT, siéndole retirada y remitida a las autoridades que lo han expedido cuando se trate de un permiso comunitario.

Cuando el permiso extranjero haya sido obtenido por canje de uno español, al amparo del reconocimiento recíproco de los permisos

expedidos en Estados miembros de la UE o en Estados parte del Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo consagrado en el artículo 2 de la Directiva de 2006 –art. 15.1 del RGCond– la declaración de pérdida de vigencia del permiso español originario determinará que se active la cláusula de exclusión prevista en el artículo 15.3 RGCond conforme a la cual «Tampoco serán válidos los permisos de conducción expedidos en cualquiera de esos Estados a quien hubiera sido titular de otro permiso de conducción expedido en alguno de ellos que haya sido retirado, suspendido o declarado su nulidad, lesividad o pérdida de vigencia en España».

Como argumenta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 23 de abril de 2015 de su Sala Quinta, asunto C-260/13, dicha limitación al principio de reconocimiento recíproco encuentra su fundamento en la necesidad de reducir el riesgo de que se produzcan accidentes de circulación y en el reforzamiento de la seguridad vial, lo que redundaría en interés de todos los ciudadanos. Se ha insistido igualmente en que la norma del artículo 15.3 –que es trasposición del art. 11.4 párrafo 2 de la Directiva 2006/126/CE– es aplicable sólo a los casos en que la infracción y sus consecuencias sea anterior a la obtención del permiso de conducir en el Estado miembro correspondiente. La STJUE, que se acaba de citar, ha afirmado justamente lo contrario en lo referente no ya a la infracción y sanción sino a la normativa general que rige el permiso de conducir.

Por tanto, desde la perspectiva del derecho interno español el canje no puede ser reconocido si se solicitó cuando el acusado ya había perdido los puntos en territorio nacional, por constituir, sin necesidad de mayores argumentaciones, un fraude de ley del art. 6.4 CC que resta toda eficacia al esgrimido canje. Es más, incluso con independencia de la existencia o no de fraude en la realización del canje, lo cierto es que lo que el artículo 15.3 sanciona es la falta de validez del segundo permiso cuando se declara, entre otras medidas restrictivas, la pérdida de vigencia, al margen del momento en que se haya producido la misma.

Por último, debe tenerse en cuenta que conforme al art. 11.1 de la Directiva la institución del canje está prevista solo para los supuestos en los que el titular de un permiso válido expedido por un Estado miembro haya establecido su residencia normal en otro Estado miembro, de suerte que la falta de este requisito impone la denegación del reconocimiento como recuerda la STJUE 467/2010, de 1 de marzo, Sala Segunda. No obstante, los relativamente frecuentes procedimientos penales incoados con ocasión de canjes indebidos, al margen de los administrativos, evidencian que no siempre se comprueba con rigor la concurrencia del requisito de la «residencia normal» en los

estrictos términos establecidos en la interpretación auténtica que de la misma efectúa el artículo 12 de la Directiva contenido en la DA 2.^a RGCond.

En definitiva, a efectos de la aplicación del delito del artículo 384 CP, el hecho de que el interesado esté en posesión de un permiso de otro Estado no desplaza la tipicidad de la conducta, pues el hecho punible es la conducción tras la pérdida de vigencia en España del permiso de conducir, sin que tampoco quepa cuestionar la existencia del dolo cuando la pérdida de vigencia y consiguiente prohibición de conducción ha sido válidamente notificada o concurren circunstancias de las que se derive necesariamente la conciencia de antijuridicidad.

Esta interpretación es, por otra parte, la más acorde con la naturaleza del delito de conducción con pérdida de puntos atendiendo a la doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. El Alto Tribunal, en sentencias 480/2012, de 28 de junio; 803/2013, de 31 de octubre; 541/2014, de 20 de junio; 143/2015, de 11 de marzo y 748/2016, de 11 de octubre, considera que no se trata de un injusto meramente formal derivado de una infracción administrativa, sino de un delito contra el bien jurídico seguridad vial.

El menoscabo que para el bien jurídico protegido se deriva de las conductas que estamos analizando, conforme a estas consideraciones, resulta evidente y así lo vienen entendiendo de manera uniforme las resoluciones de las Audiencias Provinciales. En ellas se recoge la doctrina antes reseñada, siendo mayoritarias las referidas a los canjes fraudulentos de permisos de conducir portugueses como ponen de manifiesto, entre otras, las SSAP 494/2012 Pontevedra, de 5 de junio, 55/2012 Zamora, de 5 de octubre, 57/2013 Lugo, de 12 de marzo, 9/2014 Segovia, de 31 de enero, 560/2014 Pontevedra-Vigo, de 21 de noviembre, 115/2015 Pontevedra, de 21 de mayo, 116/2015 Ourense, de 7 de abril, 79/2016 Ourense, de 9 de marzo, 110/2016 Tarragona, de 21 de marzo, 381/2016 Coruña, de 11 de mayo, 258/2016 Madrid, de 20 de mayo, 416/2016 Pontevedra-Vigo, de 1 de septiembre, 113/2016 La Rioja, de 30 de septiembre, 193/2016 Araba/Álava, de 19 de septiembre, 426/2016 La Rioja, de 24 octubre, y 241/2016 Araba/Álava, de 22 de noviembre. Las mismas apreciaciones se realizan en la jurisdicción contencioso-administrativa y así en la reciente STSJ Castilla-León 802/2016, Sala de lo Contencioso de Valladolid, de 24 de mayo.

Por lo expuesto, concluimos con la necesidad de avanzar en la aplicación rigurosa de la institución del canje de permisos en la órbita de la Directiva 2006/126/CE y optimizar los mecanismos de coordinación entre administraciones nacionales y foráneas para garantizar

que solo se autoriza a los residentes, con remisión del permiso originario a las autoridades del Estado miembro que lo haya expedido. Estas medidas y una más eficiente utilización de la red europea de permisos de conducción (RESPER), como requiere el artículo 15 de la Directiva, con el oportuno intercambio de información sobre los permisos expedidos y las medidas restrictivas acordadas antes de autorizar el canje, debería permitir combatir más eficazmente el denominado turismo del permiso de conducir, reforzar la credibilidad del sistema europeo del permiso de conducción y, en definitiva, la seguridad vial en el espacio común. Todo ello al margen de que, conforme al principio de territorialidad se arbitren mecanismos para que los conductores, sea cual fuere su nacionalidad, que incidan en infracciones generadoras de la pérdida de vigencia del permiso de conducir, sean de modo efectivo sometidos a la legislación sancionadora administrativa que les inhabilita para conducir en territorio nacional conforme a lo antes expresado.

La exigencia de inscribir el Número de Identidad de Extranjero en el Registro de Conductores e Infractores [art. 77.a) RGCond] cuando se trata de infractores que carecen de la nacionalidad española, puede suponer un escollo para la inscripción de las sanciones impuestas a conductores extranjeros no residentes a los que no se adjudica dicho número conforme a la legislación de extranjería (ej. turistas) que se compadece mal con el mandato del artículo 87.4 LSV antes mencionado, precepto en el que se ordena, sin exclusiones, la toma de datos del permiso o licencia de conducción cuando se cometen infracciones que conlleven pérdida de puntos.

Es evidente la prevalencia de los arts. 2, 87.4 LSV, 11 de la Directiva y de los propios arts. 15.2 y 3 RGCond sobre el texto literal del art. 77.a) pensado para los conductores nacionales y residentes y no para el ejercicio obligado de las potestades sancionadoras de la administración ante la infracción cometida. El Registro no es sólo de conductores sino de infractores que lo son tanto los extranjeros con NIE como los que no lo tienen y pueden acudir a los documentos acreditativos de la identidad regulados en el artículo 6 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y artículo 207 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, esto es, al pasaporte, documento de identidad o documento de viaje que acredite su identidad.

No sólo es obligado el registro de la sanción en los términos establecidos sino también la aplicación del artículo 37 RGCond sobre declaración de pérdida de vigencia limitada a la privación del derecho a conducir en nuestro país y a su notificación, que habrá de realizarse a través de los instrumentos jurídicos comunitarios y europeos como la Directiva UE 2015/413 de 11-3-2015, artículo 5.1 que se refiere a las consecuencias jurídicas de la infracción en general, Convenio Europeo sobre notificación en el extranjero de documentos en materia administrativa hecho en Estrasburgo en 1977 y ratificado el 22-6-1987 y los Convenios y Acuerdos que a tal efecto puedan suscribirse, arbitrando los medios normativos y materiales necesarios para esta finalidad de otorgar seriedad a la aplicación de las leyes sancionadoras españolas, evitar la impunidad y la discriminación con los nacionales y promover la conciencia vial de respeto por todos a las normas que la protegen.

5.3.3 TECNOLOGÍAS DEL AUTOMÓVIL. NOVEDADES

5.3.3.1 *El llamado coche autónomo*

En la Memoria del año pasado ya nos referíamos a él y a las cuestiones jurídicas que suscitaba su futura implantación, destacando la necesidad de un marco regulatorio, así como a la estrategia europea plasmada en la Declaración de Ámsterdam. Debemos mencionar este año la novedosa y reciente Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, *con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho Civil sobre robótica*, que si bien se refieren en general a los robots e inteligencia artificial, son aplicables a los vehículos autónomos, sobre los que la Resolución prevé recomendaciones específicas que seguidamente se resumen. En primer lugar considera que el sector del automóvil es el que precisa más urgentemente de normas de la Unión y mundiales que garanticen el desarrollo transfronterizo de los vehículos autónomos y automatizados, considerando que repercutirá, entre otros aspectos, en materia de responsabilidad civil (responsabilidad y seguros), seguridad vial y protección de datos personales y la intimidad.

En el ámbito de la robótica en general, el Parlamento, tras considerar que la responsabilidad civil por daños y perjuicios causados por robots es una cuestión fundamental que debe abordarse a escala de la Unión, pide a la Comisión que presente una propuesta de instrumentos legislativos evaluando si debe aplicarse el enfoque de la responsabilidad objetiva o el de gestión de riesgos, señalando que una posible

solución a la dificultad de imputación podría ser el establecimiento de un régimen de seguro, como en el tráfico de vehículos, con suscripción obligada para fabricantes o propietarios, completado con un fondo que garantizara la reparación de daños en los casos de ausencia de cobertura, y permitiera que los fabricantes, programadores, propietarios o usuarios pudieran beneficiarse de un régimen de responsabilidad limitada si contribuyen a él. Solicita también a la Comisión que realice una evaluación de impacto sobre la posible creación a largo plazo de personalidad jurídica específica para los robots, de forma que como mínimo los autónomos más complejos puedan ser considerados personas electrónicas responsables de reparar los daños causados.

La Resolución se refiere asimismo a otras relevantes cuestiones como la posibilidad de designar una agencia europea para la robótica y la inteligencia artificial, considerando que debe crearse un sistema global de registro de robots avanzados dentro del mercado interior de la Unión. También a que la Comisión y los Estados miembros velen por que la legislación civil se ajuste al Reglamento General de protección de datos para evitar quiebras de seguridad, y a que los robots avanzados estén equipados con una «caja negra» que registre los datos de todas las operaciones efectuadas.

Finaliza señalando la necesidad de introducir modificaciones en algunos acuerdos internacionales, como el Convenio de Viena sobre la circulación vial, de 8 de noviembre de 1968, y el Convenio de La Haya sobre la ley aplicable en materia de accidentes de circulación por carretera, solicitando a la Comisión que presente una propuesta de Directiva relativa a las normas de legislación civil en materia de robótica siguiendo estas recomendaciones.

5.3.3.2 *Las denominadas «cajas negras» (Event Data Recorder) y su influencia en la reconstrucción de accidentes*

Uno de los temas destacados de las Jornadas anuales de Fiscales Delegados de 2017 fueron las nuevas posibilidades de investigación y reconstrucción de accidentes que ofrecen los ficheros de datos contenidos en el llamado *Event Data Recorder* (en adelante EDR) de que disponen todos los vehículos con sistemas de seguridad pasiva del tipo airbags y pretensores, dando lugar a una nueva metodología de investigación que ya se ha empezado a aplicar en algunos siniestros viales por los Mossos d'Esquadra en Cataluña, pioneros en esta materia en España, con resultados determinantes en la resolución de algunos procedimientos.

El EDR es el sistema electrónico que utiliza un vehículo para gestionar la activación de los diferentes elementos de seguridad pasiva (airbags y pretensores), en situaciones que identifica como de emergencia o próxima colisión, recopilando determinada información de los sensores (velocidad, desaceleraciones), cuya cuantía varía ligeramente en función del fabricante.

El conjunto de datos queda almacenado en el fichero del EDR y permite obtener información muy valiosa para la investigación del accidente, siendo relevante el nivel de precisión con el que quedan registrados, entre otros: velocidad de pre-colisión constatada cada segundo o incluso en intervalos inferiores, durante los 5 segundos anteriores a la colisión, maniobras de frenada o aceleración realizadas en el mismo período, revoluciones de giro de motor, grados de giro de la dirección, diferencial de velocidad sufrido durante cada impacto. El fichero puede contener datos de más de una colisión, es decir, no sólo los relativos a la principal o más grave, sino a otras que hubieran podido registrarse durante el mismo accidente o anteriores. Actualmente, todos los vehículos incorporan una gran cantidad de sistemas de seguridad activa (ABS, ESP, control de velocidad, etc.) cuya activación evita que con anterioridad al accidente se puedan apreciar ciertas huellas o marcas y origina consecutivamente el desconocimiento de la trayectoria, velocidad y maniobras previas, reduciendo significativamente las posibilidades de reconstrucción de un accidente con los medios tradicionales. Los inconvenientes pueden superarse con esta nueva metodología de investigación

Aspecto relevante del EDR es la calidad del dato registrado, pues al tener como principal misión el control del vehículo en situación de emergencia se registra de forma permanente, en tiempos muy reducidos (milisegundos) y con un nivel de resolución elevado (por ejemplo, en relación a la velocidad de circulación del vehículo, el error es inferior a 2 km/h), motivo por el que la reconstrucción ofrece un nivel de fiabilidad científica elevada.

La problemática fundamental del sistema deriva de la posibilidad de acceso a los datos almacenados, que en determinadas marcas exigen el uso del hardware y software adecuado. Ahora bien, la gran mayoría de fabricantes mantiene la información encriptada, evitando su lectura, de suerte que únicamente es accesible para ellos. En agosto de 2006 la National Highway Safety Administration (NHTSA) de Estados Unidos publicó la normativa NHTSA 49 CFR Part 563 en la que se determinó el formato del fichero, tipos de datos que lo constituyen e intervalo de tiempo en el que quedan grabados, entre otras cuestiones, habiendo sido modificada la norma en varias ocasiones hasta

llegar a septiembre de 2014, fecha en que se estableció la obligatoriedad, para todos los fabricantes de vehículos que deseen comercializar un turismo en Estados Unidos, de permitir el acceso al fichero de datos registrados en caso de colisión.

En la UE no existen normas que obliguen a los fabricantes de vehículos a facilitar los datos, si bien algunos mantienen los mismos criterios fijados en Estados Unidos, no encriptando la información, lo que ha facilitado las investigaciones con la nueva metodología por los Mossos d'Esquadra. La gran mayoría de fabricantes europeos mantienen un doble comportamiento, imposibilitando el acceso en el mismo modelo de vehículo comercializado en Europa, a diferencia del comercializado en Estados Unidos. Es por todo lo dicho urgente impulsar, en el ámbito de la UE, una norma específica que permita conocer los datos contenidos en el fichero EDR, materia que es en la actualidad objeto de debate en la Comisión.

5.4 El proyecto del Fiscal Delegado de Murcia de informes criminológicos de riesgo de multirreincidentes viales en los atestados. Resultados y valoración

A instancia de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Murcia y siguiendo las pautas marcadas por el Fiscal de Sala han sido elaborados durante los años 2014, 2015 y 2016 por la Policía Local de Murcia, de acuerdo con el modelo propuesto por la ciencia criminológica (criterio de la triple variable del riesgo delictivo) en su específica aplicación a los delitos contra la seguridad vial, informes criminológicos de valoración del riesgo de reincidencia en los delitos contra la seguridad vial que han sido incorporados a los atestados instruidos, limitándose a los supuestos de multirreincidencia en la comisión de delitos viales en los términos en que aparece definida en el artículo 66.5.º CP. Por la Policía Local se ha elaborado un estudio pormenorizado de los resultados obtenidos en los distintos informes realizados en 2014, 2015 y 2016, así como su repercusión en el ámbito jurisdiccional (el periodo temporal se limita al comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016) que pasamos a resumir.

Con respecto a la identidad entre las consecuencias jurídicas sugeridas en el informe y las finalmente impuestas, se aprecia que arrojan valores muy próximos, en torno al 50 % y se elevan al 75 % para los casos en los que no hay conformidad. En la redacción de las 39 sentencias emitidas, se hace mención expresa a su incorporación a las diligencias en un tercio. El porcentaje se eleva al 75 %, también para

los casos en los que no hay previa conformidad del investigado, indicando tales datos que los informes criminológicos aportados son valorados positivamente por la autoridad judicial. El perfil del sujeto considerado potencialmente peligroso por la reiteración de conductas delictivas contra la seguridad vial es el de un varón, multirreincidente, que circula sin la habilitación correspondiente y es consumidor habitual de alcohol. La presencia de extranjeros es estadísticamente significativa (45,65 %). El consumo de alcohol está presente en el 52,17 % de los casos que motivan la detención, mientras que la conducción careciendo de la habilitación necesaria, bien por pérdida de vigencia o por resolución judicial, alcanza el 80,43 %.

Los resultados referidos, previa conformidad del Fiscal de Sala, fueron presentados en el 15.º Congreso Anual de la Sociedad Europea de Criminología celebrado en Oporto (Portugal) los días 2-5 de septiembre de 2015. Asimismo, se ha presentado un resumen del proyecto para su eventual comunicación en el II Congreso Internacional de Criminología de la Universidad de Murcia (CICUM), que se celebró los días 13-15 de abril de 2016, siendo digna de resaltar su publicación en el Libro de *Abstracts* del Congreso de la Sociedad Europea de Criminología (pp. 775-776). Asimismo han sido objeto de cita en el estudio Bruns D. (2016) La valoración del riesgo de reincidencia en delitos viales. *Revista Criminología y Justicia Reburfished* #2. Edit. Criminología y Justicia, pp. 75-87 (Versión electrónica) Bruns, D. «La valoración del riesgo de reincidencia en delitos viales». *Criminología y Justicia*. ISSN-e: 2174-1697 que puede consultarse en la página web: <http://cj-worldnews.com/spain/index.php/es/criminologia-30/seguridad/criminologia-vial/item/2971-1a-valoracion-del-riesgo-de-reincidencia-en-delitos-viales>.

La tarea pendiente, además de contar con una muestra aún más significativa, es comprobar en términos científicos si, transcurrido un determinado lapso temporal, los sujetos sobre los que versaron los informes vuelven o no a reincidir a fin de valorar el acierto del pronóstico, siendo necesario a tal fin el acceso al registro de antecedentes desvinculado del expediente judicial.

5.5 Cuestiones que suscitan los delitos viales de peligro. Criterios de unificación

La Reforma operada por la LO 41/2015 en el artículo 847.1.b) LECrim ha sido trascendental para la unificación de criterios en delitos como los viales que habían quedado hasta el presente fuera de la

función nomofiláctica de la Sala 2.^a del TS. Los logros impulsados por el MF en este punto con la Circular 10/2011 e instrumentos estatutarios posteriores se verán completados por la doctrina jurisprudencial del TS.

La primera sentencia dictada en la nueva vía impugnatoria es la STS n.º 210/2017, de 28 de marzo, Rec. 1859/2016, que confirma el criterio de la Circular sobre la existencia de delito del artículo 383 en el sentido de la obligación de someterse a las dos pruebas de impregnación de alcohol con el etilómetro de precisión para evitar la aplicación del tipo penal y en el de apreciar concurso real entre los delitos de los arts. 383 y 379 CP.

Están formalizados y pendientes de resolución recursos de casación sobre la exigencia de un plus de antijuridicidad requerida por la AP de Toledo en el delito del artículo 384 (conducción sin haber obtenido nunca permiso o licencia) en contra del criterio de la Circular y doctrina jurisprudencial de Audiencias como se viene exponiendo en Memorias anteriores. También sobre la responsabilidad civil en delitos de peligro con daños atípicos sostenida por la Circular y contradicha por la AP de Girona, lo que implica que en los Juzgados no se emplaza a las compañías aseguradoras ni a los propietarios de los vehículos como responsables civiles, ni se tasan los daños ni se emiten los informes de sanidad cuando se prevé ya de inicio que las lesiones no requerirán de tratamiento médico. Los recursos han sido preparados por los Fiscales Delegados que, en contacto con el Fiscal de Sala, están atentos a la unificación de criterios por esta vía casacional.

En relación al delito de conducción bajo la influencia de drogas, la persecución penal sigue siendo limitada como se verá más adelante. Resaltamos que la Nota de servicio 1/2013 del Fiscal Superior de Andalucía ha generalizado el protocolo que para controles de drogas elaboró el Fiscal Delegado Autonómico y que el Fiscal Delegado de Murcia, tras el dictado de la Instrucción 1/2016 y previa elaboración de un protocolo similar, ambos supervisados por el Fiscal de Sala, se ha unido a la tarea de impulsar los controles de drogas y fijar criterios de derivación a la vía penal. Por su parte el Fiscal Delegado de Alicante ha promovido la realización de controles en la provincia, la formación de los Policías y la elaboración de las correspondientes pautas de actuación.

Respecto al delito del artículo 384 inciso 1 (conducción con pérdida de vigencia del permiso o licencia por pérdida de puntos), las Memorias de los Fiscales Delegados abundan en la prueba del dolo basada en la existencia de sentencias condenatorias anteriores, notificaciones realizadas en procedimientos asimismo anteriores con abso-

lución o archivo o atestados en que se comunica la declaración de pérdida de vigencia, debiendo recordarse la Instrucción DGT 12C-105 de 22-5-2012 y la necesidad de consultar la aplicación informática TEPV.

La manipulación de tacógrafos cuando las conductas son generadoras de singulares riesgos, siguen siendo objeto de acotada persecución penal con impulso de los Fiscales Delegados Autonómicos de Galicia y Cataluña. Las Memorias de los Fiscales Delegados de esta última consignan las investigaciones de los Mossos d'Esquadra que alertan de la sofisticación de algunas manipulaciones que eliminan de los registros informáticos el error que alertaba a los agentes de la autoridad de su existencia y atentan a la seguridad de la circulación al generar averías. El Fiscal de Sala ha coordinado una investigación con los Fiscales Delegados de Sevilla, Huelva y Murcia sobre hechos de esta naturaleza atribuibles a una empresa de transporte internacional cuyas sedes se registraron, unidos a la explotación laboral de los conductores derivada del incumplimiento de los horarios de conducción y descanso regulados en la legislación nacional y comunitaria, así como de otros delitos conectados con el fenómeno de la deslocalización laboral. El procedimiento está en fase de diligencias previas en el Juzgado de Instrucción de Molina de Segura.

Los Fiscales Delegados de Guipúzcoa, Zamora, Alicante y Huelva aluden a las resoluciones judiciales que permiten el fraccionamiento de la pena de privación del derecho a conducir, contrario a la regulación de las penas en el CP y al artículo 794 LECrim y la Fiscal Delegada de Toledo a las acordadas en «(...) la forma propuesta por la parte (...)», tratándose de un fraccionamiento por horas al día y distintas cada día del mes. Nos hallamos ante ejecuciones «a la carta», que ninguna función aflictiva ni capacidad disuasoria despliegan y sí innumerables inconvenientes para controlar la ejecución de la sentencia que sólo favorecen al condenado.

5.6 La aplicación de la reforma de los delitos imprudentes y del sistema de valoración de daños. Las víctimas de accidentes de tráfico

5.6.1 BALANCE DE APLICACIÓN DE LA REFORMA DE LOS DELITOS IMPRUDENTES

A finales del ejercicio de 2016 ha transcurrido ya un año y medio desde la entrada en vigor de la nueva categorización de la imprudencia –grave y menos grave– de los artículos 142 y 152 CP introducida por

la LO 1/2015 y que entró en vigor en julio de 2015, lo que obliga a hacer un balance inicial de su aplicación. En el ámbito del Ministerio Fiscal puede decirse que, una vez superados los primeros momentos que se caracterizaron por la ausencia de criterios interpretativos en torno a las nuevas modalidades imprudentes, la publicación del Dictamen 2/2016, que ha tenido gran difusión en las Fiscalías territoriales y una buena acogida general, como ponen de manifiesto los Fiscales Delegados, ha servido para dotar a la actuación del Ministerio Público de unos primeros criterios interpretativos sobre la configuración sustantiva de las nuevas categorías de imprudencia y las pautas de actuación procedimental, con la finalidad última de orientar la unidad de actuación del Fiscal en la materia.

No obstante, desde el punto de vista judicial, como señalan los Delegados de la mayor parte de territorios, es todavía pronto para extraer conclusiones, pues han sido escasas las resoluciones judiciales que se han ocupado de la construcción dogmática de las nuevas modalidades, no existiendo sentencias de fondo de la mayoría de Audiencias Provinciales en torno a esta materia, y, las que lo han intentado, no siempre lo han hecho con criterios coincidentes. Debemos resaltar, por tanto, la inexistencia de pautas interpretativas consolidadas y uniformes emanadas de la llamada jurisprudencia menor, como ya poníamos de manifiesto en el Dictamen 2/2016 citado. En algunos territorios –por ejemplo, en Alicante por acuerdo de unificación de las Secciones Penales de la AP– se ha seguido la tesis de equiparar la imprudencia grave con las infracciones administrativas muy graves del art. 77 LSV y la menos grave con las graves del art. 76 LSV, mientras que en otros es rechazada la correlación directa y automática entre la gravedad de la infracción administrativa y la entidad de la imprudencia a efectos penales –por ejemplo, la SAP de Madrid n.º 479/2016, de 14 de septiembre–, siguiendo en este sentido el Dictamen 2/2016. En cualquier caso, más allá de este debate de «etiquetas», los Fiscales Delegados señalan que en sus territorios se sigue manteniendo una práctica equiparación de la imprudencia grave con la grave anterior, que no ha visto modificado su ámbito de aplicación, de suerte que la mayoría de las sentencias siguen configurando como constitutivos de imprudencia grave los comportamientos que, de acuerdo con la doctrina consolidada del TS (de la que se hace eco el Dictamen 2/2016 con la finalidad de devolver la adecuada calificación jurídica a conductas imprudentes graves que habían sido devaluadas en las praxis judiciales), ya venían considerándose como tales antes de la LO 1/2015, no ya en los casos claros de concurrencia del delito del art. 379.2 CP, sino también en los supuestos tradicionales de no detención ante semáforos en rojo o

señales de stop, atropellos en pasos de peatones –SAP de Madrid n.º 479/2016 citada, de Ciudad Real n.º 3/2016, de 11 de enero, pleno no jurisdiccional de la AP de Badajoz de 14 de abril–, adelantamientos antirreglamentarios –SAP de Ciudad Real n.º 57/2016, de 19 de mayo–, o invasiones del sentido contrario –SAP de Ciudad Real n.º 32/2016, de 28 de marzo–, salvo que concurren circunstancias excepcionales que atenúen, degradándola, la falta de diligencia del conductor, en los que se ha apreciado imprudencia menos grave.

En cuanto a las repercusiones de la reforma en los procedimientos por imprudencias viales, coinciden los Fiscales Delegados al afirmar la existencia de una bipolarización en la tramitación atendiendo, más que al grado de imprudencia, al desvalor de los resultados producidos. Así, en los casos de fallecimiento o lesiones graves lo habitual ha sido la incoación de diligencias previas en cuyo seno se ha depurado la entidad de la imprudencia y de las lesiones padecidas para una correcta subsunción de los hechos.

Ahora bien, y esto es lo alarmante, en el resto de supuestos –lesiones no especialmente graves– se ha tendido por los Juzgados de Instrucción al dictado de autos de archivo *a limine* –incluso cuando hay indicios de imprudencia grave como en atropellos a peatones–, o el dictado indiscriminado de resoluciones de sobreseimiento libre, sin una mínima instrucción que aclare la gravedad de la imprudencia o la existencia de resultados lesivos típicos. Son prácticamente inexistentes las incoaciones directas de procedimientos por delitos leves de imprudencia menos grave, con el riesgo que supone de devaluación de la respuesta penal frente a los siniestros viales y protección de las víctimas, en un mal entendido alcance de la reforma, llegando al punto de que en algunas provincias no se ha llegado a celebrar juicio alguno por delito leve en materia de imprudencia menos grave en el ámbito de la siniestralidad vial.

Estas distorsiones se han podido corregir a través del mecanismo de los recursos cuando se han detectado, en la mayoría de ellos interesando los Fiscales la incorporación de informes forenses de sanidad o de informes técnicos con las causas del siniestro.

Apuntan asimismo algunos Delegados que se ha producido una cierta desjudicialización de los siniestros viales, con reducción en el número de atestados remitidos a los órganos judiciales. Así en Burgos se ha apreciado un descenso importante de diligencias previas incoadas por atestados que no viene acompañado del mismo descenso en los partes de lesiones, por lo que puede que, en contra del Dictamen 2/2016, no se estén remitiendo o instruyendo todos los atestados, lo que ha obligado, como apuntan algunos Fiscales Delegados,

a mantener reuniones o sesiones informativas con las policías de tráfico para corregir la situación.

La categoría, por tanto, de la imprudencia menos grave prácticamente no ha sido aplicada sino después de la tramitación de diligencias previas, en resoluciones del artículo 779 LECrim o tras la conversión en Procedimiento Abreviado a instancia del Fiscal, cuando se investigaban comportamientos inicialmente graves pero fronterizos con la nueva categoría, en casos muy limitados.

En definitiva podemos concluir con la inexistencia de criterios consolidados de interpretación de las nuevas categorías de imprudencia y en la paralela existencia de parcelas desjudicializadas y praxis judiciales tendentes asimismo a excluir *a limine* de la vía penal supuestos indiciarios de imprudencia sin una mínima instrucción, que han podido ser corregidas, al menos en parte, por la vía del recurso del Ministerio Fiscal, con el consiguiente riesgo de devaluación de las imprudencias de tráfico más allá de los designios y finalidad de la reforma de la LO 1/2015.

5.6.2 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE VALORACIÓN DE DAÑOS. LAS VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁFICO

La importante reforma introducida en la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a motor (en adelante LRCSCVM) y, fundamentalmente, en el sistema de valoración del daño corporal por la Ley 35/2015 de 22 de septiembre, imponía dictar unas primeras pautas interpretativas sobre las cuestiones más novedosas de la Ley que plasmaron, como dijimos, en el Dictamen 3/2006 del Fiscal de Sala Coordinador. Asimismo, la Unidad Coordinadora y los Fiscales Delegados han seguido de cerca los procesos en que comienza a aplicarse el nuevo sistema de valoración al objeto de velar por su correcta aplicación. Aunque el escaso tiempo transcurrido desde su entrada en vigor (1 de enero de 2016) no permite alcanzar conclusiones sobre praxis aplicativas y menos aún orientaciones jurisprudenciales, sí se han evidenciado algunas deficiencias que conviene reseñar.

Como ya se ponía de manifiesto en la Memoria del pasado año, siguen sin publicarse en el BOE las Bases Técnicas Actuariales pese a que resultan determinantes para el cálculo de las indemnizaciones que aparecen cuantificadas en las Tablas de lucro cesante y ayuda de tercera persona (únicamente figura un texto al que se califica como tal en la página web de la Dirección General de Seguros y Fondo de Pensio-

nes) y tampoco han sido objeto de corrección los errores en las Tablas entonces mencionados.

Resulta preocupante la insuficiencia de cursos formativos en una materia que, dado el volumen de delitos viales con resultados lesivos y la aplicación extensiva del Baremo a otros ámbitos resarcitorios, han de aplicar la práctica totalidad de los fiscales.

Son numerosas las Fiscalías que aún carecen de recursos informáticos para utilizar los programas de cálculo de las indemnizaciones, bien por no estar autorizado el navegador Google Chrome preciso para utilizar la aplicación de las entidades aseguradoras, bien por no disponer de software actualizado para usar las hojas de cálculo electrónico elaboradas tan meritoriamente por el Fiscal Delegado de Burgos.

Informan, asimismo, las Memorias provinciales de la falta de adaptación de los informes forenses al nuevo sistema de valoración en algunos territorios y como era previsible, dada la riqueza normativa del nuevo sistema, de la dificultosa acreditación en el proceso de los supuestos familiares, sociales y económicos que dan derecho a indemnización.

Consciente de ello la Fiscalía ha promovido desde la publicación de la reforma la efectividad del derecho de las víctimas a la información sobre indemnizaciones y procedimiento para reclamarlas que, conforme artículo 5.1.e Ley 4/2015, de 27 de abril del *Estatuto de la Víctima* (en adelante EJV), les asiste desde el primer contacto con autoridades y funcionarios. Con tal fin se han mantenido reuniones de coordinación con los Cuerpos legalmente encargados de llevarlo a cabo, Policías Judiciales de Tráfico (282, 771.1 LECrim) y Letrados de la Administración de Justicia (109, 776 LECrim) facilitándoles plantillas con los datos que es preciso recabar para la cuantificación del daño de forma que se evite la reiteración de requerimientos a los perjudicados, todo ello sin perjuicio de la atención en la propia Oficina Fiscal.

Sin desconocer la dificultad de conjugar la compleja acreditación de circunstancias con el delicado momento que atraviesan las víctimas, hay que insistir en que no cabe diferir para ejecución de sentencia la cuantificación de las indemnizaciones salvo en supuestos excepcionales. Los artículos 781 LECrim y 33.4 LRCSVM así lo disponen, abundando en ello la STS, Sala 1.^a, de 13 de octubre de 2010, entre otras. En ella se recuerda cómo la LEC 1/2000 ha establecido límites para dictar sentencias de condena con reserva de liquidación en sus artículos 209 y 219 con la finalidad de impedir las condenas no susceptibles de ejecución inmediata, alargando así inne-

cesariamente la efectiva satisfacción de los perjudicados con violación del principio de tutela judicial efectiva y del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Por otra parte, coinciden las Fiscalías en el incremento de renuncias a la acción civil que se está produciendo en los procedimientos penales afectados por el nuevo Baremo al haber alcanzado los perjudicados acuerdos con las compañías aseguradoras. Aún sin disponer de datos suficientes que permitan analizar las causas de esta tendencia, se impone una especial atención del Fiscal a la efectiva realización de los derechos de información y asistencia integral de las víctimas en los términos expuestos en el Dictamen 3/2016 que evite, en la medida de lo posible, que acepten transacciones perjudiciales por desconocimiento o acuciadas por situaciones de desamparo económico o social.

La solicitud de pensiones provisionales conforme al art. 765 LECrim y la activación del mecanismo de la oferta motivada cuando no se observa el plazo previsto en los artículos 7 LRCSCVM y 20 de la Ley 50/1980 del Contrato de Seguro son medidas determinantes para evitar ese desamparo y prevenir la segunda victimización. Conforme al citado art. 7 y el art. 4.4 del Real Decreto 1148/2015 *por el que se regula la realización de pericias a solicitud de particulares por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses en las reclamaciones extrajudiciales por hechos relativos a la circulación de vehículos a motor*, la oferta motivada se ha convertido en la llave que tienen las compañías de seguros para que los perjudicados puedan acudir a estas pericias forenses en el ámbito extraprocesal. La experiencia de los IML en estos primeros meses de andadura ha evidenciado la realización de ofertas por vía telefónica, a tanto alzado y, en muchos casos, emitidas con base a meros informes médicos asistenciales obviando el informe médico definitivo que preceptúa el artículo 37 LRCSCVM. Esta mala praxis compromete, aún más, la tarea de valoración por unos médicos forenses que ya no tienen posibilidad de examinar a los lesionados que quedan al margen del proceso penal durante la evolución de sus lesiones sino meses después de la sanación o estabilización, cuando acuden al IML por frustrarse las negociaciones con la entidad aseguradora.

En otro orden de cosas y habida cuenta del importante número de procedimientos en fase de tramitación o pendientes de enjuiciamiento a los que aún es de aplicación el Baremo de 1995, es de interés referirnos a las últimas sentencias dictadas por la Sala Primera sobre la controvertida cuestión del resarcimiento de los gastos correspondientes al tratamiento médico posterior a la estabilización de las lesiones cuando se trata de siniestros ocurridos durante la vigencia de la

reforma operada en el número 6 del apartado primero del anexo por la Ley 21/2007. La STS n.º 13/2017, de 13 de enero (Rec. 3187/2014) aborda expresamente esta cuestión, y apartándose del pronunciamiento favorable al resarcimiento de las prótesis futuras efectuado en la sentencia 218/2016, de 6 de abril (Rec. 477/2014) con fundamento en el principio de reparación íntegra y los Principios Europeos de Responsabilidad Civil, concluye –no sin antes mencionar que la reforma no fue afortunada puesto que dejaba sin cobertura tratamientos de carácter permanente y como tal fue cambiada nuevamente en la Ley 35/2015– que, en estos casos, los gastos de asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria posteriores a la estabilización o sanación no son resarcibles conforme a Baremo, lo que evidencia con toda crudeza el trato desfavorable y discriminatorio que la citada reforma supuso para estos lesionados.

El papel central de víctimas y perjudicados tanto en el procedimiento como en el ámbito extraprocesal fue objeto de tratamiento en las Jornadas de la Red de especialistas de 2017 en las que tanto representantes de asociaciones como particulares tuvieron una intervención muy destacada. Aparte de propuestas de reforma del Código Penal en materia de imprudencia y omisión del deber de socorro, transmitieron la importancia de una respuesta integral a sus necesidades, en consonancia con lo dispuesto en el EJV.

El pleno ejercicio de estos derechos pasa por la coordinación de recursos y la necesaria colaboración institucional entre Policías Judiciales de Tráfico, Oficinas de Atención a la Víctima, Fiscalía y Juzgados (arts. 27.2, 28.1 g y 32 EJV) de modo que se ofrezca a las víctimas todas las facilidades disponibles para el ejercicio y tutela de sus derechos. La temprana actuación de las Oficinas de Víctimas, con actuaciones orientadas a la persona, auxiliando a los perjudicados en la redacción de la denuncia, informándoles de los distintos plazos y trámites procesales, así como de las indemnizaciones a que tienen derecho, resulta decisiva para que las infracciones no se archiven por desconocimiento de los plazos de prescripción o que se pacten acuerdos transaccionales lesivos para sus intereses.

Ya en el marco del procedimiento judicial una intervención proactiva del Ministerio Fiscal como garante de los derechos de víctimas y perjudicados (art. 773.2 LECrím) adquiere una especial relevancia. Velar por sus derechos de información y participación en las distintas fases del procedimiento (779.1.1.ª, 785.3, 789.4, 792.5, 962, 976.3), impulsar la tramitación y enjuiciamiento sin dilaciones, asistir a las vistas de los delitos leves en los términos fijados en la Circular 1/2015 FGE, formular denuncia en nombre de menores de edad, discapacita-

dos o desvalidos conforme al art. 105.2 LECrim, oponerse al perdón otorgado por los representantes de aquéllos cuando proceda o estar vigilante a la necesaria autorización judicial para proceder por parte de los progenitores a la renuncia a la acción civil y penal del perjudicado cuando éste es menor de edad según disponen los arts. 166 y 1810 CC, son algunas de las funciones encomendadas a la Institución en su deber constitucional de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley (art. 124 CE).

5.7 La estadística de procedimientos judiciales

5.7.1 INTRODUCCIÓN

En el momento de redacción de estas líneas aún no se cuenta con las cifras consolidadas de siniestralidad vial en España correspondientes al año 2016, siendo las últimas publicadas por la DGT las del año 2015, en las que se constataba una estabilización de los datos estadísticos, con 1.689 fallecidos en las carreteras españolas, tanto urbanas como interurbanas, por 1.688 del año anterior. Ahora bien, el balance provisional de seguridad vial de 2016, publicado el 3 de enero de 2017, ha supuesto un alarmante punto de inflexión, desde la estabilidad de los datos de los años previos, por el tránsito a una situación de repunte de la siniestralidad vial que, aunque ha de interpretarse con cautela al tratarse de datos provisionales y referidos sólo a vías interurbanas, no se producía desde hacía años.

Las cifras de 2016, referidas a accidentes con víctimas mortales en vías interurbanas y sólo hasta las 24 horas del siniestro, aluden al fallecimiento de 1.160 personas en las carreteras españolas (aumenta hasta las 1.161 personas si se consulta el cuadro de datos provisionales de accidentes mortales que aparece colgado en la sección estadística de la web dgt.es, fecha de acceso 25 de abril de 2017), por 1.131 fallecidos en el año 2015, aumentando asimismo en 209 el número de heridos hospitalizados.

Es cierto que los datos vienen acompañados de un relevante incremento de los datos de movilidad pues en 2016, según la fuente citada, se constata un aumento de 18,6 millones de desplazamientos de largo recorrido –con un total de 392 millones–, que por sí solo no puede justificar el punto de inflexión observado, pues ya en 2015 se había producido un incremento de 13,7 millones, en progresión desde 2014. Los buenos datos de movilidad y la posible superación de la crisis económica que representan no pueden justificar la asunción de pérdi-

das de vidas humanas y otras truncadas por graves lesiones, fundamentalmente por las tragedias humanas que hay detrás de cada siniestro y también por las consecuencias económicas.

El año pasado la Comisaria Europea señalaba que el coste social de los accidentes mortales y con heridos se situaba, como mínimo, en torno a los 100.000 millones de euros (fuente ec.europa.eu) y la DGT en su balance definitivo de 2015 («las principales cifras de la siniestralidad vial-España 2015») valora los de España al menos en 5.087 millones de euros que representan como mínimo el 0,5 % del PIB, aunque es más razonable asumir que alcanzan el 1 %.

Es urgente, como dijimos, un replanteamiento de las estrategias viales desde una perspectiva multidisciplinar que invierta la tendencia apreciada. El repunte de la siniestralidad no ha supuesto un incremento sustancial de la actividad judicial y del Ministerio Fiscal en el ámbito de la delincuencia vial en el año 2016 pues, como veremos, se mantiene prácticamente constante, con un muy ligero incremento del número de procedimientos penales incoados y un descenso, también muy leve, en las cifras de escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal y sentencias de condena por los delitos viales de peligro.

5.7.2 LA EFICACIA Y CELERIDAD DE LA RESPUESTA PENAL. PROCEDIMIENTOS INCOADOS POR DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL, ESCRITOS DE ACUSACIÓN Y SENTENCIAS. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. MENCIÓN ESPECIAL A LOS JUICIOS RÁPIDOS

5.7.2.1 *La eficacia y celeridad de la respuesta penal*

Los datos estadísticos globales del año 2016 ponen de manifiesto que en este ejercicio se han formulado por el Ministerio Fiscal 79.463 escritos de acusación por los delitos de los arts. 379 a 385 CP, que suponen el 29 % del total de los 272.456 presentados en todo tipo de procesos, siendo dictadas 80.831 sentencias condenatorias, el 32 % de las 246.937 dictadas por los Tribunales por toda clase de delitos.

Ha sido en el ámbito de las denominadas diligencias urgentes (juicios rápidos) donde se han presentado la inmensa mayoría de las acusaciones –63.844 acusaciones del total de 79.463–, más de la mitad de todas las formuladas por el Ministerio Fiscal en este cauce procedimental –121.308–, lo que supone que la actividad de los Fiscales en el ámbito de las diligencias urgentes ante los Juzgados de Guardia se despliega de manera muy relevante sobre la delincuencia vial.

Las anteriores cifras reflejan, como luego veremos, la celeridad y eficacia de la justicia penal de tráfico, con respuestas policiales, judiciales y del Ministerio Fiscal prácticamente inmediatas en la generalidad de los casos, lo que incentiva los fines, no sólo de prevención especial, sino también general de las medidas punitivas.

Igual que en años anteriores podemos seguir afirmando, por tanto, que alrededor del 90% estimado de las condenas son dictadas de conformidad, con cumplimiento inmediato, por ello, de las 55.148 penas de privación del derecho a conducir y 2.060 pérdidas de vigencia ex artículo 47.3 impuestas en 2016, año en el que, por lo que se refiere al resto de penas, se han acordado asimismo algo más de 50.000 penas estimadas de multa y 27.954 penas de trabajos en beneficio de la comunidad, manteniendo las mismas proporciones que en años pasados. Como luego veremos, el cociente de resolución próximo al 100% entre asuntos ingresados y resueltos es asimismo expresivo de la efectividad y rapidez de la respuesta penal.

5.7.2.2 *Evolución de los procedimientos incoados, escritos de acusación y sentencias condenatorias. Diligencias de investigación*

Nos referimos en primer lugar a las cifras de procedimientos iniciados tanto en Diligencias Previas como en Diligencias Urgentes. Se trata de un primer indicador, referido al año 2016 y a su evolución respecto de los años precedentes, que proporciona una aproximación inicial a la estadística de la delincuencia vial, pero que ha de depurarse a través de su interpretación conjunta con otros: número de acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal y cifra de sentencias condenatorias. La siguiente Tabla refleja estos datos del 2016 y su evolución en años previos:

Diligencias Previas/ Urgentes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Art. 379.1 CP	789	1.542	805	1.063	1.003	1.021	752	818	902
Art. 379.2 CP	53.750	56.138	71.181	84.352	73.778	72.430	69.340	61.346	61.177
Art. 380 CP .	1.221	2.673	2.901	3.058	2.799	2.587	2.384	2.310	2.658
Art. 381 CP .	125	285	402	313	315	318	204	190	204
Art. 383 CP .	1.337	2.277	1.977	2.087	2.087	2.070	1.884	1.550	1.583
Art. 384 CP .	29.548	46.753	32.405	49.267	37.993	36.017	33.883	31.231	31.262
Art. 385 CP .	985	890	740	510	535	411	396	482	417
Total	87.755	110.558	110.411	140.650	118.186	114.854	108.843	97.927	98.203

Las cifras totales de 2016 reflejan un incremento prácticamente inapreciable respecto de 2015 en cuanto al número de asuntos ingresados, rompiendo la línea descendente advertida en anteriores Memorias y entrando en una fase de meseta, por lo que puede hablarse de la estabilización del volumen de actuaciones judiciales en los dos últimos años respecto de los anteriores.

En cuanto al análisis de los otros dos indicadores se aprecia una ligera reducción en el número tanto de acusaciones (un 2,5 % menos que el año anterior) como de sentencias (un 2,9 % menos que en 2015), que pueden interpretarse también como una clara tendencia a la estabilización. En la siguiente Tabla se refleja esta evolución, discriminando por tipos delictivos:

Comparativa 2014-2016	Acusaciones MF 2014	Sentencias 2014	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016
379.1 CP.	493	454	426	477	514	450
379.2 CP.	57.623	58.607	50.740	52.523	48.857	50.552
380 CP.	1.868	1.798	1.731	1.683	1.826	1.661
381 CP.	205	162	150	129	162	101
383 CP.	2.471	5.554	2.325	2.501	2.155	2.384
384 CP.	27.900	26.045	26.115	25.923	25.909	25.652
385 CP.	61	62	42	47	40	31
Total.	90.621	92.682	81.529	83.283	79.463	80.831

Las leves disminuciones se refieren, en particular, al delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas (art. 379.2 CP).

Finalmente, en cuanto a las Diligencias de Investigación del Ministerio Fiscal incoadas por delitos viales en el marco del art. 5 EOMF, su número total en 2016 asciende a 1.124 (por 1.196 del año anterior), plasmando también aquí la estabilidad apuntada. En la mayoría de los casos (prácticamente el 90 %), como en años precedentes, se tramitan en el marco de investigaciones por los delitos de conducción sin permiso del art. 384 CP.

5.7.2.3 *Las tasas de resolución*

En la misma línea de anteriores Memorias indicamos a continuación los datos de tasas de resolución positiva (cociente entre el número de asuntos resueltos por sentencia condenatoria y los ingresados) correspondientes al año 2016 y su evolución respecto del año anterior:

Delitos CSV	DP+DU 2016	Sentencias 2016	Tasa resolución 2016	Tasa resolución 2015
379.1 CP	902	450	0,49 (49%)	0,58
379.2 CP	61.177	50.552	0,82 (82%)	0,85
380 CP	2.658	1.661	0,62 (62%)	0,72
381 CP	204	101	0,49 (49%)	0,67
383 CP	1.583	2.384	1,50 (150%)	1,61
384 CP	31.262	25.652	0,82 (82%)	0,83
385 CP	417	31	0,07 (7%)	0,09
Total	98.203	80.831	0,82 (82%)	0,85

La tasa global se mantiene prácticamente constante, con una ligera variación a la baja que responde al incremento experimentado en el número de procedimientos y correlativo descenso de la cifra de sentencias condenatorias. Podemos seguir afirmando, como en años anteriores, la mayoritaria aceptación por los órganos de enjuiciamiento de las acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal, con un muy elevado número de asuntos resueltos por sentencias de condena, que evidencia la labor unificadora llevada a cabo por la Circular 10/2011 y su aceptación prácticamente generalizada por los Tribunales. Es más, si a la cifra de sentencias condenatorias se añadieran otras resoluciones de fondo que finalizan el procedimiento de forma definitiva sin declaración de responsabilidad (como sentencias absolutorias o autos de archivo), podríamos estar sin duda muy cerca de tasas de resolución global del 100%, en un plano de igualdad entre procedimientos incoados y resueltos, con la consecuencia de que prácticamente todo los asuntos ingresados por delitos viales de peligro en nuestro país se deciden con máxima celeridad, como ya hemos señalado en las Memorias de los años precedentes.

En cuanto a la distribución territorial de las sentencias de condena por delitos viales, la siguiente Tabla ofrece sus cifras por Comunidades Autónomas durante el año 2016:

CC.AA.	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total
Andalucía	24	7.428	390	19	210	5.797	4	13.872
Aragón	25	1.049	24	0	26	431	2	1.557
Asturias	5	1.332	31	1	50	508	1	1.928
I. Baleares	16	2.030	28	0	86	751	1	2.912
I. Canarias	25	2.259	41	16	73	1.447	0	3.861
Cantabria	0	332	8	5	23	124	1	493

CC.AA.	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total
Cataluña	186	8.681	300	20	592	4.892	5	14.676
Extremadura	6	876	46	0	52	333	1	1.314
Galicia	15	3.520	108	2	180	1.833	2	5.660
La Rioja	0	338	16	0	18	146	0	518
Madrid	40	7.147	177	10	387	2.971	2	10.734
Murcia	3	2.018	51	2	68	1.001	3	3.146
Navarra	6	704	12	1	40	299	0	1.062
P. Vasco	14	2.038	60	9	145	747	2	3.015
C. Valenciana	21	7.027	222	6	290	2.468	3	10.037
C. La Mancha	11	1.807	75	6	65	1.021	2	2.987
C. León	53	1.966	72	4	79	883	2	3.059
Total sentencias . .	450	50.552	1.661	101	2.384	25.652	31	80.831

5.7.2.4 *Los juicios rápidos en la delincuencia vial*

Como en años precedentes se puede seguir afirmando, según se expuso, que la inmensa mayoría de procedimientos incoados y escritos de acusación formulados en el ámbito de los delitos contra la seguridad vial se efectúan por los trámites de los denominados Juicios Rápidos de los artículos 795 y siguientes LECrim, con una tendencia, como en los demás datos procedimentales, a la estabilidad de las cifras: en 2016 el 74,63% de los procedimientos incoados (frente al 75,48% y 77,39% de 2015 y 2014 respectivamente) y el 80,34% de los escritos de acusación (frente al 81,03% y 80,99% de 2015 y 2014 respectivamente) se efectuaron por los trámites de Diligencias Urgentes de Juicio Rápido. Los datos confirman por tanto que, al menos en el ámbito de los delitos viales de riesgo de los arts. 379 a 385 CP, en la inmensa mayoría de los casos los hechos son tramitados y sentenciados en los breves plazos que prevén los trámites de las Diligencias Urgentes, lo que garantiza la celeridad de la respuesta penal.

Delitos viales	D. Previas	D. Urgentes	Total
P. incoados	24.912	73.291	98.203
E. acusación	15.619	63.844	79.463

5.7.3 EL EXCESO DE VELOCIDAD PUNIBLE

Nos hallamos ante un tipo residual que no representa más del 1% de los delitos viales. La Tabla siguiente expresa los datos referidos con un aumento de un 20% de los escritos de acusación:

Comparativa 2014-2016	Acusaciones MF 2014	Sentencias 2014	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016
379.1 CP	493	454	426	477	514	450

5.7.4 LA CONDUCCIÓN EMBRIAGADA, BAJO LOS EFECTOS DEL ALCOHOL O DROGAS Y LA NEGATIVA A SOMETERSE A LAS PRUEBAS PARA SU DETECCIÓN

Comparativa 2014-2016	Acusaciones MF 2014	Sentencias 2014	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2016
379.2 CP	57.623	58.607	50.740	52.523	48.857	50.552

Los datos interanuales confirman la tendencia descendente ya observada en años anteriores, tanto en el volumen de escritos de acusación como en el de sentencias condenatorias, si bien de forma bastante menos acusada que en los ejercicios precedentes, por lo que una vez más debe reiterarse la clara tendencia a la estabilización de las cifras estadísticas

En la siguiente Tabla reflejamos la estadística comparativa entre los expedientes administrativos tramitados en el ámbito de la DGT por infracciones de alcoholemia/drogas por un lado, según datos suministrados por la propia DGT, y, por otro, los procedimientos penales incoados por el delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas:

Conducción alcohol o drogas	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Expedientes administrativos totales* (alcoholemia + drogas) . .	105.905	105.350	103.085	104.092	106.740	102.818
Expedientes administrativos (alcoholemia)	105.165	102.862	100.506	94.638	80.388	75.888
Expedientes administrativos (drogas).	740	2.488	2.579	9.454	26.352	26.930
Procedimientos penales .	84.352	73.778	72.430	69.340	61.346	61.177

* Los datos de expedientes administrativos de 2016 son provisionales a fecha de ejecución marzo 2017.

Se mantiene, por tanto, la proporción del volumen de actuación sancionadora administrativa respecto de la penal ya apreciada en años

anteriores que supone el 62 % del total en cifras similares a las de años precedentes (63 % en 2015 y 60 % en 2014), sin que pueda olvidarse el dato de que las cifras de expedientes administrativos se refieren únicamente a los tramitados por la DGT (no se cuenta con datos globales de Policías Locales y Autonómicas).

Es preciso confirmar la evidente tendencia descendente del número de procedimientos sancionadores tramitados por alcoholemia, aunque disminuyen de forma menos acusada que el año pasado. El descenso no es paralelo al de procedimientos penales pero sí coincide con la reducción del número de controles de alcoholemia realizados en el ámbito DGT-ATGC, pues aunque aumentan los practicados con ocasión de accidentes, pasando de 111.679 en 2015 a 124.937 en 2016, no sucede lo mismo con los originados por infracciones o en controles preventivos, cuyo número decrece de forma muy acusada. Así se ha pasado de unas cifras globales de 6.336.997 en 2014 a 5.741.134 en 2015 y 5.071.265 en 2016 (alrededor de 669.000 pruebas menos que el año anterior). La cifra de expedientes administrativos por conducción con presencia de drogas se mantiene constante, con un ligero incremento, respecto del año anterior, a pesar de haber disminuido considerablemente el número de controles que, según los mismos datos suministrados por la DGT, pasan de 76.040 en 2015 a 65.169 en 2016. Siguen siendo dignas de encomio estas muy meritorias cifras por la eficacia educativa y preventiva que significan frente al gravísimo problema del consumo de drogas en la conducción y por su coste económico. Continúa siendo muy reducida la derivación a la vía penal fuera de los supuestos en que se produce un accidente (en 2016 se instruyen diligencias penales en 101 de los 916 positivos por accidente), siendo prácticamente inexistente en el resto de casos, al haberse instruido en 2016 solo 21 diligencias penales de los 2.270 positivos por infracción y 16 de los más de 22.000 positivos en controles preventivos, sin duda por la necesidad de acreditar el requisito típico de la influencia que no se exige en la legislación sancionadora administrativa.

Por último, en cuanto a la evolución interanual del delito de negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas del artículo 383 CP, en este tipo se aprecia nuevamente una cierta estabilización de los datos estadísticos:

Comparativa 2014-2016	Acusaciones MF 2014	Sentencias 2014	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016
383 CP	2.471	5.554	2.325	2.501	2.155	2.384

5.7.5 LA CONDUCCIÓN TEMERARIA Y CON MANIFIESTO DESPRECIO POR LA VIDA DE LOS DEMÁS

La tendencia a la estabilidad de los datos estadísticos en 2016 –de la que venimos hablando– se refleja también en los dos tipos de conducción temeraria de los artículos 380 y 381 CP, con datos prácticamente invariables respecto del año anterior:

Comparativa 2014-2016	Acusaciones MF 2014	Sentencias 2014	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016
380 CP	1.868	1.798	1.731	1.683	1.826	1.661
381 CP	205	162	150	129	162	101

5.7.6 LA CONDUCCIÓN SIN PERMISO

En la siguiente Tabla se refleja la evolución estadística de los tres tipos de conducción sin permiso del art. 384 CP (conducción con pérdida de vigencia del permiso o licencia por pérdida total de puntos, conducción con privación judicial del permiso o licencia y conducción sin haberlo obtenido nunca), que constituyen la segunda fuente en importancia numérica de la que se nutre la estadística de los delitos viales de peligro en España y que del mismo modo se estabiliza:

Comparativa 2014-2016	Acusaciones MF 2014	Sentencias 2014	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016
384 CP	27.900	26.045	26.115	25.923	25.909	25.652

5.7.7 LA CREACIÓN DE UN GRAVE RIESGO PARA LA CIRCULACIÓN

Finalmente, por lo que se refiere al tipo residual del art. 385 CP, la serie interanual sigue reflejando un descenso del volumen de actuación judicial por este delito, especialmente en la cifra de sentencias condenatorias. Continúa siendo un tipo penal de escasa aplicación:

Comparativa 2014-2016	Acusaciones MF 2014	Sentencias 2014	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016
385 CP	61	62	42	47	40	31

5.7.8 PENAS IMPUESTAS Y SU EJECUCIÓN EN DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL

Como en anteriores Memorias reseñamos a continuación la información estadística de 2016 de las consecuencias penológicas –penas impuestas y su cumplimiento– de las 80.831 sentencias condenatorias dictadas por los delitos de riesgo contra la seguridad vial.

5.7.8.1 *Penas privativas de libertad*

En la siguiente Tabla incorporamos los datos de internos que cumplen condena «sólo» por delitos contra la seguridad vial según los datos suministrados por Instituciones Penitenciarias, con la misma salvedad ya referida otros años de que sólo reflejan «fotos fijas» en determinadas fechas y de la inseguridad de los datos informáticos, por lo que ofrecen escasa relevancia para extraer conclusiones sobre cifras reales de ingresos y cumplimiento de penas privativas de libertad por delitos viales y su evolución interanual:

Fecha	Penados (judiciales)	Preventivos	Localización permante	Liberados condicionales	Fin semana	Total
15/4/2016	899	5	3	76	5	988
15/1/2017	688	2	3	64	5	762
1/5/2017	774	7	3	51	5	840

5.7.8.2 *Penas no privativas de libertad*

Según los datos suministrados por Instituciones Penitenciarias en el año 2016 se gestionaron 28.332 entradas por penas y medidas alternativas dictadas por delitos contra la seguridad vial, de las que 27.954 lo fueron por trabajos en beneficio de la comunidad y 376 por programas de educación vial impuestos como condición para conceder la suspensión o sustitución de penas privativas de libertad, a las que se añade el dato testimonial, que emerge por primera vez en 2016, de 2 entradas para gestionar la regla de conducta del artículo 83.1.8.^a CP –medidas alcoholock– introducida por la reforma de la LO 1/2015. La reducción del número de condenas supone que, conforme a la triple alternatividad de las penas de los tipos de los arts. 379 y 384, el número total de penas de multa impuestas se mantenga, en una aproximación estimativa, en torno a las 50.000.

Por último, en cuanto a las penas de privación del derecho a conducir de los arts. 379, 380, 381 y 383 CP, en 2016 se han impuesto aproximadamente 55.148, cifra similar a la de 2015. De ellas han accedido al Registro de Conductores e Infractores 2.060 de duración superior a dos años, con aplicación por ello de la pérdida de vigencia del permiso –art. 47.3 CP–.

6. MENORES

Se mantiene la composición de la Unidad Coordinadora sin que se hayan producido cambios.

La limitación de la extensión de la Memoria de la especialidad, no permite recoger las muy diversas cuestiones que se desarrollan por los Ilmos. Sres. Delegados y respecto de aquellas que sí son objeto de específica mención, únicamente se pueden hacer referencias, en muchas ocasiones telegráficas, a lo que se desarrolla con mayor amplitud por cada uno de autores de los apartados correspondientes a la especialidad.

6.1 Actividad de la Unidad Especializada

6.1.1 SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR DELITOS DE MÁXIMA O EXTREMA GRAVEDAD (ARTS. 10.1 Y 10.2 LORPM)

Como se viene haciendo desde el año 2011 se continúa con el seguimiento de los procesos incoados en justicia juvenil por hechos calificados como de máxima o extrema gravedad, seguimiento que, en numerosas ocasiones, viene dificultado por la defectuosa observancia de las previsiones que se contienen en el apartado 2 de la Instrucción 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, bajo la denominación de supervisión, que presupone la previa dación de cuenta, en los momentos prefijados, a la Unidad Coordinadora de Menores de la Fiscalía General del Estado, que ya motivó su recordatorio en las Jornadas de Delegados de Menores celebradas en Madrid en el mes de octubre de 2015. Pese a haberse remitido por la Unidad Coordinadora de Menores los modelos pertinentes para realizar, de forma unificada las comunicaciones, aún se siguen produciendo dilaciones o comunicaciones incompletas respecto de tales asuntos que es preciso corregir.

6.1.2 TRAMITACIÓN DE ASUNTOS Y EMISIÓN DE DICTÁMENES

Se han despachado 179 oficios y comunicaciones, de los que 24 se han dirigido a particulares y entidades diversas, 25 a Instituciones, 103 a distintos órganos del Ministerio Fiscal y 27 corresponden a la tramitación de quejas de particulares e instituciones.

6.1.3 DICTÁMENES

De conformidad con las previsiones contenidas en la Instrucción 3/2008, de 30 de julio, *sobre el Fiscal de Sala Coordinador de Menores y las Secciones de Menores*, y en la Instrucción 1/2015, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, se han elaborado los siguientes dictámenes:

- Dictamen 1/2016, *sobre adaptación de la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito, al ámbito de la Justicia Juvenil.*
- Dictamen 2/2016, *sobre incidencia de la Reforma legislativa operada por el RD 1090/2015, de 4 de diciembre, relativa a la intervención del Ministerio Fiscal en materia de ensayos clínicos e investigación biomédica.*
- Dictamen 3/2016, *sobre la incidencia de la reforma de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, respecto al tratamiento de la kafala.*
- Dictamen 4/2016, *sobre la práctica de diligencias restrictivas de derechos fundamentales del artículo 23.3 LORPM.*

6.1.4 REPERTORIOS SISTEMATIZADOS DE JURISPRUDENCIA

Se ha continuado con la elaboración y remisión, con carácter semestral, a las Secciones de Menores, de repertorios sistematizados de jurisprudencia (TC, TS y Audiencias), con arreglo al índice de materias sustantivas y procesales previamente elaborado.

El Fiscal adscrito, Ilmo. Sr. D. Francisco M. García Ingelmo, selecciona las resoluciones que se incluyen en la sección *Menores* del Boletín de Jurisprudencia de la Fiscalía General del Estado.

6.1.5 JORNADAS DE ESPECIALISTAS EN MENORES

En las Jornadas anuales celebradas en Madrid los días 24 y 25 de octubre de 2016, con intervención como ponentes del Ilmo. Sr. D. Javier

Gomá Lanzón, Doctor en Filosofía y Letrado del Consejo de Estado en excedencia, de Fiscales de la Inspección Fiscal y de Fiscalías Superiores de las CC.AA., junto con Fiscales Delegados de Menores, se trataron temas referidos a las Inspecciones de las Secciones de Menores; sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros específicos; la nueva regulación de la guarda y de las situaciones de riesgo tras la modificación de la LO 1/1996, declaraciones de riesgo por entidades locales y solicitud de las Entidades públicas de datos conforme al artículo 22 quáter LOPJM y sobre la actuación desde la Fiscalía en materia de protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores.

Las conclusiones elaboradas en dichas jornadas, una vez fueron aprobadas por la Excm. Sra. Fiscal General del Estado, han sido ya remitidas a las Secciones de Menores.

6.1.6 ACTIVIDADES INTERNACIONALES

Por parte del Fiscal de Sala, en el marco del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe –INTERCOONECTA–, que ha puesto en marcha la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dirigió el Seminario sobre Justicia Juvenil celebrado del 3 al 7 de octubre en Cartagena de Indias (Colombia).

6.1.7 UNIDAD COORDINADORA

Se han mantenido a lo largo del año diversas reuniones con la Subdirección General de las Nuevas Tecnologías de la Justicia, del Ministerio de Justicia para la actualización de los programas correspondientes al área de Reforma –Minerva–, y de Protección –Gestor de Expedientes de Protección–, elaborando documentos actualizados para su integración en cada una de las referidas aplicaciones.

El Ilmo. Sr. García Ingelmo ha dirigido y coordinado las clases referidas a la especialidad de Menores para los alumnos de la LV Promoción de la Carrera Fiscal en el Centro de Estudios Jurídicos entre los días 7 al 9 de marzo de 2016. Igualmente, como docente, ha colaborado en los cursos impartidos a los Equipos de Mujer-Menor de la Guardia Civil (EMUME) y en la formación de las Unidades de Familia y Mujer (UFAM).

El Ilmo. Sr. Rodríguez del Val ha mantenido reuniones tanto con la Agencia Española de Protección de Datos como –junto a la Unidad de Extranjería– con la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad.

También se han mantenido por el Fiscal de Sala reuniones con diversas Instituciones (Comisario Jefe de la Unidad de Familia y Mujer, sobre la actuación de las Unidades de Familia y Mujer; con representantes de organizaciones implicadas en la defensa de los derechos de los menores en sus distintos ámbitos: Save The Children, Fundación La Merced Migraciones, Fundación Pequeño Deseo, Asociación Estatal de Acogimiento Familiar.

Igualmente, el Fiscal de Sala ha intervenido en diversos Congresos sobre Acogimiento Familiar; relativos a las Novedades de la Ley 26/2015, de 28 de julio, en el sistema jurídico-privado de protección de la infancia y a la adolescencia, etc.

6.2 Actividad en materia de responsabilidad penal de los menores

6.2.1 INCIDENCIAS PERSONALES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

6.2.1.1 *Medios personales*

No hay novedades dignas de mención en prácticamente ninguna de las Secciones, manteniéndose cuantitativamente las plantillas de Fiscales y de personal al servicio de la Administración de Justicia

Precisamente por eso, y persistiendo el mismo volumen de trabajo, la mayoría de los Delegados sigue haciendo hincapié en el insuficiente número de Fiscales, sobre todo teniendo en cuenta la frecuencia con la que deben atender y simultanear otros servicios de la Fiscalía ajenos a la Sección de Menores.

No menor crítica genera la escasez en cuanto a la dotación de funcionarios. Algún Delegado (Baleares) considera que no solo existe un agravio comparativo respecto a la plantilla de los Juzgados de Menores –tal y como se ha indicado aquí en anteriores Memorias–, sino también respecto a los Juzgados de Instrucción, teniendo en cuenta que las Secciones de Menores no solo asumen la investigación penal, sino también aspectos civiles y de ejecución.

Igualmente desde Baleares se observa que la labor más gravosa que soportan las Secciones de Menores se traduce en frecuentes peticiones de cambios del personal a otros puestos de Fiscalía.

6.2.1.2 *Medios materiales*

Poco hay que reseñar en cuanto a nuevos edificios o dependencias.

En Orense, no obstante, las deficiencias en cuanto a instalaciones se han paliado, al trasladarse la Fiscalía Provincial a un nuevo edificio judicial, ocupando el Juzgado de Menores y la Sección las antiguas dependencias de aquélla.

La única novedad *strictu sensu* es el traslado, en enero de este año, de la Sección de la Rioja al nuevo Palacio de Justicia. La Sra. Delegada de esa provincia indica ya algunas disfunciones observadas en el inmueble en cuanto a accesos de los menores, víctimas, inexistencia de mostradores de atención al público etc.

También la Sra. Delegada de Córdoba participa que, ante el traslado a unas nuevas instalaciones en la Ciudad de la Justicia, en febrero de 2016 elaboró un informe señalando algunos aspectos negativos a subsanar, como la previsión en los planos de que los equipos técnicos estén en la misma planta de los Juzgados, y la Fiscalía y la sala de vistas en otra, lo que no resulta operativo.

En definitiva, aparte de los numerosos inmuebles inadecuados que existen, con frecuencia los nuevos presentan idénticos defectos, por no tomar en consideración o desconocer las necesidades propias de la jurisdicción de menores.

La escasez o lo añejo de los medios materiales con los que se cuenta sigue siendo una de las censuras más recurrentes en los informes de las Fiscalías, aunque también hay que hacer notar las profundas diferencias territoriales que se aprecian. A título de ejemplo, en Madrid se ha instaurado el sistema denominado *Rightfax* que permite recibir y remitir faxes directamente desde los ordenadores, quedando así prácticamente en desuso los faxes tradicionales; mientras, en Baleares la Sección carece de una fotocopidora en condiciones, después de dos años de solicitarla. Tampoco se atiende en Valencia la petición de que se habiliten en secretaría más teléfonos para llamar a terminales móviles, pues solo cuentan con dos que lo permiten para veintiún funcionarios.

Otra de las demandas más frecuentes se refiere a la escasez de espacios para archivo. Madrid y Cantabria, a propósito de eso, informan que han llevado a cabo una profunda reorganización de sus respectivos archivos, aplicando lo dispuesto en el RD 2783/1976 y destruyendo numerosas piezas de convicción, respecto a las que se había acordado tal destino pero aún se conservaban.

6.2.1.3 Registros y medios informáticos

Un año más se mantienen las críticas generalizadas respecto a las aplicaciones informáticas con las que se trabaja: *Minerva* del Ministerio de Justicia, en las CA sin competencias transferidas, y el resto de las autonómicas (*GIFT* –Cataluña–; *Cicerone* –C. Valenciana–; *Adriano* –Andalucía–; *GESPRO* –Madrid–). Escapa de buena parte de esas censuras el programa *Atlante II*, en Canarias. La Sección de Menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional carece de programa informático de registro y tramitación.

Las carencias y defectos son idénticos a los ya reiterados en las Memorias de los últimos años.

Son también programas anticuados que usan modelos igualmente obsoletos, no adaptados a las sucesivas reformas de la LORPM, el CP y la LECrim.

La consecuencia de no haberse acomodado a la última reforma del CP, operada por LO 1/2015, que suprimió las faltas, hace que no pueda facilitarse –lo mismo que en el ejercicio anterior– una estadística fiable de los delitos leves, al no permitir los sistemas su registro independiente (vgr. Madrid, La Coruña...).

Valencia informa que allí se modificó la aplicación *Cicerone* sin dar noticia a la Fiscalía, sorprendiéndose luego al comprobar que cuando las preliminares se transforman en expediente siguen conservando el mismo número, lo que impide llevar un registro de expedientes, con las dificultades derivadas para la estadística.

Durante el último año esta Unidad ha trabajado con personal del Ministerio de Justicia para la actualización de *Minerva*, tratando de superar muchos de sus aspectos deficitarios, elaborando también nuevos modelos y documentos.

Al tiempo, las iniciativas particulares de los distintos Fiscales Delegados intentan, en la medida de lo posible, paliar las limitaciones apuntadas. Así, en Madrid, se ha comenzado por la Sra. Delegada a confeccionar nuevas versiones de buena parte de los modelos del programa, consiguiendo informaciones de derechos traducidas a los idiomas de mayor uso, para adecuarlos a la reforma de la LECrim. En Huesca, a ese mismo fin, se han usado los modelos ofrecidos en el portal web del CEJ para los LAJ. En Jaén también la Sra. Delegada ha introducido cambios –no previstos en *Adriano*– para adaptar las notificaciones a víctimas a las previsiones de la Ley 4/2015 del EV.

El Sr. Delegado de Huelva desde hace años ha elaborado una tabla informática de uso interno para el control informático de preliminares

y expedientes, habiendo incorporado últimamente, y como novedad, una *minuta digital* de los expedientes.

También en Huelva y otros lugares (Madrid, Valladolid) se destaca la utilidad para recibir documentos y comunicaciones oficiales de las cuentas de correo electrónico creadas a tal efecto para las Secciones.

6.2.1.4 *Incidencias relacionadas con Lexnet y el expediente digital*

Con carácter general las Secciones de Menores siguen al margen del sistema de comunicaciones telemáticas *Lexnet*.

El único lugar donde está propiamente implantado, como se decía en la Memoria anterior, es en La Rioja

En Pontevedra sí existe buzón de *Lexnet*, donde están dados de alta Fiscales y funcionarios. Pero el perfil que se les ha asignado no es el de un Fiscal, sino el de un LAJ, pudiendo recibir escritos y notificaciones que se integran en *Minerva* y también enviar notificaciones, pero sin disponer de la función de presentar escritos por medio de ese buzón.

En Navarra, en el sistema informático *Avantius*, se realizan todas las notificaciones electrónicas a profesionales y se reciben del Juzgado y de la Audiencia.

En los Juzgados de Menores, donde sí está implantado *Lexnet*, por algunos Delegados se observan disfunciones, bien por la lentitud del sistema que se bloquea (Salamanca), o por errores técnicos o de desconocimiento que hacen pensar en la necesidad de un mejor desarrollo del mismo (Tenerife), lo que conlleva que las notificaciones se sigan haciendo por escrito (Ceuta), o que se mantenga un doble sistema de notificación (Tenerife).

En cuanto a la implantación del expediente digital, en las Secciones se sigue trabajando en papel, recibiendo los atestados e imprimiendo todos los documentos y declaraciones, remitiendo también el expediente en papel a los Juzgados de Menores.

No obstante, en algunas provincias deben reseñarse algunas peculiaridades derivadas del intento de progresiva implantación de los expedientes digitales.

En León, el Sr. Delegado informa que para hacer posible el sistema de Justicia digital se están escaneando, para incorporarlos a *Minerva*, los atestados recibidos, así como los informes de equipos técnicos, periciales y forenses. Escanear los atestados es también la solución de futuro que se pretendía en el País Vasco, donde, durante

un tiempo se realizaron trabajos preparatorios a ese fin que aún no han cristalizado (Vizcaya, Guipúzcoa).

En Navarra tampoco existe, por ahora, expediente digital, expresando la Sra. Delegada, no obstante, sus objeciones por la falta de previsión de firma digital para los intervinientes en las declaraciones, menores y testigos, amén del Fiscal que tiene tarjeta para firma, pero aún sin habilitar. Considera que carecería de sentido imprimir todas las declaraciones para luego firmarlas, escanearlas y volcarlas al expediente digital, por todo el trabajo que acarrearía para una oficina con muy poco personal.

Pero el caso más llamativo es el de Cuenca. Informa el Sr. Delegado de esa provincia que allí, aun no existiendo *Lexnet* en Fiscalía, sí se ha puesto en marcha el expediente digital. La manera de hacerlo ha consistido en que Fiscalía se encargue de toda la digitalización, sin contar con un programa para ello, lo que obliga al personal de la Sección a escanear todos los documentos y expedientes, que se integran así en *Minerva* para que puedan ser visionados por el Juez y las partes. El trabajo se multiplica en Fiscalía donde, de paso, queda acumulado todo el papel. Además, en la sala de vistas, el Fiscal no dispone de monitor alguno para visionar el expediente digital, por lo que ha de acudir a la audiencia portando la tradicional carpeta con fotocopias.

6.2.2 EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

Como se ha venido reiterando en las últimas Memorias, a partir de las Conclusiones de las Jornadas de Delegados de Menores, celebradas en Granada en octubre de 2012, se intentó unificar criterios en cuanto al registro de diligencias preliminares. La pretensión desde la FGE es que se registrasen como tales sólo las correspondientes a hechos con relevancia penal perpetrados por menores y se evitasen duplicidades en la medida de lo posible, adecuando el registro a la realidad criminológica.

Su implantación ha sido progresiva e irregular, si bien este último año se constata que se ha generalizado aún más.

Como consecuencia de esos cambios se bajó desde las 102.885 preliminares incoadas en 2011 hasta las 77.840 registradas en el año 2015.

Este año, de nuevo, más como consecuencia de esos nuevos criterios registrales que por otros motivos, el número de preliminares ha disminuido hasta la cifra de 74.525 preliminares incoadas, una bajada (-4,25 %) respecto al último ejercicio.

Obviamente tan espectaculares descensos responden a una manera de registrar más racional, pero no implican un correlativo descenso de la delincuencia juvenil.

Como se explicaba en otras Memorias, para valorar debidamente cuál es la evolución cuantitativa de la criminalidad debe atenderse a otros parámetros más objetivos que las cifras de diligencias: número de expedientes incoados, escritos de alegaciones y sentencias.

En los años precedentes, barajando todas esas variables, se apreciaba una progresiva tendencia a la baja de los delitos.

Durante el año 2016, sin embargo, esa tendencia se ha frenado si atendemos a algunos de tales indicadores.

De un lado, por primera vez en el último lustro, ha incrementado el número de expedientes abiertos, pues frente a los 26.425 de 2015 se ha llegado a 27.279 en 2016 (+3,23 %). La subida, con todo, es muy moderada, pues está incluso por debajo de los 27.472 del año 2014.

Lo mismo puede decirse respecto a los escritos de alegaciones, que también ascendieron, por primera vez en cinco años, (+4,26 %) respecto al año 2015, siendo aun así su número inferior a los del año 2014 y precedentes.

Por el contrario, el número de sentencias recaídas volvió a experimentar un año más otro descenso (-6,41 %).

Del conjunto de variables analizadas puede extraerse como conclusión que la delincuencia juvenil se mantiene estable, dentro de las coordenadas de los tres últimos años.

6.2.2.1 *Referencia a delitos en particular*

Como el año anterior, por necesidades de espacio y para apreciar mejor la evolución delictiva a lo largo de esta década (2011-2016), se incorpora como anexo final un cuadro comparativo con las cifras de tipos delictivos, medidas impuestas, soluciones extrajudiciales, sentencias y tramitación de diligencias y expedientes en cada anualidad.

6.2.2.2 *Delitos contra la vida e integridad física*

Sigue estable el número de procedimientos abiertos por delitos contra la vida, con 45 causas en 2016 (fueron 51 en 2015).

No es cifra alarmante, teniendo en cuenta que la mayoría de los asesinatos u homicidios fueron en grado de tentativa y algunos de esos hechos al final se sobreesayeron o se calificaron como lesiones graves u homicidios imprudentes.

Las lesiones, tanto intencionadas como imprudentes, volvieron a incrementarse este año, pues pasaron de 9.959 causas en 2015 a 11.238 en 2016. Pero, como ya se anticipó el año pasado, esa subida resulta totalmente engañosa, pues es la consecuencia de registrar como delitos leves lo que antes de la reforma del CP, por LO 1/2015, se registraba como faltas, ya que la mayoría de las aplicaciones informáticas no permite discriminar los delitos leves del resto de delitos.

6.2.2.3 *Delitos contra el patrimonio*

Se registraron 4.604 procedimientos por robo con fuerza (5.437 en 2015); 4.342 por robos con violencia o intimidación (4.404 en 2015); 8.922 por hurto (7.055 en 2015); y 3.265 por daños (3.093 en 2015).

Ha seguido descendiendo el número de robos con fuerza y de robos con violencia, aunque en las grandes capitales, Madrid y Barcelona, sus Delegados señalan que se han incrementado los robos violentos (+19,4 % Madrid y +18 % Barcelona).

En cuanto a los incrementos de hurtos y daños tienen idéntica explicación a la expresada para las lesiones: se están registrando como hurtos y daños constitutivos de delito lo que antes eran faltas, al tener ahora la consideración de delitos leves, sin que los programas ofimáticos permitan distinguir unos de otros.

6.2.2.4 *Violencia doméstica hacia ascendientes y hermanos*

Como novedad relativamente esperanzadora este año la violencia doméstica (fundamentalmente filio-parental) no solo desciende de 4.898 causas en 2015 a 4.355 en 2016, sino que esta última cifra es la más baja en lo que va de década.

Sin embargo, sigue siendo un número muy elevado de procedimientos, que absorben una buena parte del quehacer diario de las Secciones de Menores, hasta el punto de que en bastantes provincias (Málaga, Tenerife...) la mayoría de las medidas cautelares acordadas lo son por estos delitos.

Cabe significar que de las tres sentencias dictadas por el Juez Central de la Audiencia Nacional una de ellas lo fue, precisamente, condenando a una menor por delito de maltrato a su madre cometido en el extranjero.

Hay que remitirse a las reflexiones desarrolladas en Memorias anteriores sobre las raíces últimas de este problema, derivadas de un modelo educativo parental fracasado, que no puede pretender resol-

verse exclusivamente mediante sanciones judiciales, sino a partir de la educación desde la más temprana infancia y de la prevención.

Prueba de ello es que cada vez se observan más casos de delitos contra los progenitores cometidos por menores de edad inferior a los catorce años (Granada, Burgos, Álava...).

En muchos de los supuestos delictivos se objetivan también como factores desencadenantes el consumo abusivo de sustancias estupefacientes y trastornos graves de comportamiento (Las Palmas, La Coruña, Orense...). Frente a tales causas algunas de dichas Secciones (La Coruña, Orense) echan en falta una labor institucional de terapia preventiva que evite en muchos casos desembocar en la vía judicial.

Por otro lado, como apunta también la Sra. Delegada de Las Palmas, cuando se observan esos factores de drogadicción y trastornos, aunque la recomienden los ET, debe descartarse la medida de convivencia en grupo educativo, que siendo tan útil en otros casos en estos queda abocada al fracaso.

6.2.2.5 *Violencia de género*

Se sigue reiterando que, ante los déficits de las aplicaciones, las cifras de hechos constitutivos de violencia contra la mujer son resultado de su contabilización manual en bastantes Secciones.

Partiendo de semejante prevención, aunque su número experimente un incremento respecto al año anterior, pues se ha pasado de las 433 preliminares del año 2015 a 543 en el año 2016, sigue siendo una cifra que puede seguirse tildando de moderada dentro de la delincuencia juvenil, máxime si se pone en relación con los números de la violencia filio-parental.

El aumento objetivado respecto al año anterior sigue en la línea de picos al alza y a la baja de los últimos cinco años, dentro de unos márgenes razonables, pues la cifra más alta fue de 632 causas en el año 2012 y la más baja de 327 causas justo al año siguiente, en 2013.

Acaso lo más preocupante sea que las víctimas adolescentes resten importancia a estos hechos y disculpen al menor maltratador, teniendo que ser familiares o terceros los que denuncien (Sevilla).

O más preocupante aún la corta edad de algunas víctimas (entre 12-14 años) y la despreocupación de sus familiares directos, lo que obliga a intervenir desde el ámbito de protección (Las Palmas). Significativo, trascendiendo más allá de la anécdota, es el caso del que da cuenta esta última Sección de una menor con múltiples contusiones que, días después de ratificar en Fiscalía la denuncia policial, se pre-

sentó nuevamente pretendiendo retirar la denuncia, acompañada de su propia progenitora y de la madre del menor agresor.

6.2.2.6 *Delitos contra la libertad sexual*

Han incrementado los delitos contra la libertad sexual, que pasan de 1.081 asuntos en 2015 a 1.271 en 2016. Han subido tanto las agresiones sexuales (476 en 2016, frente a las 417 de 2015), como –especialmente– los abusos sexuales (795 en 2016, frente a los 664 de 2015).

Conviene distinguir entre ambas modalidades delictivas, pues si bien la cifra de agresiones sexuales está en la línea de años anteriores y es inferior a la del 2013 y anteriores, la de abusos sexuales es la más alta, con diferencia, de la presente década. Bien puede tener su explicación ese ascenso en el cambio legislativo introducido por LO 1/2015 en el CP, aumentando de trece a dieciséis años la edad para prestar consentimiento en las relaciones sexuales.

A ese respecto desde Córdoba se indica que, a pesar de la reforma legislativa, se siguen observando situaciones de convivencia de menores de trece años con varones de ciertas etnias, incluso con bastante diferencia de edad, situaciones que son consentidas y apoyadas por las respectivas familias a las que les resulta indiferente la nueva regulación.

6.2.2.7 *Delitos contra la salud pública*

Se aprecia un levísimo descenso –que puede ser debido a ajustes registrales– como los de años anteriores, abriéndose 589 procedimientos frente a los 622 del año 2015. Se mantienen así estables estas tipologías delictivas, sin que este año tampoco se haya informado de hechos de especial gravedad.

6.2.2.8 *Violencia en el ámbito escolar*

De los informes remitidos este año por las distintas Fiscalías se extraen, con sus lógicos matices diferenciales, unas líneas comunes muy bien definidas.

Se destaca, en primer lugar, un incremento generalizado de las denuncias interpuestas por hechos subsumibles dentro del amplio concepto de lo que se viene denominando acoso escolar. Baste como ejemplo Madrid, donde de 141 asuntos de esa naturaleza denunciados en el año 2015 se ha pasado a los 230 del año 2016.

En segundo lugar las Secciones coinciden en que semejante incremento no se corresponde con un aumento objetivo y real de los comportamientos violentos entre iguales en los colegios, pues la mayor parte de los casos se trata de hechos de escasa entidad. Cuando dan lugar a que se incoe un expediente, raramente termina en acusación por delito contra la integridad moral, solventándose la mayoría por su cauce más adecuado que es el de las soluciones extrajudiciales.

La explicación del elevado aumento de denuncias se atribuye (Madrid, Sevilla...) a la profusión de noticias en los medios de comunicación relacionadas con algunas de estas conductas.

A este respecto debe hacerse notar que el abordaje mediático de estos temas, a menudo, no es el más adecuado. Algunas informaciones que se han divulgado (como en un asunto de Baleares que afectaba a menores por debajo de catorce años) eran inciertas, correspondiéndose con versiones interesadas de una parte que no fueron mínimamente contrastadas antes de emitirse. También hubo algún programa televisivo –que motivó la intervención de la Fiscalía por protección de derechos fundamentales– que pretendía exponer la intimidad de menores víctimas de presuntos acosos, con un enfoque banal, propio de *reality show*.

Otro denominador común en los informes de las Fiscalías es el referido a la edad de los denunciados, que en muchos casos no supera los catorce años. Por dar tan sólo algunos datos: en Madrid de 230 asuntos 90 fueron archivados por edad inferior a 14 años; en Granada de 33 preliminares se archivaron 11 por ser los autores menores de 14; en Burgos de las 26 diligencias abiertas 11 se archivaron por ser ese motivo; en Cantabria de 28 incoadas 12 se archivaron por idéntica razón; de 22 denuncias en Navarra 14 se referían a menores que no alcanzaban catorce años; Álava señala que la mayoría de las denuncias que se interpusieron afectaban a menores entre 11 y 13 años...

Esos datos se corresponderían con las estadísticas que focalizan el problema de la violencia escolar entre iguales sobre todo en la etapa preadolescente, antes de los catorce años, lo que remite, una vez más a la necesidad de un abordaje educativo y de prevención antes que jurisdiccional.

En lo que atañe a la respuesta desde Fiscalía, se aprecia, por un lado, que se han intensificado los contactos y reactivado los protocolos con los respectivos órganos provinciales y autonómicos competentes para la coordinación en esta materia.

Y de otro, que se siguen aplicando rigurosamente los criterios establecidos en su día en la Instrucción 10/2005 de la FGE, *sobre el tratamiento del acoso escolar desde el sistema de justicia juvenil*, que

no sólo se mantienen vigentes, sino que su eficacia se ha visto avalada por su aplicación práctica durante más de una década.

6.2.2.9 *Delitos cometidos o difundidos por vía informática*

Muy relacionado con el tema del anterior apartado, pues los supuestos de acoso se producen más aún si cabe que en las aulas, fuera de ellas, el llamado *ciberbullying*. El inicio en las nuevas tecnologías a edades cada vez más tempranas motiva que en este ámbito menudeen también los archivos por no alcanzar los autores los catorce años.

Los informes elaborados por las Secciones en este ámbito se mantienen en la línea de años anteriores, consignando, básicamente, idénticos problemas y preocupaciones. A las Memorias anteriores hay que remitirse, insistiendo, una vez más, en la importancia de la labor de prevención y educación con los menores en este terreno.

6.2.2.10 *Delitos contra la seguridad vial*

En el año 2016 se incoaron 1.816 diligencias (69 causas por conducción etílica o bajo los efectos de drogas tóxicas; 143 por conducción temeraria; y por conducción sin permiso 1.604).

Sigue descendiendo, como resulta del anexo final, el delito de conducción sin permiso (cerca del 50% de 2009 hasta hoy). Las medidas –especialmente extrajudiciales– impuestas a los menores parece que les han hecho tomar conciencia del carácter delictivo de esa conducta.

6.2.2.11 *Delincuencia perpetrada por bandas juveniles*

Solamente informa de este tema Madrid que sigue observando un recrudecimiento de la peleas entre bandas juveniles rivales, incrementándose los asuntos incoados por lesiones con instrumento peligroso, pertenencia a organización criminal, tenencia ilícita de armas y riña tumultuaria.

Informa, asimismo, de una causa en que la Audiencia Provincial, estimando un recurso de apelación de Fiscalía, declaró organización criminal a *DDP (Domenican Don't Play)*, condenando a varios de sus miembros menores de edad.

6.2.2.12 *Otros delitos. Yihadismo*

De las 22 diligencias preliminares incoadas en la Audiencia Nacional 15 de ellas están relacionadas con terrorismo *yihadista*, instruyéndose

actualmente algunos expedientes por integración en banda terrorista y habiendo recaído una sentencia contra dos menores por ese delito.

6.2.3 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

6.2.3.1 *Guardias y medidas cautelares. Policía Judicial*

Desde Las Palmas se informa de algunas dificultades surgidas durante las guardias, especialmente de noche y de madrugada, al no poder disponer de los antecedentes policiales de los menores detenidos, por estar limitado el acceso a tales datos a los agentes del UFAM (Unidad de Atención a la Familia y Mujer).

En Málaga la Policía Local creó alguna Unidad específica de menores y de violencia contra la mujer, llegando los agentes de esos Cuerpos a instruir atestados en los que los investigados eran menores de edad. La Fiscalía se cuestionó si tenían competencia para ello. Finalmente la Policía Local hubo de abstenerse de instruir atestados y ceñirse a actuaciones concretas, al no estar suscrito un acuerdo específico entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento de Málaga para la participación de la Policía Local en el ejercicio de funciones de Policía Judicial.

En el desarrollo de las guardias se mantienen la misma organización y diferencias territoriales apuntadas en anteriores Memorias. Reseñar únicamente como apunta Baleares –y no es el único Delegado que expresa semejante sentir– que el Fiscal de Menores de guardia hace las veces, con frecuencia, de auténtico «comodín», cubriendo funciones que le correspondería realizar a la entidad pública de protección, cuando no al Juzgado de Guardia.

En lo que respecta a las medidas cautelares adoptadas, siguen siendo excepcionales los casos en que se agota el tiempo de una medida cautelar de internamiento antes de la firmeza de la sentencia. Huesca da cuenta de un expediente, seguido por atentado y homicidio de un miembro de la Guardia Civil, en el que se consumó el plazo al apelarse la sentencia, si bien matiza que el origen del problema estuvo más bien en la acusación particular, que con sus peticiones determinó algún retraso innecesario en la instrucción.

6.2.3.2 *Pendencia de asuntos. Tiempo de desarrollo de la instrucción*

Como se viene reiterando estos años, los tiempos de instrucción de Fiscalía se mantienen, con carácter general, en términos breves y

razonables, y el número de causas pendientes al finalizar el año, en la mayoría de las Secciones, es bastante reducido.

Algunos Delegados comunican retrasos injustificados por parte de determinadas Audiencias Provinciales en la tramitación y resolución de los recursos de apelación contra las sentencias, con los consiguientes efectos contraproducentes desde el punto de vista de la reeducación del menor. Es el caso de Las Palmas y más aún de Granada, pues esta última Sección indica que los recursos de apelación no se resuelven antes de seis meses, llegando incluso al año.

6.2.3.3 *Principio de oportunidad*

6.2.3.3.1 Desistimientos

Se archivaron por desistimiento en 2016 un total de 8.299 diligencias preliminares (11,13 %). Apenas ha habido variación porcentual respecto a 2015 (11,45 %) y 2014 (11,35 %), permaneciendo dentro de la media del último lustro, situada entre el 9-11 % del total de preliminares.

Se mantiene todo constante por lo que se refiere al ejercicio de esta variante del principio de oportunidad, así como las importantes diferencias en cuanto a su uso en las distintas provincias, pues en unas sobrepasa el 20 % y en otras apenas alcanza el 3 %.

Como única novedad, indica la Sra. Delegada de Lérida que allí se han acordado menos desistimientos este año, como consecuencia de la despenalización de determinadas infracciones tras la reforma del CP.

6.2.3.3.2 Conciliación, reparación y actividad educativa extrajudicial

Por conciliación o reparación (art. 19 LORPM), o por apreciar el ET la conveniencia de no continuar el expediente (art. 27.4), se archivaron en 2016 6.383 expedientes, cifra que –por insólito o increíble que pueda parecer– es idéntica a la del año 2015.

Lo que sí varía es el porcentaje que en 2016 se quedó en el 23,39 %, mientras que en 2015 fue del 24,25 %, manteniéndose así los márgenes de los últimos cinco años (22-26 %).

Dentro de esa cifra de 6.383 expedientes, también varía respecto al año anterior el número de los específicamente archivados conforme al art. 19 LORPM (conciliación, reparación o actividad educativa extrajudicial), que fueron 4.974, un 18,23 %, ligeramente por encima del

17,95 % del 2015. También se encuentra este porcentaje dentro de la media de los últimos años (15-18 %).

6.2.3.3.3 Archivo conforme al artículo 27.4 LORPM

Se archivaron, al amparo de este precepto, 1.409 expedientes en 2016, un 5,16 %. Continúa el descenso de archivos por este motivo, ateniéndonos a los porcentajes de hace algunos años (un 9,83 % en 2012 y un 9,67 % en 2013).

La causa de esos descensos se debe a la aplicación paulatina de las pautas restrictivas para el uso de esta facultad de archivo, a petición del ET, consignadas en el Dictamen 4/2013, *sobre criterios para solicitar el sobreseimiento del expediente conforme al art. 27.4 LORPM.*, que están reduciendo su uso a sus justos términos, el de una facultad residual.

6.2.3.4 Delitos leves

Tampoco este año se va a hacer un análisis de los datos recogidos en el anexo estadístico, a fin de evitar mayores confusiones, por las dificultades ya consignadas *supra*, de registrar en las aplicaciones informáticas de forma diferenciada lo que son delitos leves del resto de los delitos.

6.2.3.5 Audiencia

6.2.3.5.1 Escritos de alegaciones

En el año 2016 se evacuaron 16.485 escritos de alegaciones, frente a los 15.811 de 2015, un incremento del +4,26 %.

6.2.3.5.2 Sentencias condenatorias y absolutorias. Conformidades

Las sentencias dictadas por los Juzgados de Menores en el año 2016 fueron un total de 16.026, lo que supone una caída porcentual del -6,41 %, prolongando la línea de descenso de ejercicios anteriores (-5,56 % en 2015; -6,53 % en 2014; -2,79 % en 2013; y -12,50 % en 2012).

Las sentencias absolutorias recaídas en 2016 fueron 1.489, frente a las 1.703 del año 2015. El descenso parece lógico, pues en el año 2015 hubo numerosas sentencias absolutorias, conformes con el criterio del

Fiscal, al despenalizarse o someterse al régimen de denuncia previa algunos comportamientos constitutivos de faltas.

Las 14.537 sentencias restantes fueron condenatorias según lo interesado por el Fiscal (90,70 %), siguiendo en la línea de elevadísimos porcentajes de sentencias condenatorias (entre el 88-91 % desde 2008).

De las sentencias de condena, las dictadas por conformidad del menor en 2016 fueron 11.194 (69,84 %). Los índices de sentencias de conformidad oscilan, desde 2011, entre el 69-72 %.

6.2.3.5.3 Medidas judiciales impuestas

Nos remitimos en este apartado a las Memorias precedentes y al cuadro comparativo final.

6.2.3.6 *Ejecución*

Aunque con profundas diferencias entre unos y otros territorios, persisten las críticas de numerosos Delegados respecto a los limitados recursos que las entidades autonómicas destinan para la ejecución de las medidas.

Una de las apreciaciones más negativas deriva de constatar que existen algunos centros (Zambrana en Valladolid y otro en Cantabria) en los que se pretende que se cumplan medidas de internamiento de reforma y también internamientos de protección para menores con problemas de conducta, en contra del criterio de la FGE y de las respectivas Fiscalías.

Como novedad plausible se ha creado en Navarra un recurso residencial destinado al cumplimiento de la medida de convivencia en grupo educativo. Mientras, en otros muchos lugares se sigue careciendo de un recurso de este tipo (Barcelona, Lérida, Pontevedra, Orense, Teruel, Castellón, La Rioja, Vizcaya...).

Indica la Sra. Delegada de Sevilla que, amén de las visitas a los centros de internamiento, para el mejor seguimiento de las medidas de medio abierto se visita el piso de convivencia, el centro de día y se mantienen reuniones con los técnicos de libertad vigilada, lo que facilita saber cuándo debe solicitarse que se alce una suspensión de internamiento o la modificación de una medida. Asimismo, se hace un control exhaustivo del inicio de los internamientos, interesando que se den las órdenes oportunas de ingreso si el menor tiene asignado centro y no lo hace en el plazo señalado por el Juzgado.

6.2.4 TEMAS ESPECÍFICOS DE OBLIGADO TRATAMIENTO

6.2.4.1 *Incidencia criminológica de delitos cometidos por menores de 14 años*

En 2016 se archivaron 9.496 diligencias por ser los encartados menores de edad inferior a los catorce años. Este año ya sí se puede decir que esa cifra supone un aumento significativo respecto a las 8.048 diligencias archivadas por este motivo durante el año 2015 o las 7.734 causas de 2014. Ítem más, es la cifra más alta de la década desde 2011. Ese año se archivaron, 10.425 diligencias, pero los criterios registrales eran otros, como se ha dicho.

No se da cuenta, no obstante, de la comisión de hechos de notoria gravedad, pero la pregunta es si puede colegirse de esos datos que se esté produciendo un incremento relevante de la delincuencia por debajo de los catorce años.

La respuesta a tal interrogante no es fácil y podría pecar, por ahora, de prematura.

No cabe duda, tal y como se indicó en algunos de los apartados anteriores, que se aprecia una subida significativa de las denuncias contra menores de edades inferiores a catorce años por la comisión de ciertos tipos delictivos: violencia intrafamiliar y sobre todo acoso escolar, este último también en su variante tecnológica de *ciberbullying*.

Habrá que esperar a sucesivos ejercicios para, si se confirma esa tendencia, extraer conclusiones criminológicas más definitivas. Por el momento puede apuntarse como uno de los posibles factores desencadenantes de ese incremento, precisamente, la proliferación de denuncias contra preadolescentes o impúberes por hechos relacionados con el acoso escolar.

Respecto al trabajo de las administraciones con los menores que cometen delitos, resalta Granada el que allí se desarrolla en casos de violencia doméstica. Lérida lamenta la escasez del recurso existente (Servicio Territorial de Atención a la Infancia y Adolescencia), un solo equipo para atender todos los casos que se plantean en Cataluña. En Tenerife, por su parte, se remiten a los respectivos Ayuntamientos las resoluciones de archivo, conforme al artículo 3 LORPM, debido a la inacción observada por parte del Gobierno canario.

6.2.4.2 *Últimas reformas legislativas. Valoración de la jurisdicción*

Respecto a las últimas reformas legislativas el aspecto quizá más censurado por los Delegados (Orense, Álava...) sigue siendo el referido a la imposibilidad legal de imponer la muy eficaz medida de permanencia de fin de semana para los delitos leves de hurto o lesiones, luego de la reforma del CP por LO 1/2015. El dato más elocuente es el desplome del número de medidas de permanencia de fin de semana impuestas en sentencia (de 1.272 medidas en 2014 se pasó a 800 en 2015 y a 420 en 2016).

Este año se incluyó como un tema más a analizar en los informes el relativo a la práctica de las diligencias restrictivas de derechos fundamentales, pues se habían detectado en algunas provincias ciertas disfunciones que motivaron la emisión del Dictamen 4/2016 del Fiscal de Sala Coordinador de Menores. Casi unánimemente se ha informado que se están siguiendo los criterios allí consignados, pues tanto los Jueces de Menores como los LAJ vienen cumpliendo con la obligación legal no sólo de acordar, sino también ejecutar y documentar en acta dichas diligencias.

El funcionamiento general de la jurisdicción, por lo demás, sigue siendo valorado positivamente por las distintas Secciones, con todas las limitaciones de medios humanos y materiales expuestas.

Dentro de esa apreciación positiva, no obstante, sigue objetándose por las Fiscalías las disparidades de criterios jurisprudenciales y la inseguridad jurídica en ciertos temas ya recurrentes (así en materia de inicio de la prescripción o de oposición de las acusaciones particulares al archivo conforme a los artículos 19 o 27.4 LORPM). También se sigue denostando (este año Málaga) el efecto pernicioso de la disposición legal que permite que los menores internos por más de seis meses en un centro de reforma cobren luego el subsidio por desempleo.

Desde esta Unidad no sólo se comparten esas críticas, sino que asumiendo la responsabilidad que le incumbe al Fiscal de Sala Coordinador, como consta en las Memorias de años anteriores, se han formulado a lo largo de estos años propuestas razonadas de reformas legislativas para evitar esas interpretaciones jurídicas divergentes o, como en el último caso, para conseguir la supresión del precepto incluido en el texto refundido de la LGSS que da lugar al subsidio mencionado.

Es al legislador a quien corresponde atender esas peticiones, en las que habrá que seguir insistiendo.

Totales nivel nacional-Jurisdicción de Menores		Total nacional 2016	Total nacional 2015	Total nacional 2014	Total nacional 2013	Total nacional 2012	Total nacional 2011
Delitos	Homicidio/Asesinato dolosos	45	51	48	42	65	68
	Lesiones	11.238	9.959	9.186	9.665	11.748	13.402
	Agresión sexual	476	417	440	575	537	594
	Abuso sexual	795	664	641	549	680	657
	Robos con fuerza	4.604	5.437	5.630	6.935	7.738	8.156
	Robos con violencia o intimidación	4.342	4.404	4.752	6.377	7.386	7.852
	Hurtos	8.922	7.055	5.292	6.623	6.853	7.352
	Daños	3.265	3.093	3.154	3.532	4.576	4.803
	Contra la salud pública	589	622	657	665	680	788
	Conducción etflica/drogas	69	70	35	109	68	236
	Conducción temeraria	143	148	224	190	479	572
	Conducción sin permiso	1.604	1.734	1.831	1.810	1.958	2.907
	Violencia doméstica	4.355	4.898	4.753	4.659	4.936	5.377
	Violencia de género	543	433	409	327	632	473
Otros	12.936	10.882	11.798	11.760	10.962		
Delitos leves	Patrimonio	4.867	2.632				
	Personas	6.023	3.336				
	Otras	521	255				
Faltas	Patrimonio		5.615	10.455	11.463	10.864	
	Personas		6.696	13.044	13.100	12.269	
	Otras		975	1.635	3.045	2.329	
Internamientos	Cerrado	571	709	629	754	766	797
	Semiabierto	2.787	2.595	2.818	3.079	3.265	3.491
	Abierto	186	208	267	231	252	
	Terapéuticos	486	485	495	523	491	443
Permanencia de fin de semana	420	800	1.272	1.256	1.306	1.622	
Libertad vigilada	9.259	9.145	9.184	10.085	10.289	10.920	
Prestaciones en beneficio de la comunidad	3.185	3.838	4.642	4.697	5.206	5.880	
Privación de permisos y licencias	134	53	287	121	207		
Amonestaciones	592	720	807	751	926	1.263	
Convivencia familiar/educativa	3.264	524	516	483	510	556	
Otras	2.652	3.818	3.472	2.850	3.641		
Transformación de las medidas	Reducciones y sustituciones (arts. 13 y 51)	1.677	2.024	1.948	2.377	1.851	
	Por quebrantamiento (art. 50.2)	918	1.042	738	837	1.157	894
	Cancelaciones anticipadas	600	640	750	901	1.174	1.043
	Traslado a Centros Penitenciarios	13	9	18	18	18	24
	Conversión internamientos en cerrados (art. 51.2)	16	15	22	23	21	31
Absolutorias	1.489	1.703	1.594	2.280	1.816		
Condenatorias	Sin conformidad	3.343	3.545	3.827	4.699	5.357	5.919
	Por conformidad	11.194	11.876	12.713	12.422	12.786	14.648

Totales nivel nacional-Jurisdicción de Menores		Total nacional 2016	Total nacional 2015	Total nacional 2014	Total nacional 2013	Total nacional 2012	Total nacional 2011
Recursos	Apelación	160	314	202	121	330	
	Casación	0	0	0	1	0	1
Diligencias preliminares	Incoadas en el año	74.525	77.840	81.707	89.756	97.817	102.885
	Archivadas por edad de 14 años	9.496	8.048	7.734	8.226	8.058	10.425
	Archivadas por desistimiento de incoación (art. 18)	8.299	8.918	9.278	9.450	10.238	10.048
	Archivadas por otras causas	30.604	36.261	35.001	44.509	49.171	
	Pendientes a 31 de diciembre	4.349	4.342	4.487	4.621	5.197	
Expedientes de reforma	Incoados en el año	27.279	26.425	27.472	29.428	29.598	29.614
	Soluciones extrajudiciales	4.974	4.745	5.117	4.706	4.794	6.297
	Sobreseimiento del art. 27.4	1.409	1.638	1.823	1.981	2.911	2.864
	Escrito de alegaciones art. 30	16.485	15.811	17.568	18.765	18.639	20.101
	Pendientes a 31 de diciembre	8.244	7.051	6.553	8.031	7.890	

6.3 Actividad del Ministerio Fiscal en materia de Protección Jurídica de Menores:

6.3.1 ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN, ASIGNACIÓN DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES Y REPARTO DE TRABAJO

El despacho de los asuntos de protección de menores, como en las anualidades anteriores, se ha asumido conjunta e indistintamente por los mismos Fiscales que despachan las causas de reforma. Sólo en algunos casos de grandes capitales se cuenta con Fiscales en dedicación exclusiva, si bien es destacable que para las causas ya judicializadas se cuenta con el apoyo de aquellos otros Fiscales adscritos a familia/civil cuya intervención en vistas y actos ante sede judicial es imprescindible según el esquema organizativo propio de cada Fiscalía Provincial.

Desde que hace tres años se implantó a nivel estatal la aplicación informática para el registro y control de los expedientes de protección de menores todas las Secciones de Protección han empleado esta herramienta ofimática muy útil para reemplazar los obsoletos registros manuales. Las Secciones Provinciales, en general, la valoran positivamente pese a la carencia de oferta de cursos periódicos de utilización avanzada y de refresco para sus nuevos usuarios.

Ya hemos comentado en la Memoria anterior que la Unidad de Menores de la FGE había preparado una batería de plantillas *ad hoc* para facilitar a los usuarios su empleo dentro de la propia aplicación

pero la Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia (Ministerio de Justicia) ha señalado que, aunque la aplicación está preparada para ello, la posibilidad de habilitar dinámicamente su uso depende del órgano al que pertenezca cada usuario concreto; es decir, la coexistencia de múltiples sistemas operativos, softwares y navegadores según la zona en que se opere –territorio Ministerio o diversos otros territorios autonómicos con distintas aplicaciones informáticas generales– condiciona e impide en la mayoría de los lugares la viabilidad efectiva de utilizar dichas plantillas, privando a sus usuarios del empleo de esta eficaz ayuda práctica.

Aún persisten carencias de personal auxiliar (Illes Balears, Valencia) y en algunas Secciones sigue sin corregirse la problemática de la dispersión física entre las sedes de Reforma y Protección o la carencia de salas independientes con conexión ofimática y adecuadas para practicar diligencias con privacidad.

6.3.2 DILIGENCIAS PREPROCESALES EN QUE SE TRAMITAN EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN

6.3.2.1 *Los menores de edad en riesgo*

A diferencia de las dos anualidades anteriores, en las que se registraron incrementos, las cifras de menores en situación de riesgo durante el 2016 ha decrecido en un 9,64 % con lo que se regresa a la tendencia descendente del año 2013 que había registrado una bajada del 14,35 %. No obstante, algunas Secciones Provinciales han detectado un aumento de las cifras de menores en situación de riesgo (Cáceres, Las Palmas, Valladolid, Bizkaia, Araba). Sevilla vuelva a alertar sobre lo erróneo de la práctica consistente en eludir la declaración de riesgo, limitándose a reconocer que concurren indicios de desasistencia lo que aboca a declarar directamente la situación de desamparo.

Un año más se indica por algunas Secciones (Las Palmas, Córdoba) que no se reciben puntualmente los informes periódicos ni se cumplen los plazos en la elaboración de los informes técnicos; incluso se constata cierto grado de inaplicación de las directrices básicas y de los principios rectores emanados de la nueva legislación sobre protección a la infancia y la adolescencia del 2015.

Córdoba incide en la creciente problemática de la mendicidad de menores y el evidente riesgo que conlleva sin la adecuada respuesta institucional. Desde la Sección de Málaga se alerta ante el riesgo creciente que representa el acceso indiscriminado de los menores a internet, postulando la creación de un control de acceso que deberían

establecer los propios portales virtuales, a semejanza de lo que ocurre en aquellos dedicados al juego *on line* donde se exige identificarse y facilitar el documento de identidad y la edad del usuario. La Sección de Valencia, por su parte, colabora con la administración autonómica para crear protocolos de prevención de riesgo en el marco socio-sanitario.

6.3.2.2 *Absentismo escolar*

Como en años precedentes el absentismo escolar es objeto de especial atención por muchas de las Secciones de Menores, manteniéndose una actitud proactiva para su erradicación (Pontevedra, Jaén, Madrid, Ciudad Real, Bizkaia, Huelva, Málaga, Zamora y Girona) e incluso se sugiere desde Valencia la implantación de planes integrales a nivel de toda la correspondiente comunidad autónoma como medio eficaz para su erradicación. Esta tarea también se vincula con la detección y control del *homeschooling* en Baleares, Gipuzkoa y Huesca. Incluso se alerta desde Cantabria y Lleida del enquistamiento del absentismo en ciertas comunidades gitanas del ámbito rural, utilizándose como herramienta de prevención la colaboración con comisiones provinciales pese a la merma de los recursos municipales presupuestados al efecto.

6.3.3 SITUACIÓN Y DECLARACIÓN DE DESAMPARO

Los expedientes de guarda se incrementaron en el año 2016 en un 13,83 %, aunque paradójicamente en Sevilla se detecta un año más la práctica ausencia de medidas de guarda administrativa. Las Secciones de Ourense y Córdoba reiteran su preocupación por la escueta, estereotipada y demasiado genérica fundamentación de las resoluciones administrativas dictadas al efecto. Señala la Sección de Pontevedra que también se realiza un control de la acción protectora sobre los *nasciturus* con la defensa de sus legítimos derechos y expectativas, conforme con el Dictamen 2/2012 de la Unidad de Menores de la FGE, constituyendo un supuesto de *alto riesgo* para la Sección de Barcelona.

6.3.4 PROCESOS JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN ACORDADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS RESPECTO MENORES (ART. 779 Y SS. LEC)

Se puede afirmar que la relación de las Fiscalías con las Entidades Públicas respectivas, en líneas generales, fluye por cauces de normali-

dad institucional y con similitud de criterios, lo que tiene reflejo en que las cifras de discrepancias sobre las decisiones de fondo son muy bajas dentro del total de impugnaciones que se ventilan ante los órganos judiciales civiles; en tanto en cuanto que, a instancia de los particulares, se ha registrado un incremento del 12,55 % del nivel de litigiosidad. Aun así, la Sección de Málaga muestra su preocupación por la renuencia de la Entidad Pública a declarar el desamparo de algunos menores que realmente se encuentran en esa tesitura, limitándose a incoar simples expedientes de *información previa* que son netamente insuficientes e ineficaces, abocando a que la Fiscalía acuda a los tribunales para subsanarlo, habiéndose dictado resoluciones judiciales de apercibimiento a la Entidad Pública sobre las consecuencias de su incumplimiento asistencial a los menores.

6.3.5 ADOPCIONES Y ACOGIMIENTOS

En las cifras globales del territorio español se constata un descenso de 4,40 % en las intervenciones del Fiscal de menores en procesos de adopción. Por lo que se refiere a los acogimientos, la desjudicialización de su trámite derivada de la nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria, ha supuesto un decremento del 55,41 % de estos procesos. La Sección de León estima que dicha regulación supone la mejora de la estabilidad emocional y educativa de los menores desamparados, favoreciéndose su adopción con las consecuencias positivas que ello conlleva. No obstante, tal y como se apunta desde Sevilla y Lleida, los acogimientos se ven muy dificultados a menudo por la escasez real de familias acogedoras.

6.3.6 MEDIDAS URGENTES CONFORME AL ARTÍCULO 158 CC PARA APARTAR AL MENOR DE UN PELIGRO O EVITARLE PERJUICIOS

Ante las situaciones de menores en riesgo las Secciones de Menores suelen acudir a la vía del artículo 158 CC; tal y como ya se mencionó el año anterior, la mutilación genital femenina detectada en Girona, gracias a la acción conjunta de policía y servicios sociales, ha descendido a dos casos aislados en el 2016.

6.3.7 DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MENORES

Son varias las Secciones Provinciales que han incoado diligencias preprocesales de este tipo pero cabe destacar las tramitadas por las

Secciones de Madrid e Illes Balears para evitar perjuicios a la imagen e intimidad de los menores. Riesgo derivado de programas y docudramas de televisión que, con el pretexto de la denuncia pública del acoso escolar, o al socaire de facilitar informaciones sobre causas judiciales abiertas en sede penal de adultos, han intentado difundir datos del ámbito más íntimo de los menores sin atender a sus negativas consecuencias. La actuación coordinada de dichas Secciones Provinciales con la Unidad Coordinadora de Menores ha permitido minorarlas en defensa del superior interés de los menores.

6.3.8 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MENAS)

Es patente que ciertas provincias (capitales con aeropuertos internacionales o zonas costeras cercanas o limítrofes a África) son la puerta de acceso a territorio nacional de inmigrantes irregulares entre los que consta la habitual presencia de menores. Este fenómeno exige de la colaboración estrecha entre las Secciones de menores y de extranjería. La labor de determinación de la edad de los MENAS se desempeña conforme a las pautas del Protocolo Marco interpretado por la Unidad Coordinadora de Extranjería.

6.3.9 VISITAS PERIÓDICAS A CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Conforme al Protocolo de 5 de febrero de 2009 de la FGE sobre visitas de inspección a centros de protección las Secciones de Protección han girado un total de 710 visitas de inspección. Hay provincias que cuentan con una cifra cercana al centenar de centros a inspeccionar, lo que ofrece una idea aproximada de la enorme dificultad organizativa que ello conlleva en la práctica.

En rasgos generales, no se detectaron deficiencias graves pero se recalca la necesidad de adecuar su funcionamiento al marco legal actual y, sobre todo, de garantizar que se procede a las revisiones periódicas de las medidas. Se insta desde la Sección de la Rioja a que se confeccione un listado nacional de centros para menores con problemas de conducta que facilitaría la tarea para aquellos Fiscales que no cuentan con centros de este tipo en su provincia. También se alerta desde las Secciones de Baleares y Araba sobre la necesidad de estrechar la vigilancia de todo tipo de centros de protección en orden a evitar la eventualidad de que surjan fenómenos de explotación mafiosa desde el exterior para inducir a la prostitución juvenil a sus acogidos. Se postula la conveniencia de que las

CC.AA. articulen un servicio propio de vigilancia y control interno del funcionamiento de los centros. Las Palmas anuncia que se ha conseguido la próxima puesta en marcha de un centro intermedio o satélite que mejorará la transición de los menores entre los centros de problemas de conducta y los centros de protección ordinarios, siendo útil para aquellos menores que han evolucionado positivamente en su proceso de readaptación conductual. No obstante, se observa que aún persisten ciertas deficiencias estructurales en los centros de acogimiento ubicados en las llamadas islas menores de las provincias canarias.

También hay diversas Secciones que, tras la experiencia práctica de este último año, estiman que sería más eficaz un fuero competencial territorial residenciado en la sede de la Entidad Pública donde tramitar judicialmente el ingreso de menores en los centros para menores con problemas de conducta.

6.3.10 ATENCIÓN AL PÚBLICO EN GENERAL Y OTRAS EN INTERÉS DE LOS MENORES

En años anteriores hemos comentado que muchas Secciones tienen establecidos sistemas de atención al público que facilitan y encauzan las consultas de los ciudadanos que solicitan cita con el Fiscal (Ciudad Real, Teruel, Cádiz, Ourense) tarea que se agiliza cuando es previamente encauzada mediante un filtro de formularios escritos que luego desemboca en la entrevista personal, labor que en muchas Secciones desempeña el propio Fiscal Delegado.

6.3.11 VALORACIÓN DE LAS RELACIONES, COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA FISCALÍA CON LOS ESTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN DE MENORES

La relación de las Secciones de Menores con las Entidades Públicas es, en rasgos generales, satisfactoria. Desde las Secciones de Asturias, Cantabria y Cádiz se postula la conveniencia de que se dote a las Fiscalías de un acceso directo a las aplicaciones informáticas utilizadas por las administraciones autonómicas a fin de poder ejercer con eficacia la labor de supervisión y control de la actividad administrativa en defensa del superior interés de los menores.

7. MEMORIA DE LA UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

7.1 Introducción

La actividad de la Fiscalía en relación con cuestiones internacionales se divide, como ya es habitual, en tres apartados correspondientes a tres ámbitos con características completamente diferentes. El primero y principal es el relativo a la asistencia judicial en el ámbito procesal donde se ubica la actividad de los Fiscales solicitando, ejecutando o informando en las diligencias judiciales sobre cuestiones de colaboración formal o informal en las investigaciones de otros países, incluidos también la entrega y el traslado de personas para enjuiciamiento o cumplimiento de penas. Es esta una actividad eminentemente procesal y operativa que se lleva a cabo en todas las Fiscalías y de la que participa también la Unidad de Cooperación Internacional, tanto directamente, como coordinando la actuación de los Fiscales delegados y especialistas de las Fiscalías territoriales y especiales.

En el presente año esta actividad operativa ha seguido creciendo, como se comprueba en el apartado correspondiente, sin que haya habido novedades en cuanto a las normas aplicables, ya que el año 2016 se ha caracterizado por una completa inactividad legislativa. En esta materia todo gira en estos momentos en torno al cambio que supondrá la entrada en vigor de la Orden Europea de Investigación –en adelante OEI–. Los análisis estadísticos y cualitativos son esenciales para preparar el escenario en el que se aplicará la nueva orden y asegurar desde el inicio el buen funcionamiento de este instrumento en nuestro país.

La OEI fue adoptada mediante la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014 *relativa a la orden europea de investigación en materia penal* y debería estar implementada en las legislaciones nacionales el 22 de mayo de 2017. La orden sustituirá a las comisiones rogatorias (solo aplicables a los Estados miembros que no participan en la OEI) también sustituye a la «malograda» DM 2008/978/JAI relativa al exhorto europeo de obtención de prueba –ya derogado–, creando, por fin, un marco único en el ámbito del reconocimiento mutuo para la materia de obtención de pruebas. Se trata de un instrumento uniforme para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos penales (y en algunos casos administrativos) en otro país de la UE (a excepción de Irlanda y Dinamarca).

El artículo 34 de la Directiva deroga a partir de la fecha de su entrada en vigor los Convenios Internacionales que actualmente regulan en la UE la asistencia judicial internacional. Esencialmente la OEI supone la derogación, en todo aquello que contiene, del Convenio de Asistencia Judicial Penal entre los Países Miembros de la UE de 29 de mayo de 2000, el Protocolo a este Convenio de 2001, el Convenio de Cooperación en Materia Penal del Consejo de Europa de 20 de abril de 1959 y sus dos Protocolos y el Convenio de aplicación de los Acuerdos de Schengen. Estos Convenios solo serán aplicables en el futuro en aquellos aspectos no regulados por la OEI, por ejemplo la práctica de citaciones y notificaciones, los intercambios espontáneos de información o el traslado de denuncias a efectos procesales.

La OEI supondrá la necesidad de dar respuesta a la cooperación judicial en los limitados plazos que la Directiva establece y que, desde luego, no se corresponden con los tiempos que se emplean ahora en la ejecución de las comisiones rogatorias; se requerirá también que se pueda responder a las continuas consultas y comunicaciones directas entre autoridades, lo que va a exigir un enorme esfuerzo de organización y de formación a las autoridades españolas competentes. Por ello, la Fiscalía considera, y así se lo ha comunicado al Ministerio de Justicia, que la Fiscalía debería ser la única autoridad de ejecución, solicitando las Fiscalías competentes, cuando procediera, las necesarias autorizaciones judiciales para la ejecución de medidas que afectaran a derechos fundamentales o a la adopción de medidas cautelares.

El régimen lingüístico previsto en el art. 5.2 de la Directiva requerirá una respuesta adecuada, dado que según dicho precepto *cada Estado miembro indicará cuál o cuáles de las lenguas oficiales de las instituciones de la UE, además de la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro de que se trate, podrán utilizarse para cumplimentar o traducir la OEI cuando el Estado miembro de que se trate sea el Estado de ejecución*. La interpretación razonable de esta disposición es que todos los Estados deben aceptar alguna otra lengua además de la propia. Así lo están entendiendo la mayoría de los países que en los borradores de su futura regulación parecen inclinarse por aceptar el inglés. No parece razonable seguir manteniendo un régimen que se retrasa y encarece por la traducción de todas las órdenes. La organización de la Fiscalía con delegados y especialistas en cooperación internacional, que conocen y manejan no solo el inglés sino la materia de cooperación internacional, permite que esta esté en situación ventajosa para asumir el reto de recibir y ejecutar OEI sin necesidad de pedir traducción, aunque obviamente las secciones de cooperación

habrán de ser reforzadas, particularmente con funcionarios especializados.

En el momento en que se redacta esta Memoria es ya obvio que la OEI no estará implementada en España en la fecha de su entrada en vigor, el 22 de mayo, ya que ni siquiera se cuenta con un Anteproyecto de regulación. Habrá que esperar a conocer las decisiones del legislador para proceder en cuanto sea posible a la adopción de las medidas organizativas necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de este nuevo mecanismo de cooperación internacional.

En los aspectos de las relaciones institucionales en el exterior, la Fiscalía continúa presente en los distintos foros europeos, iberoamericanos y mundiales que reúnen a los Ministerios Públicos e igualmente es cada vez más intensa y relevante la actividad y participación del Ministerio Público en actividades de cooperación al desarrollo, como se observa en el resumen que consta al final de este capítulo.

7.2 Evaluación general del funcionamiento de la cooperación internacional

El año 2016 ha sido un año de completa inactividad legislativa a nivel nacional por lo que no han encontrado solución las dificultades, ya comentadas en años anteriores, propias de trabajar en una materia que carece de una ley básica que aborde los aspectos fundamentales de la cooperación penal internacional. Las recientes normas que regulan el reconocimiento mutuo en la UE, el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust o las relaciones con este órgano de la UE abordan temas muy concretos que suponen avances sectoriales pero que siguen dejando huérfanos de regulación los aspectos fundamentales de la cooperación penal y se mantienen sin solución clara cuestiones tan claves como las competencias de las distintas autoridades con responsabilidades en esta materia, tanto a nivel nacional como internacional, la intervención del Fiscal o la tramitación procesal de las solicitudes de asistencia. Estas cuestiones ya se apuntaban el año pasado y fueron además en gran parte puestas de manifiesto en el informe del Consejo de la UE en la sexta ronda de evaluaciones mutuas redactado en 2014 en la que, con espíritu crítico, se califica al sistema procesal penal español como *extremadamente complejo y fragmentario; la cooperación en materia penal se caracteriza por la multiplicidad de actores y la falta de coordinación general*. Por ello, el informe sugiere, entre otras mejoras, *reflexionar sobre la función, atribuciones y obligaciones respectivas de todos los actores de la asistencia judicial en España*

(...) y sobre sus relaciones mutuas, y aclarar la situación al respecto a los demás Estados miembros con objeto de simplificar la cooperación judicial con España y reducir las lagunas y solapamientos (...).

Sin duda, esta confusión no es más que el reflejo de nuestro complejo sistema de investigación penal, incapaz de dar una solución adecuada a las necesidades de la cooperación internacional. No es este el lugar para reflexionar sobre las características, ventajas o inconvenientes del sistema acusatorio puro frente al modelo inquisitivo que todavía representa el modelo del juez instructor, pero no puede ocultarse que es en la cooperación internacional donde más destaca la singularidad española y donde más y mejor se evidencia cómo esta disparidad dificulta la necesaria armonía con el resto de los sistemas. Precisamente por lo que la cooperación tiene de «internacional» y por tanto atañe directamente a la visibilidad, el prestigio y el valor de la «Marca España» creemos que esa reflexión que se solicitaba por el equipo evaluador en 2014 requiere una respuesta urgente, sin que sea oportuno esperar a la modificación del sistema de instrucción penal para regular la cooperación penal en España, que podría realizarse de forma independiente y anticipada en el ámbito de la cooperación judicial internacional. Como se anunciaba al inicio, la regulación de la OEI brinda una magnífica oportunidad para realizar este ejercicio y dar la respuesta necesaria a los problemas del confuso e ineficaz panorama actual.

La inexistencia de una estadística única sobre comisiones rogatorias emitidas y recibidas por y en España impide tener una visión general de la situación de la cooperación penal en España y hacer valoraciones sobre su funcionamiento. La información que consta en la Fiscalía es parcial, como lo es también la que consta en los registros del Ministerio de Justicia o del Consejo General del Poder Judicial. La reiterada propuesta de que al menos haya una intercomunicación entre los tres registros, también junto al de Interpol, sigue sin concretarse. La posibilidad de acceso abierto al registro del resto de las instituciones no es fácil, habida cuenta de la necesaria protección de datos, además de la diferencia de datos que cada registro maneja y recoge. El resultado es que España no está en condiciones de proporcionar un dato general sobre las solicitudes de auxilio emitidas o recibidas y, por supuesto, tampoco sobre otros datos más concretos tales como países requerentes o requeridos, tipo de diligencias solicitadas, tiempos o dificultades de ejecución...

Las dificultades de este panorama de dispersión no se limitan a la ausencia de datos estadísticos sino a las dificultades en la práctica diaria de localización, gestión e información a las autoridades extranjeras

que solicitan información sobre alguna solicitud concreta enviada especialmente a los Juzgados. Lo que ya se decía en años anteriores sobre los retrasos y dificultades en los repartos de estas solicitudes en los Decanatos debe seguir siendo puesto de manifiesto.

La valoración de la aplicación de la Ley 23/2014 de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE* es dispar, tanto en relación con los diferentes tipos de resoluciones como por las diferencias entre los aspectos activos y pasivos. Mientras que la orden europea de detención y entrega, que se analiza específicamente en otro apartado, sigue siendo un instrumento de uso normal y ordinario en España, tanto en los aspectos pasivos como activos, no ocurre lo mismo con otros instrumentos. Desde el punto de vista activo, la emisión de resoluciones por las autoridades españolas es escasa, con excepción de las incluidas en el Título III, es decir el reconocimiento mutuo de las resoluciones que imponen penas privativas de libertad, ya que la solicitud parte en muchos casos de los propios condenados que buscan su traslado para el cumplimiento de la pena en su país. Es esta una constatación que no difiere de lo que tradicionalmente se puede observar en relación con las comisiones rogatorias: España es un país que recibe muchas más solicitudes de las que emite.

En relación con el resto de instrumentos, llama la atención el inexplicable desuso de las posibilidades que contiene el uso del reconocimiento mutuo en materia de libertad vigilada. La adopción de la libertad condicional a un extranjero comunitario tras el cumplimiento de los 2/3 de la pena debería ir seguida, en caso de traslado del penado, de la emisión del certificado previsto en el Título IV de la Ley. La negativa de algunos órganos judiciales a utilizar esta posibilidad ha dado lugar a la interposición de recursos por la Fiscalía que en la mayoría de los casos han sido admitidos, recordando la necesidad de acudir al reconocimiento mutuo que ahora es posible para vigilar el cumplimiento de esta parte final de la pena.

Por otro lado, se observa un uso muy frecuente por parte de autoridades extranjeras del instrumento de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, en muchos casos en supuestos de sanciones administrativas y de escasa cuantía que, como se comentará más adelante, suponen un uso abusivo e inadecuado de las autoridades judiciales en casos sin interés criminal por motivos puramente recaudatorios que, estimamos, deberían estar fuera del sistema de reconocimiento mutuo de procedimientos penales.

7.3 Actividades de las Fiscalías en relación con el auxilio judicial internacional

Antes de analizar la actividad concreta de las Fiscalías es importante señalar que desde el punto de vista organizativo no hay grandes novedades que destacar este año, salvo el cambio ordinario de los delegados de algunas provincias bien por su traslado a otra Fiscalía o por cambios de especialidad o tareas en las plantillas. Debemos mencionar la importante labor de apoyo que está suponiendo la tarea de los enlaces de área para los delegados y fiscales especialistas en la provincia. Aunque se ha acordado hasta el momento que el despacho de asuntos se realice en las Fiscalías provinciales, sin duda, contar con información, colaboración y la especialización de los Fiscales de enlace en las áreas nos permite prestar un servicio más cercano y aportar celeridad y especialidad en los informes que se realizan en esta materia en las Fiscalías de área. Sin embargo, debemos nuevamente lamentar la imposibilidad de que estos Fiscales, que también deben considerarse especialistas, no puedan acceder a las reuniones de Fiscales que anualmente se organizan por la Fiscal de Sala. En realidad cabe decir que el sistema uniforme de delegados y enlaces en las áreas no es adecuado en esta especialidad. La cooperación internacional presenta grandes diferencias de actividad entre territorios y, si en otras especialidades puede tener justificación el tratamiento homogéneo de las provincias, en esta la flexibilidad, que ya se tiene en cuenta en relación con expertos en Ibiza, Marbella, Torremolinos o Benidorm, debería extenderse para permitir contar con la figura de delegados en algunas áreas con especial actividad, Vigo o Algeciras, por ejemplo. Ello debiera ir también ligado al cambio del orden para el acceso a la formación y a las reuniones de delegados frente a otros destinados en provincias del interior con una actividad casi nula en esta materia.

Aunque la escasez de funcionarios en la Fiscalía no es exclusivamente un problema de esta especialidad, sí debe mencionarse la problemática derivada de la extrema limitación de recursos humanos en una materia que exige una atención continuada y especializada. La ausencia de funcionarios o el horario inadecuado para dar respuesta a comunicaciones que en materia de cooperación se producen también por la tarde y con urgencia exige un mayor esfuerzo de los Fiscales especialistas que suelen dejar patente en sus Memorias estas limitaciones. Por otro lado, no hay exigencia alguna de conocimientos en idiomas en funcionarios judiciales y tampoco se aprovecha al menos la ventaja de que algunos tengan esos conocimientos tratando de ubi-

carlos en los destinos oportunos; la rigidez organizativa en relación con los funcionarios judiciales nos coloca en una situación difícil para dar respuesta el régimen lingüístico de la OEI tal y como se ha comentado al inicio.

7.3.1 ACTIVIDAD DE LAS DISTINTAS FISCALÍAS

7.3.1.1 *Datos y análisis cuantitativo*

A la hora del análisis cuantitativo debe advertirse que se informa este año de las estadísticas tal y como constan en el registro automatizado de comisiones rogatorias –CRIS– aunque advirtiendo que subsisten algunas mínimas discrepancias con el registro manual. Las diferencias son, al menos en los aspectos pasivos, de escasa importancia y afectan a dos Fiscalías con poca actividad en este ámbito: la Fiscalía de Cuenca que no ha registrado en absoluto y tiene 7 expedientes en la contabilización manual y la Fiscalía de Segovia que ha anotado muy parcialmente las solicitudes recibidas. En el resto, el registro, que ha sido objeto de mejoras durante 2016, ofrece ya un resultado fiable, además de contener nuevos campos de información y nuevas posibilidades de explotación estadística.

Comenzando la exposición por el aspecto activo de las operaciones de las Fiscalías se constata que el sistema parece tener mayores inexactitudes por omisión de registro de algunas comisiones rogatorias emitidas en las diligencias de investigación. Este año aparecen 29 emitidas frente a 57 en 2015, siendo este un resultado que con casi toda seguridad refleja más una ausencia de contabilización que una reducción de actividad. La Fiscalía Anticorrupción ha anotado únicamente dos solicitudes, una la Fiscalía Antidroga y ninguna la Fiscalía de la Audiencia Nacional, lo que no se corresponde con el nivel de actividad de investigación propia desarrollada en estas Fiscalías, ni con la información de la que se dispone. Por su parte, las Fiscalías Provinciales han registrado este año 25 comisiones rogatorias activas, destacando la Fiscalías de Murcia y Málaga que han emitido 3 cada una. Se mantiene la especialidad en este punto de la Fiscalía de Orense con la remisión de 7 denuncias a efectos procesales a Portugal en relación con hechos en los que España no tiene jurisdicción. La UCIF ha emitido este año una comisión rogatoria en las primeras y únicas diligencias de investigación que se iniciaron con la intención de favorecer la obtención de cooperación internacional en relación con secuestros virtuales realizados por ciudadanos chilenos. La distorsionante previsión de la LECrim de que la Fiscalía cese en una investigación cuando

lo reclama un Juzgado supuso en este caso, el fracaso de las diligencias y la imposibilidad de crear un equipo conjunto de investigación ya pactado con la Fiscalía chilena, ante la necesidad de remitir las diligencias a un Juzgado de Madrid, lo que ha ralentizado la investigación, que sigue pendiente en ese Juzgado.

Desde el punto de vista pasivo, se han incoado en el conjunto de las Fiscalías 3366 comisiones rogatorias frente a las 2860 de 2015 lo que supone un aumento del 17,69%. El número de comisiones registradas en el CRIS ha sido de 3355 este año a las que hay que sumar otras 11 de las Fiscalías con déficits de registro antes mencionadas.

Junto a las comisiones rogatorias se han registrado 115 solicitudes de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE, la mayoría se han recibido en la Fiscalía, aunque algún registro ha incorporado defectuosamente en este campo informes sobre cuestiones de reconocimiento mutuo realizadas en los Juzgados. La discrepancia se debe a la dificultad de contar todavía con limitados campos de registro en el CRIS que no permiten discriminar en los dictámenes en qué tipo de expediente, comisión rogatoria activa o pasiva, o reconocimiento mutuo, se han emitido. Ello tiene especial incidencia en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, ya que esta ha registrado estos informes en el apartado de reconocimiento mutuo tratándose de expediente numerosos, pues corresponde a la Audiencia Nacional, conforme a lo dispuesto en el art 64.2 de la Ley de Reconocimiento Mutuo, la competencia para la decisión de ejecución en España de las penas privativas de libertad impuestas en otros países de la UE.

En conjunto, los informes en relación con los distintos tipos de órdenes y resoluciones a emitir o ejecutar conforme a la Ley 23/2014 han supuesto un significativo incremento en el número de dictámenes registrados. Constan registrados 1080 dictámenes frente a 622 el año anterior. Pese al aumento reflejado en estas cifras, debe matizarse este dato ya que por cuestiones organizativas en muchas Fiscalías algunos de los instrumentos de reconocimiento mutuo se despachan por Fiscales no especialistas en cooperación internacional y en estos casos la mayoría de los informes no acceden al registro.

La cifra de expedientes de seguimiento pasivo es de 247 y en ella se reflejan aquellas gestiones realizadas para localizar o resolver problemas de las solicitudes de auxilio pasivas a requerimiento de autoridades extranjeras o de Eurojust. Los seguimientos desde el punto de vista activo son mucho más escasos, alcanzando la cifra de 35 y se corresponden con el mismo tipo de gestiones pero realizados respecto a solicitudes emitidas desde España, en la Fiscalía o en ayuda de las solicitudes sin respuesta que constan en diligencias judiciales. Nueva-

mente debemos recordar que muchas de estas actividades consistentes en llamadas o correos electrónicos buscando información sobre retrasos o problemas no se registran y por ello la actividad es mucho más importante que la que refleja la estadística.

El total de expedientes registrados es de 4908, frente a 3907 del año anterior, esta cifra debe incrementarse con las 11 comisiones rogatorias pasivas que constan pero no han sido registradas, por lo que el total de expedientes de este año alcanza el número de 4919.

La Fiscalía de Madrid encabeza como siempre el ranking del nivel de actividad en esta materia, con el especial reconocimiento que merece la Fiscal delegada que despacha sin asistencia de ningún otro Fiscal especialista esta materia. Este año han sido 858 expedientes los incoados frente a los 687 de 2015, con un incremento del 24.45 % que se suma al casi duplicado trabajo en los dos años anteriores. Del total de expedientes abiertos por la Fiscal delegada de Madrid, 607 fueron solicitudes pasivas frente a 490 de 2015, a ello se suman el resto de expedientes entre los que destacan 191 dictámenes que doblan con creces los 82 del año anterior. La mayoría de estos dictámenes lo han sido en expedientes de reconocimiento mutuo que en la Fiscalía de Madrid se centralizan en su práctica totalidad en la Fiscal delegada.

La Fiscalía de Barcelona, ha experimentado un incremento del 103,88 % con 746 expedientes frente a los 361 expedientes del año anterior. El mayor aumento, de un 92,83 %, se encuentra en las comisiones rogatorias pasivas que alcanzan las 484 frente a las 251 de 2015.

La Fiscalía de Málaga ha crecido también en actividad y ha incoado 334 expedientes de los que 217 han sido comisiones rogatorias y 91 dictámenes de servicio. La Fiscalía de Valencia ha incoado 229 casos frente a los 165 de 2015 que supone un incremento del 31,52 %; la mayor actividad de esta Fiscalía se centra además en las comisiones rogatorias pasivas, que han sido 213 este año.

La Fiscalía de Alicante aumenta también su carga de trabajo un 17,39 % con 189 registros frente a los 161 expedientes de 2015, del total, 169 son comisiones rogatorias. La Fiscalía de Illes Balears experimenta un ligero descenso incoando 92 expedientes frente a 114 en 2015.

Nuevamente, la siguiente Fiscalía en número de actuaciones es la Fiscalía de Murcia con un cifra de 137 expedientes de los que 105 son comisiones rogatorias pasivas, nuevamente Murcia mantiene la tendencia al incremento anual puesto que fueron 119 los registros de 2015. El orden se altera este año, ya que la Fiscalía de Sevilla ha incoado más expedientes, concretamente 84, que la Fiscalía de Gerona, que ha incoado 77, aunque esta última supera a la de Sevilla

en número de comisiones rogatorias pasivas puesto que ha ejecutado 64, dos más que Sevilla. La Fiscalía de Vizcaya con 76 expediente frente a los 39 de 2015 ha sufrido un enorme crecimiento que alcanza el 94,87 % Las Fiscalía de las Palmas y Almería figuran a continuación con 72 y 70 registros respectivamente, aunque la primera contabiliza entre los registros menor número, concretamente 57, de comisiones rogatorias

En torno a los 60 expedientes se encuentran, como en 2015, las Fiscalías de Pontevedra, con 61 expedientes, de los que 47 son comisiones rogatorias pasivas y Tarragona con 64 expedientes y también 43 solicitudes de asistencia pasivas, cifras, en ambos casos, casi idénticas al año pasado.

Alcanzando la cifra de los 40 registros se sitúan las cifras de las Fiscalías de la Coruña y Granada con 49, esta última ha experimentado un notable crecimiento frente a los 36 del año anterior, Orense con 44 y Zaragoza y Badajoz con 41 figuran a continuación en este análisis cuantitativo.

Sobre la treintena de expedientes se sitúan las Fiscalías de Tenerife con 39 expedientes y Castellón con 37 registros, también Navarra que pasa de 17 expedientes a 36, la misma cifra que Cádiz y Huelva. Sobre el mismo entorno están las Fiscalías de Guipúzcoa, Cantabria, y Toledo esta última con un crecimiento del 57,89 %30 frente a los 19 del año pasado. Sobre la veintena las Fiscalías de Álava, Córdoba, Salamanca, La Rioja y Lleida.

El resto de las Fiscalías, mantienen una actividad menos destacable en número, si bien todas han tenido actividad este año,

Nuevamente las cifras responden a las circunstancias de los territorios y por ello, la capital, junto a Barcelona, Málaga y Valencia mantienen la mayor parte de la actividad, seguidas por el resto de las provincias del Mediterráneo y las islas que, por un lado tienen un mayor volumen de turistas y por otro concentran también buena parte de la delincuencia organizada transnacional. Las Fiscalías de las provincias limítrofes con Portugal y Francia son también receptoras naturales de solicitudes de cooperación también de las Fiscalías limítrofes en esos países.

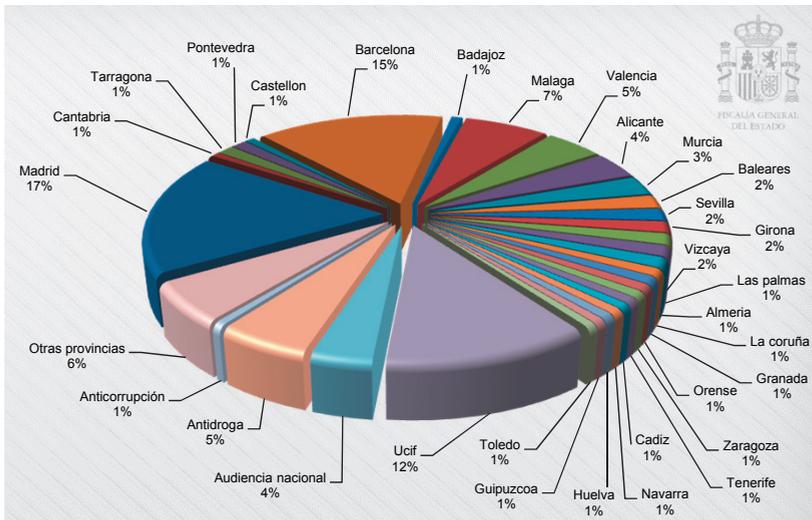
Por lo que respecta a las Fiscalías Especiales y de la Audiencia Nacional, esta última arroja un resultado de 31 comisiones rogatorias frente a las 38 del año pasado, siguiendo un ritmo descendente observado ya desde 2013. Sin embargo, a este número hay que añadir el importantísimo crecimiento en el número de dictámenes, que son 104 frente a los 43 de 2015 y responden especialmente a los dictámenes emitidos por los Fiscales de la Audiencia Nacional en relación con los

expedientes de reconocimiento mutuo que se tramitan en ese órgano y que no son competencia de la Fiscalía Antidroga.

La Fiscalía Antidroga sigue siendo la Fiscalía especial con más intensa actividad de cooperación internacional. Esta Fiscalía recibió durante 2016 263 comisiones rogatorias frente a las 196 de 2015 a lo que se suman 37 dictámenes de servicio emitidos en relación con comisiones rogatorias y expedientes de reconocimiento mutuo

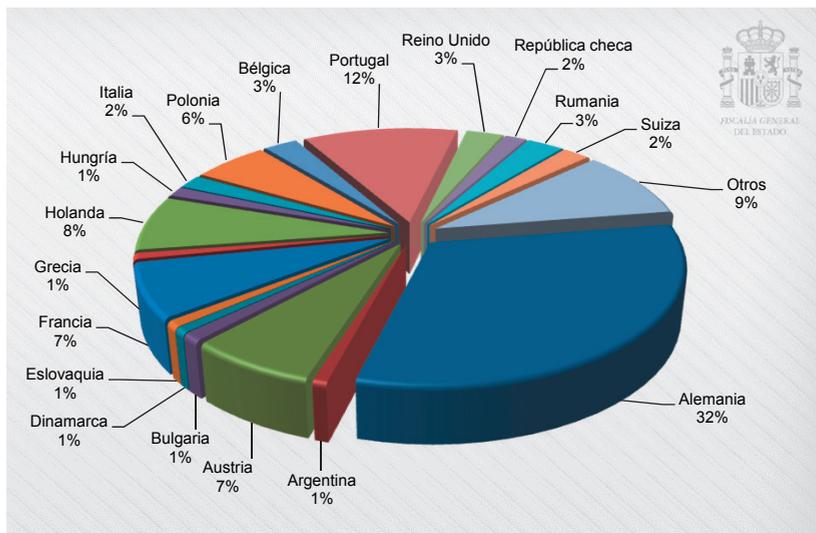
La Fiscalía Anticorrupción ha recibido este año 25 comisiones rogatorias una más que el año anterior número muy similar a las 22 comisiones incoadas en 2014.

En la UCIF se incoaron y ejecutaron directamente 150 comisiones rogatorias, doce menos que en el año 2014. Sin embargo el total de expedientes incoados en la Unidad es de 576 frente 464 de 2015, 343 se corresponden con solicitudes que se envían a las Fiscalías competentes ya que en la Unidad solo se ejecutan solicitudes urgentes o que requieran una especial coordinación.



El análisis por país de origen de las solicitudes mantiene a Alemania en cabeza, pues sus solicitudes suponen un 32 % del total, con 1467 peticiones, de las que 1173 son comisiones rogatorias. A continuación se sitúa Portugal con 441 comisiones rogatorias y un total de 552 expedientes que suponen un 12 % y, tras ella, Holanda cuyas demandas alcanzan el 8 % del total con 348 expedientes de los que, sin embargo solo 183 son solicitudes de auxilio pasivas. Francia recibe el 7 % de la atención con 339 casos de los que 252 son solicitudes de

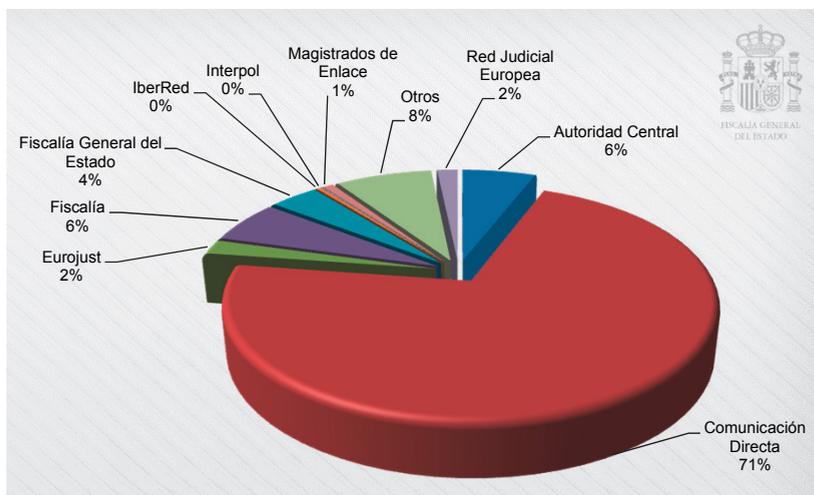
auxilio. Austria este año nos ha remitido 257 comisiones rogatorias y un total de 323 expedientes que casi dobla el número del año pasado, seguida de Polonia con un número de 268 que sorprendentemente cuadruplica las 65 del año pasado volviendo a la intensa actividad de solicitudes a nuestro país que tenía en años anteriores. El Reino Unido y Rumania son los demandantes en 131 casos respectivamente. Fuera de la UE, Suiza ha doblado el número de comisiones rogatorias llegando este año a 96. Argentina y Colombia con 36 y 26 solicitudes son este año los países iberoamericanos que más frecuentemente han solicitado auxilio de la Fiscalía española.



El resultado estadístico muestra cómo, cada vez más, las solicitudes tramitadas en la Fiscalía provienen de los países miembros de la Unión Europea (este año el 91,87 %) y solo el 3,65 % proviene de países iberoamericanos.

La remisión directamente desde la autoridad emisora a la Fiscalía española competente, en la mayoría de los casos por correo electrónico, es el canal de recepción más utilizado, concretamente en un 71 % de los casos. Una buena información en el Atlas Judicial Europeo facilita que la comunicación directa sea correcta y, por tanto, sea cada vez más la utilizada por las autoridades europeas. Al crecimiento se une el hecho de que las autoridades centrales de algunos países como por ejemplo Francia o Alemania no admiten la remisión de comisiones rogatorias a través de la autoridad central, con un criterio

interpretativo que el Ministerio Fiscal español también mantiene y que ha comunicado repetidamente sugiriendo al Ministerio de Justicia español que adopte esta misma medida.



7.3.1.2 Análisis cualitativo

Las modificaciones en los datos anotados y la gestión estadística del CRIS nos permiten este año dar información y aproximarnos con datos concretos a las tipologías delictivas a las que se han referido las solicitudes de auxilio internacional. Sin embargo, no se puede decir que los resultados sean completamente exactos ya que aparecen registrados expedientes sin concreción de delito; en todo caso, la mayoría de ellos no son comisiones rogatorias sino dictámenes o bien se refieren a infracciones administrativas, a las que alude el art 4 del Convenio de 2000 y que lamentablemente aun no cuentan con casilla propia en el catálogo del registro.

El delito que ha dado lugar a mayor número de solicitudes, concretamente 1849, es el de estafa, seguido por el tráfico de sustancias estupefacientes que ha sido el delito investigado en 563 solicitudes. A continuación se sitúan 254 expedientes por falsedades y 191 por blanqueo de capitales. Las defraudaciones tributarias han dado lugar a 130 expedientes. Los robos, hurtos y otro tipo de delitos contra la propiedad, sin considerar la estafa, están también presentes en una gran parte de las solicitudes, concretamente en 234 casos. Los homicidios se relacionan en 67 expedientes y la trata de personas con fines de explotación sexual y el tráfico de inmigrantes aparece en 47 casos.

Sobre las diligencias solicitadas en las comisiones rogatorias pasivas no hay cambios y se mantiene *lógicamente* la solicitud de diligencias que puede ejecutar en España el Ministerio Fiscal. También es casi una regla general que las diligencias solicitadas no sean únicas sino que lo normal es la solicitud de varias diligencias en la mismas solicitudes. Una de las más habituales es la investigación patrimonial, por la inmediatez y facilidad de respuesta que el Fiscal pueda dar a estas diligencias a través de la obtención de las informaciones en los diferentes registros a través del punto neutro. Otras diligencias habituales suelen ser la identificación y localización de personas y objetos, declaraciones personales, envío de documentos, obtención de antecedentes penales o información de procedimientos judiciales, entregas controladas, citaciones y notificaciones etc.

La realización de testificales a través de videoconferencias, tanto desde el punto de vista activo como pasivo, sigue siendo muy habitual y sin perjuicio de alguna cuestión técnico jurídica, que suele solucionarse con acuerdo de las autoridades intervinientes, la problemática se centra en dificultades técnicas de incompatibilidad de sistemas o de insuficiencia de medios que es frecuentemente denunciada y puesta en conocimiento por los Fiscales jefes ante las administraciones responsables de los medios, generalmente en este caso Comunidades Autónomas.

En relación con las notificaciones de infracciones administrativas que se remiten de conformidad con el art 4 del Convenio de 2000, los Fiscales seguimos discrepando de la opción acordada por la UE en este Convenio, que devalúa la cooperación internacional y agota medios humanos y técnicos en cuestiones que carecen de relevancia delictiva. Conforme a los reiterados acuerdos de las Jornadas de Fiscales especialistas se devuelven cada vez más estas solicitudes a la autoridad remitente para que se justifique las razones por las que acude a la autoridad española y no ha realizado la notificación directa prevista en el Convenio. Ello está reduciendo el número de supuestos que en todo caso se mantiene en niveles demasiado altos.

La mayoría de los delegados dejan constancia en sus Memorias de la importante relación y la ayuda que prestan y reciben de los Magistrados de enlace, figura que continúa siendo extremadamente útil. Donde no se cuenta con estos Magistrados también se destaca el cada vez más habitual contacto con autoridades extranjeras implicadas en las solicitudes de auxilio, bien por teléfono o correo electrónico pero también a través de viajes y visitas a nuestro país para coordinar o participar en la ejecución de las diligencias que interesan.

7.3.2 EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA

La orden europea de detención y entrega (OEDE) sigue siendo de lejos el instrumento de reconocimiento mutuo más utilizado, lo que sin duda cambiará a la entrada en vigor de la OEI. Por ello, es uno de los instrumentos europeos del ámbito penal, junto al tema de los conflictos de jurisdicción que más pronunciamientos recibe del TJUE. El año 2016 ha sido especialmente prolífico en relación con este tema. Aunque sea de forma telegráfica merece la pena mencionar las siguientes sentencias:

STJUE de 5 de abril de 2016 –Casos *Caldararu y Aranyosi*– sobre la posibilidad de denegar la entrega en los casos en que se pueda fehacientemente constatar que el encarcelamiento en el Estado miembro de emisión vulnera la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en cuanto a la prohibición de tratos inhumanos y degradantes.

STJUE de 24 de mayo de 2016 –Caso *Dworzecki*– sobre los conceptos «citado en persona» y «recibió efectivamente por otros medios, de tal forma que pueda establecerse sin lugar a dudas que tenía conocimiento de la celebración prevista del juicio, información oficial de la fecha y lugar previstos» como conceptos autónomos del Derecho europeo y la necesidad de constatar que la persona afectada haya recibido directamente y tenga conocimiento de la citación o notificación.

STJUE de 1 de junio de 2016 –Caso *Bob-Dogi*– sobre el concepto «orden de detención» y la exigencia de la emisión de una orden nacional de detención en la que se base la OEDE.

STJUE de 28 de julio de 2016 –Caso *JZ*– sobre el concepto «privación de libertad» como autónomo del Derecho europeo y la imposibilidad de equiparar el mismo a las medidas restrictivas pero no privativas de libertad.

STJUE de 6 de septiembre de 2016 –Caso *Petruhhin*– sobre la necesidad de ofrecer al Estado miembro del que es nacional un reclamado por un tercer Estado la posibilidad de emitir una OEDE para juzgarle por los hechos objeto de la reclamación extradicional.

STJUE de 10 de noviembre de 2016 –Casos *Ocelik, Jovalkosas y Poltorak*– sobre el concepto de «autoridad judicial» como autónomo del Derecho europeo y las concretas exigencias que ha de cumplir la autoridad de emisión para tener tal consideración.

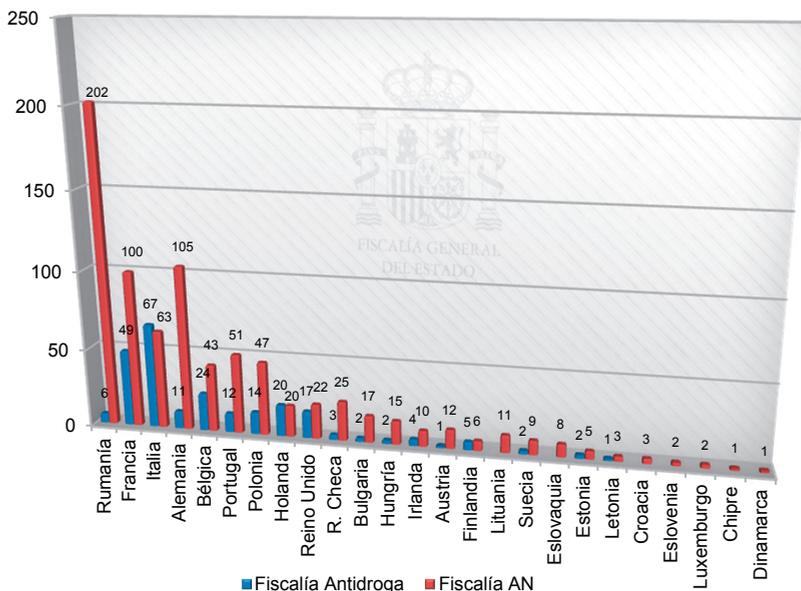
Todas estas sentencias, al igual que las que afectan a la cooperación en otros temas, se remiten desde la UCIF a los Fiscales especialistas con un resumen/análisis de cada una de ellas.

Por lo que se refiere a datos estadísticos, de la información facilitada por la Fiscalía de la Audiencia Nacional y de la Fiscalía Antidroga se desprenden los siguientes datos:

Se han incoado por los Juzgados Centrales de Instrucción un total de 1.027 expedientes de OEDEs durante el año 2016, un dato ligeramente inferior a 2015 en que fueron 1.094 casos, de ellos 785 en asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional –829 en 2015– y 242 en asuntos de competencia de la Fiscalía Antidroga –265 en 2015–.

En relación con los principales Estados emisores, Rumanía año tras año se consolida como primer Estado emisor (208), seguido de Francia (149), Italia (130), Alemania (116) y Bélgica (67).

Si desglosamos por Fiscalesías, el orden varía sustancialmente, pues mientras el primer lugar indiscutible en los asuntos de la Fiscalía de la Audiencia Nacional es Rumanía (202), este país es muy secundario para la Fiscalía Antidroga con un número muy reducido de OEDEs (6), y para la Fiscalía Antidroga el primer puesto lo ocupa Italia (67), país que desciende al cuarto puesto en los datos de la Fiscalía de la Audiencia Nacional (63). Alemania (105) y Francia (100) ocupan el segundo y tercer puesto, respectivamente, para la Fiscalía de la Audiencia Nacional y para la Fiscalía Antidroga el segundo lo ocupa Francia (49) y el tercero Bélgica (24).



7.3.3 EXTRADICIONES

Respecto de las peticiones de extradición pasiva, de la información facilitada cabe extraer las siguientes consideraciones:

Se han incoado por los Juzgados Centrales de Instrucción un total de 550 expedientes, 467 en asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 83 en asuntos de competencia de la Fiscalía Antidroga, un incremento muy significativo respecto de 2015 en que se incoaron 225 expedientes. Respecto del total de expedientes de reclamación de personas, OEDEs y extradiciones, estas últimas suponen 34,87 % del total.

Los principales Estados solicitantes son China (290), Marruecos (58), Perú (44), Rusia (15) y Argentina (14). Marruecos, Perú y Rusia aparecían también en este primer grupo en 2015, aunque con distinto orden. La preponderancia de China parece puntual y debida a un concreto operativo conjunto con las autoridades de ese país en el que fueron detenidos una gran cantidad de ciudadanos de esa nacionalidad.

7.3.4 REUNIÓN ANUAL DE LOS FISCALES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ACTUALIZACIÓN DEL PRONTUARIO

La reunión de Fiscales delegados y especialistas de cooperación es imprescindible para mantener la adecuada actualización de los conocimientos de los especialistas en una materia sometida a continuas novedades. Las Jornadas de junio de 2016 se focalizaron en las principales novedades legales en materia cooperación judicial, especialmente la Ley 23/2014 sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones penales, fijándose las primeras pautas para su aplicación uniforme, así como el intercambio de información entre autoridades nacionales y Eurojust y los conflictos de jurisdicción conforme a la Ley 16/2015.

Como ya es habitual se presentó la nueva versión del registro de Expedientes de Cooperación Internacional (CRIS) que va siendo mejorado y ampliado cada año. Las conclusiones de las Jornadas están disponibles en www.fiscal.es.

La reflexión principal respecto a estas jornadas es que las mismas constituyen un elemento imprescindible para la coordinación de la actividad de los fiscales delegados. Ahora bien, por un lado, se quedan cortas en tiempo pues la duración de jornada y media no permite abordar todos los temas con la profundidad suficiente; por otro, son demasiado limitadas en cuanto al número de asistentes pues su cupo de asistentes no alcanza a los enlaces de área y en una materia como esta ello afecta al funcionamiento de la especialidad, máxime si no hay

formación suficiente por otras vías. Seguimos lamentando que la anterior dirección del CEJ haya dejado desaparecer por desactualización los cursos de cooperación internacional *on line* que eran de gran utilidad para suplir esta imposibilidad de formación presencial, como acredita la excelente valoración que recibían.

Del 22 al 24 de febrero tuvo lugar en San Sebastián un taller de trabajo para la actualización del prontuario, organizado por el CEN-DOJ y con participantes de la REJUE y de la Red de Fiscales. Conviene poner en valor esta magnífica herramienta que es un referente mundial, probablemente la única común de las tres instituciones que intervienen en cooperación, cuya actualización sigue requiriendo la voluntaria dedicación de muchos profesionales que cuentan con la inestimable ayuda de los excelentes profesionales del CENDOJ

Como todos los años varios Fiscales especialistas participaron también en la reunión de la REJUE en Águilas pudiendo compartir conocimientos y experiencias con la red homóloga del CGPJ lo que contribuye a mejorar la práctica general de esta complicada materia.

7.3.5 RELACIONES CON EUROJUST

Eurojust se mantiene como principal interlocutor europeo de la UCIF en su labor en el ámbito de la cooperación judicial internacional, máxime tras la creación de la figura del coordinador nacional de Eurojust (responsable del Sistema Nacional de Coordinación de Eurojust –SNCE–) dentro de la estructura de la UCIF.

La publicación de la Ley 16/2015, de 7 de julio, *por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior* pretende reforzar las capacidades operativas de este y, de forma singular, ha elevado a rango de ley las obligaciones de transmisión de información para todas las autoridades competentes que la Instrucción 3/2011 ya había establecido para los fiscales, como veremos más adelante.

La actividad relacionada con Eurojust se despliega en distintas esferas. Por una parte se encuentran las actuaciones informales de auxilio al Miembro Nacional o a las autoridades nacionales en la identificación y seguimiento de solicitudes de asistencia u otras peticiones de auxilio, gestiones en relación con la organización, planificación y seguimiento de reuniones de coordinación o asistencia en el proceso de negociación o elaboración de acuerdos de equipos conjunto de

investigación (ECIs) y seguimiento y monitorización de los mismos con auxilio de los puntos de contacto de la Red de ECIs. Por otra parte, las actuaciones de carácter más formal, como son los decretos del Fiscal General del Estado derivados de recomendaciones del Miembro Nacional en supuestos de conflictos de jurisdicción o inicio de investigaciones en España, o la competencia de la UCIF en relación con la recepción, análisis y reenvío de las notificaciones de las autoridades nacionales a Eurojust.

Señalaremos en este apartado que el Consejo JAI de 9 de junio de 2016 emitió una declaración sobre mecanismos de mejora de la justicia penal en el ciberespacio y acordó, entre otras medidas, la creación de la Red de Cibercrimen, con el objetivo de prestar asistencia a las autoridades competentes de los Estados miembros en las investigaciones relacionadas con la ciberdelincuencia, servir de foro de intercambio de experiencias y buenas prácticas y de diálogo entre los distintos actores implicados, incluido el sector privado. La reunión constitutiva de la red se celebró el 24 de noviembre de 2016 en la sede de Eurojust, que tiene la función específica de facilitar el apoyo logístico y organizativo de la Red, incluida la convocatoria y celebración de reuniones semestrales. La Fiscalía designó para esta Red a Ana María Martín, Fiscal de la Unidad de Cibercrimen de la FGE.

7.3.5.1 *Reuniones de coordinación*

Estas reuniones son el escenario óptimo para la interacción directa entre autoridades competentes en la coordinación de las distintas investigaciones en curso y, muy singularmente, en los supuestos de investigaciones paralelas, actuaciones coordinadas entre varias jurisdicciones y constitución y actuación de ECIs.

El objetivo de este apartado no es analizar la participación de España en las reuniones de coordinación celebradas en Eurojust, labor que corresponde al Miembro Nacional –quien elabora anualmente una memoria–, sino examinar cuál ha sido la participación de Fiscales españoles en dichas reuniones y realizar las valoraciones correspondientes.

Como primera reflexión señalaremos que se ha producido una ligera reducción en el número de reuniones con participación española, así hemos pasado de 63 reuniones en 2015 a 59 en 2016 de estas 41 reuniones son en casos multilaterales y 18 en bilaterales. La experiencia acumulada a lo largo de los años demuestra que algunos de los casos que se analizan en reuniones de coordinación en puridad no

habrían exigido por su contenido la celebración de dichas reuniones y podrían sustituirse por contactos exclusivamente entre miembros de las delegaciones nacionales (las llamadas reuniones de nivel II); por ello la reducción apunta a un uso más racional de la convocatoria de reuniones de coordinación. España continúa un año más siendo un Estado eminentemente requerido, en el capítulo específico de las reuniones de coordinación parece observarse una mayor proactividad de las autoridades españolas a la hora de instar su convocatoria, hay más reuniones de coordinación dentro de casos abiertos por España que en casos abiertos por otros Estados (27,7 % en 2014, 33,3 % en 2015 y 34,14 % en 2016).

De las 59 reuniones de coordinación antes mencionadas 41 lo fueron con presencia de fiscales españoles. En ocasiones se ha acudido a la videoconferencia para los supuestos en que los Fiscales no han podido asistir a las reuniones de coordinación. Abogamos por explotar mejor esta posibilidad para garantizar la asistencia de fiscales a las reuniones cuando sea oportuno.

Desde el punto de vista territorial, son 12 las Fiscalías Provinciales implicadas con mayor frecuencia en estas reuniones, con particular incidencia en la zona del arco mediterráneo. Este año, con clara preponderancia de la Fiscalía Provincial de Málaga (Así, aparece Málaga con 10 reuniones de coordinación, seguida muy de lejos por Alicante, Barcelona, Cádiz (incluida una en el Área de Melilla) y Pontevedra con 2 reuniones y Almería, Baleares, Córdoba, Jaén, Tarragona, Toledo y Valencia con una.

El grupo formado por la Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalía Antidroga y Fiscalía Anticorrupción ha asistido a un total de 13 reuniones, de las que 6 corresponden a la primera, 5 a la segunda, una a la tercera y una conjunta en la que acudieron fiscales de Anticorrupción y Antidroga. A este dato cabe añadir que se vienen produciendo recientemente situaciones en las que en relación a investigaciones sobre materias que exigen especialización en la materia donde no es posible identificar a autoridad competente en España –dado que no ha existido investigación abierta en el momento de la celebración de la reunión–, han acudido a las mismas fiscales adscritos a las Fiscalías de Sala especialistas, tal es el caso de un fiscal de la Fiscalía de Sala de Criminalidad Informática, un fiscal de la Fiscalía de Sala de Extranjería y un fiscal de la Fiscalía de Sala de Cooperación Internacional.

En el total de las 41 reuniones de coordinación participadas por fiscales aparecen 50 actividades delictivas diferentes; tres de esas actividades (tráfico de drogas, blanqueo de capitales y fraudes/estafas) acaparan más de la mitad (56 %).

En cuanto al contenido y razones de las reuniones, la inmensa mayoría estuvieron encaminadas al intercambio de información en relación con las distintas investigaciones judiciales abiertas en los Estados miembros implicados; analizándose el alcance objetivo y subjetivo de los distintos procedimientos, estado procesal de los mismos, posibles coincidencias entre dichos procedimientos y manera de actuar en evitación y/o solución de posibles conflictos positivos o negativos de jurisdicción. Como consecuencia de ello, el análisis y valoración de la jurisdicción mejor posicionada para asumir la investigación en su conjunto también ha estado presente en algunas reuniones de coordinación y fruto del intercambio de información en se han efectuado por el Miembro Nacional 6 recomendaciones de traslado de procedimiento.

Algunas reuniones tuvieron un carácter más operativo, encaminado a la articulación de la puesta en marcha de los distintos operativos coordinadamente en los Estados miembros implicados: la forma de proceder en relación a detenciones y emisión de órdenes europeas de detención y entrega, registros domiciliarios o embargos preventivos han sido objeto de este tipo de reuniones. España ha participado en algunos «centros de coordinación», que constituyen grupos de trabajo que se constituyen en Eurojust *ad hoc* para intercambio en tiempo real de los resultados de los distintos operativos que se puedan desarrollar simultáneamente en los distintos Estados miembros.

Algunas de las reuniones de coordinación fueron escenario para la propuesta de creación de ECIs fruto de la necesidad de articular mecanismos eficaces en la coordinación de investigaciones paralelas concretamente cinco ECIs se firmaron en 2016 en el transcurso de reuniones de coordinación.

7.3.5.2 *Recomendaciones de Eurojust al Fiscal General del Estado*

Una de las principales competencias del Miembro Nacional es la posibilidad de solicitar a las autoridades de su país el inicio de una investigación, la ampliación de una investigación ya iniciada o, en el caso de conflictos de jurisdicción, que se efectúe una declaración formal de que un determinado Estado Miembro se encuentra en mejor posición que otro para llevar a cabo una investigación o enjuiciamiento.

En 2016 se han emitido por el Miembro Nacional de Eurojust 6 recomendaciones, el doble que en 2015. En las 6 ocasiones la Fiscalía ha aceptado la recomendación mediante la oportuna emi-

sión de Decreto del Fiscal General del Estado dirigido a las Fiscalías afectadas.

De los Decretos dictados se pueden extraer las siguientes conclusiones: 5 de ellos están relacionadas con procedimientos paralelos abiertos en España y otro Estado miembro; de ellos, 4 fueron conflictos de jurisdicción resueltos mediante la apreciación de que el otro Estado miembro afectado estaba en mejores condiciones que España y, por consiguiente, se acordó remitir denuncia a efectos procesales a dicho Estado y en los otros dos casos España asumió su competencia en uno de ampliando unas diligencias de investigación y en otro incoando unas diligencias de investigación, dado que no existía investigación abierta en España.

En cuanto a Estados miembros afectados, Reino Unido, Portugal e Italia cada uno con dos casos fueron los países implicados.

Respecto de las Fiscalías afectadas, en dos ocasiones estaba implicada la Fiscalía de la Audiencia Nacional, en otras dos la Provincial de Pontevedra, en una la Provincial de Barcelona y en otra la Provincial de Valencia.

En relación con los tipos delictivos, aparecen los siguientes: blanqueo de capitales (3), estafa (2), robo (2), falsedad documental (2), salud pública (1), propiedad industrial (1) y fraude fiscal (1). Todos los casos están relacionados con la delincuencia organizada. Varios casos están referidos a distintos delitos.

7.3.5.3 Notificaciones del art. 13 de la Decisión de Eurojust

El año 2016 ha sido el primero completo en que la Ley 16/2015 ha estado en vigor. Este dato tiene singular relevancia porque el régimen de notificación obligatoria instaurado por la nueva Decisión de Eurojust que dicha ley transpone ha estado plenamente vigente para todas las autoridades nacionales competentes. Recordemos que para los Fiscales la notificación de los supuestos contemplados en el artículo 13 de dicha Decisión ya era obligada conforme a la Instrucción 3/2011. Sea por esta circunstancia, sea por la mayor concienciación de las autoridades concernidas o bien por la labor de facilitación de las funciones de Eurojust desarrollada por el SNCE, que las notificaciones en 2016 se han multiplicado.

La UCIF ha recibido un total de 21 notificaciones en 2016 frente a 7 que se recibieron en 2015, es decir se ha triplicado la cantidad de formularios recibidos. Junto al dato positivo del aumento de notificaciones se destaca también las notificaciones, por primera vez en 2016, de

entregas vigiladas, todas ellas relativas a delitos de tráfico de drogas en relación a situaciones en que España era país de tránsito y un alto nivel de notificaciones de conflictos de jurisdicción.

Sin embargo, se sigue observando un deficiente nivel de conocimiento y cumplimiento de las obligaciones de comunicación. Por ejemplo, no se han producido notificaciones relativas a denegaciones o dificultades reiteradas, lo que impide buscar soluciones o mejoras con los países con los que se plantean estos problemas. La obligación de notificar sigue siendo criticada por las autoridades nacionales de todos los Estados Miembros, en la medida en que no se observa su utilidad, ya que no se han producidos casi retornos en cuanto a la identificación de posibles vínculos con otras investigaciones que se estén llevando a cabo en otras jurisdicciones conforme al artículo 13 bis de la Decisión. En concreto en el caso de España, Eurojust no ha realizado tal retorno en ninguna oportunidad.

En todo caso, la notificación de los supuestos determinados en la decisión es una obligación legal y resulta necesario seguir trabajando de una forma más eficaz en el cumplimiento de esta obligación, ya recogida en la Instrucción 3/2011 y elevada a la categoría de ley a través de la Ley 16/2015.

7.3.6 EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo hemos de diferenciar entre las actividades operativas relativas a la constitución y actuación de ECIs durante el 2016 y las actividades relativas a las reuniones convocadas por la Secretaría.

Se sigue constatando en 2016 la dificultad con que se encuentra la UCIF para tener información actualizada y completa de los ECIs que se constituyen en España, si bien es cierto que paulatinamente se va produciendo un mayor grado de cumplimiento de la obligación de notificar la constitución de los ECIs conforme a lo dispuesto en la Ley 16/2015 y la Instrucción 3/2011.

En 2016 constan constituidos siete ECIs, un número algo superior al del 2015, período en el que se habían constituido cinco ECIs. Del análisis de los datos disponibles, pueden extraerse las siguientes consideraciones:

De los siete, cinco de ellos se han formado con la participación de Eurojust y Europol. Respecto de los dos restantes, uno de ellos se hizo sin la participación de Eurojust y el último se constituyó en el marco de un caso de Eurojust y se ofreció a este su participación, pero no consta incorporada tal participación en el acuerdo. Seis de ellos han

sido en casos bilaterales, y tan solo uno se constituyó con tres Estados miembros.

En cuanto a los países participantes aparecen Francia (4), Italia (2), Bulgaria (1), Holanda (1) y Alemania (1).

Por lo que se refiere a las materias delictivas a que afectan los ECIs constituidos en 2016, 5 lo fueron por delitos de tráfico de drogas; el blanqueo de capitales como delito conexo también aparece en 4 de los ECIs, seguido del delitos de trata de seres humanos y homicidio, en un caso, respectivamente.

Dos de los ECIs se constituyeron en el ámbito de la Audiencia Nacional (ambos con la Fiscalía Anticorrupción), tres con la Fiscalía de Málaga (dos Juzgados de Marbella y uno Málaga), uno con la Fiscalía de Cádiz y uno con la Fiscalía de Gerona (Juzgado de Blanes). En cuanto a la participación del Fiscal, salvo en el caso de Blanes, en todos los demás el Fiscal ostenta condición de colíder del ECI.

7.4 Foros, reuniones y conferencias internacionales

La UCIF sigue siendo la responsable de gestionar y coordinar la representación de la Fiscalía y la participación de fiscales españoles en foros, eventos y actividades internacionales; nuevamente debemos dejar constancia del reconocimiento al buen trabajo de tantos fiscales que durante 2016 han viajado representado a nuestra institución a nivel internacional con alto nivel de compromiso y calidad.

Algunos de estos foros han tenido mayor relación y repercusión en las funciones propias de la especialidad de cooperación jurídica internacional y son, por ello, objeto de tratamiento diferenciado. Las reuniones ligadas a una especialidad concreta constan más específicamente en la Memoria de las diferentes especialidades, solo se ha de dejar constancia de que en estos casos los Fiscales participantes han sido designados por el Fiscal de Sala correspondiente a dicha especialidad. El resto ha sido objeto de convocatorias realizadas con estrictos criterios de transparencia y objetividad y tratando de garantizar la más amplia difusión entre todos los miembros de la Carrera Fiscal, con una posterior y completa información al Consejo Fiscal por parte de la Fiscal de Sala de cooperación internacional de todos los fiscales españoles que han llevado a cabo actividades fuera de España.

En el ámbito europeo, el Ministerio Público español ha estado representado en eventos y foros sobre temas especializados de distinto tipo organizados por la Comisión Europea, el Consejo de Europa, FRONTEX y FRA, entre otros. También la Fiscalía tiene una repre-

sentación en la Red CARIN, red informal de puntos de contacto de expertos en materia de recuperación de activos que cuenta con una Secretaría permanente en Europol, agencia que organiza las actividades y canaliza la financiación de la red junto con el país que ostente la presidencia anual, que en 2016 recayó en Holanda.

Las reuniones que periódicamente tienen lugar en la OCDE, especialmente en los temas relacionados con el Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, cuentan desde hace años con participantes de la Fiscalía anticorrupción.

7.4.1 ACTIVIDADES DE LA RED JUDICIAL EUROPEA (RJE/EJN) EN MATERIA PENAL

La Red Judicial Europea (EJN) en materia penal tiene una utilidad esencial en la dinamización de la ejecución de peticiones de asistencia judicial internacional. Si tenemos en cuenta que la mayor parte de estas peticiones proceden de y/o se envían a Estados Miembros de la Unión Europea, la comunicación directa que proporciona la red a través de sus puntos de contacto se revela como una herramienta muy eficaz para la resolución de posibles problemas en investigaciones penales transnacionales.

Es en esta Red, además, donde los fiscales españoles cuentan con un mayor protagonismo, lo que viene a reflejar la cada vez más importante presencia y participación del Ministerio Público español en el ámbito de la cooperación judicial internacional. Desde 2016 España cuenta con 34 puntos de contacto en la EJN, de los que 15 son fiscales.

Resulta difícil contabilizar las consultas e intervenciones realizadas por los puntos de contacto pues la gran mayoría de ellas se realizan por teléfono o por correo electrónico sin que se lleguen a documentar, lo que está en consonancia con el carácter esencialmente informal de la Red. No obstante, estas intervenciones suelen versar sobre seguimientos en caso de retraso, identificación de las autoridades competentes, información sobre sistemas legales o apoyo a una ejecución en casos de urgencia y complejidad.

Los puntos de contacto del Ministerio Fiscal han participado en las 46.^a y 47.^a Reuniones Plenarias de la EJN que tuvieron lugar en junio, en Ámsterdam y La Haya y en noviembre, en Bratislava, respectivamente.

En ambas reuniones se destacó la necesidad de promover una mayor cooperación entre fiscales en materia de delincuencia informática, investigaciones patrimoniales, tráfico de seres humanos y terrorismo.

En La Haya, se dedicaron talleres al fortalecimiento de la cooperación con países candidatos, asociados y terceros países. También se insistió en la complementariedad de la Red y de Eurojust, así como en la conveniencia de acotar sus respectivos ámbitos de actuación con base en criterios determinados como, por ejemplo, el carácter bilateral/multilateral de la intervención y la complejidad y/o urgencia de la misma.

Se analizó la OEI como un gran reto y se debatió su coexistencia con los Convenios de asistencia judicial internacional, pues Dinamarca e Irlanda no aplicarán la Directiva. La Comisión Europea informó de la previsión de elaboración de un manual similar al existente sobre la OEDE.

En Bratislava, se centró el debate en la protección de las víctimas, en concreto, en el marco ofrecido por la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. Se concluyó el debate destacando la importancia de establecer mecanismos eficaces que permitan proporcionar información apropiada y protección a las víctimas, especialmente en los supuestos de ataques terroristas, así como el adecuado acceso al sistema de justicia gratuita y a las indemnizaciones a las que tuvieran derecho en cada Estado Miembro. Estuvieron presentes en esta reunión representantes de la Red Europea para los Derechos de las Víctimas, con el objetivo de estrechar relaciones entre ambas redes y promover la coordinación entre sus respectivas actividades. Por último, se dio la bienvenida a miembros de la recién creada red de Delincuencia Informática y se trataron las dificultades derivadas de la obtención de la prueba electrónica, especialmente cuando esta se encuentra en EEUU, país en el que están ubicados los principales proveedores de servicios de telecomunicaciones.

Por parte del Secretariado de la RJE se informó de las mejoras realizadas en la página web que incluyen la extensión del Atlas y el Compendium a todos los instrumentos de reconocimiento mutuo.

7.4.2 REUNIONES DE LA RED JUDICIAL EUROPEA EN MATERIA CIVIL

La Red Judicial Europea en materia civil realiza una labor de gran importancia a la hora de intercambiar y poner en común problemas, buenas prácticas y soluciones en la aplicación del Derecho Europeo en materia civil. Del mismo modo, las reuniones de la Red ofrecen

información muy valiosa sobre futuras iniciativas legislativas de la Comisión Europea.

Desde la UCIF se ha incentivado una participación activa en las actividades de la Red durante el año 2016, al igual que en años anteriores, y se ha asistido a dos de sus reuniones, en concreto a las celebradas en enero y octubre, ambas en Bruselas, al contar en sus agendas con temas más relacionados con las funciones del Ministerio Público español.

Como puntos más relevantes tratados en estas sesiones, podemos destacar los siguientes: la mejora de la recopilación de datos para evaluar la aplicación de los instrumentos de Justicia civil; la elaboración de una guía de buenas prácticas para mejorar la visibilidad de la EJN; la continuación de los trabajos para la redacción de una Guía para cumplimentar los formularios previstos por el Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a las obligaciones de alimentos y la adopción de una guía para los ciudadanos en materia de sucesiones que se traducirá y preparará para su posterior difusión.

Por otra parte, se puso de relieve que se ha incluido en el portal E-Justice un nuevo motor de búsqueda de jurisprudencia en materia civil (the European Case Law Identifier) tanto de tribunales nacionales como internacionales

De especial relevancia para los puntos de contacto de esta Red, es el Reglamento de ejecución (UE) 2016/1823 de la Comisión de 10 de octubre de 2016 por el que se establecen los formularios mencionados en el Reglamento (UE) 655/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el procedimiento relativo a la orden europea de retención de cuentas a fin de simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil. España ha designado como autoridad central para proporcionar información al Ministerio de Justicia.

Por último, se está analizando desde la Comisión Europea la puesta en marcha de un proyecto piloto para el uso del IMI (Internal Market Information system) en cuanto plataforma para la comunicación formal y segura y registro de casos entre puntos de contacto de la Red.

7.4.3 PARTICIPACIÓN EN REUNIONES DE FISCALES EN EL ÁMBITO EUROPEO

Como en años anteriores, se celebraron dos reuniones de Fiscales Generales en el ámbito europeo.

Este año la presidencia de la red Nadal, red que reúne a los Fiscales Generales de los Tribunales Supremos o instituciones equivalentes de la UE, correspondió al Fiscal General de Holanda que organizó esta reunión del 11 al 13 de mayo en el edificio del Tribunal Supremo de Holanda en la Haya. Todos los Países estuvieron representados, la mayoría por los Fiscales Generales o los Tenientes Fiscales. Acudieron por primera vez como observadores las Fiscales Generales de Albania y Serbia. La Fiscalía española estuvo representada por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional.

Como ya es tradicional en esta Conferencia, la primera sesión estuvo dedicada al análisis de la última Jurisprudencia del TEDH, poniéndose también en relación con algunas decisiones del TJUE y atendiendo muy especialmente a las nuevas Directivas de la UE que contienen derechos procesales como la Directiva del derecho de defensa en el proceso criminal o la Directiva 2010/64 sobre interpretación y traducción y la Directiva del derecho a acceder a la información del proceso y la asistencia letrada. Se analizó la OEI y su relación con la e-evidencia así como los avances del Reglamento de la Fiscalía europea.

Se eligió nuevo vicepresidente, que recayó en el Fiscal de la Corte de Casación de Francia quien organizará la reunión de 2018.

El Foro Consultivo de Fiscales Generales y Directores de la Acción Pública (FC) se reunió en 2016 en una única ocasión bajo las Presidencias conjuntas de Holanda y Eslovaquia. Se trata de la primera ocasión en que el FC celebra una única reunión anual. En la reunión de 2016, celebrada bajo los auspicios y asistencia logística de Eurojust en junio de 2016, se reflexionó sobre las conclusiones del seminario «Claves del ciberespacio» celebrado con anterioridad al FC, abordándose todas las cuestiones relativas a los desafíos que la cibercriminalidad supone para la Administración de Justicia. Posteriormente se trataron cuestiones relativas a las nuevas tendencias en materia de terrorismo e inmigración ilegal, así como la cooperación con terceros Estados.

Finalmente, España planteó, y así se recogió en las conclusiones, la necesidad de tomar conciencia de la obligada implementación de la Directiva sobre la Orden Europea de Investigación dentro de plazo (22 de mayo de 2017), dado que dicha Directiva deroga para los Estados miembros vinculados por ella los instrumentos tradicionales de cooperación en la Unión Europea y se puso de manifiesto la importancia de que se realicen los esfuerzos necesarios para clarificar cuáles son las «disposiciones correspondientes» a los instrumentos tradicionales de cooperación que la Directiva sustituye.

7.4.4 REUNIONES DE LA ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS (AIAMP)

La XIV Asamblea ordinaria de la AIAMP tuvo lugar en Lisboa los días 11 a 13 de octubre de 2015, seguida posteriormente de un Seminario sobre códigos éticos de los Ministerios Públicos.

La Asamblea, organizada y presidida por la Fiscal General de Portugal y el Fiscal General de Bolivia como presidente de la AIAMP, contó además con la participación directa de los Fiscales Generales de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, Guatemala, Ecuador, España, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela. El resto de las Fiscalías estuvieron presentes a través de Fiscales delegados de sus respectivos titulares con la excepción de Honduras, que no participó este año.

La mayor parte de las discusiones se centraron en cuestiones organizativas internas y por fin se aprobaron unos nuevos estatutos que definen mejor el ámbito iberoamericano al que pertenece la Asociación pese a que originalmente tenía una vocación más amplia, admitiendo a todos los países americanos además de España y Portugal.

Además de la Asamblea ordinaria, es importante recordar que la AIAMP ha constituido en su seno tres redes especializadas. La primera de ellas, la red de trata de personas, la segunda red es la Red de Fiscales Antidroga, que dirige la Fiscalía española y que tiene una plataforma virtual específica creada por la fundación CEDDET y que tuvo varias reuniones durante 2017. La tercera red de cibercrimen la lidera Portugal y no ha tenido actividad presencial en 2016.

La Asamblea decidió en Lisboa crear varios grupos de trabajo, uno de ellos sobre Justicia restaurativa juvenil, liderada por España, otro sobre violencia de género, liderado por Guatemala, otro sobre cooperación judicial internacional dirigido por la Fiscalía de Chile y, por último, un grupo sobre minería ilegal que organizará la Fiscalía de Colombia.

La Asamblea, que contó en su clausura con la participación de la Secretaria General Iberoamericana Rebeca Gryspan, tomó conocimiento de los avances en la redacción de lo que se espera sea el futuro Tratado iberoamericano para la transmisión electrónica de solicitudes de cooperación a través de Iber@. Durante todo el año, la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional como representante de la AIAMP en IberRed remitió diversos informes sobre el texto de este Convenio, cuya adopción la AIAMP ha impulsado desde 2012.

7.5 **Fiscalía Europea**

Tras más de tres años de negociaciones en el seno del Consejo de la Unión Europea sobre el Reglamento de la Fiscalía Europea, en el Consejo JAI de 8 de diciembre Suecia señaló que no formaría parte de la Fiscalía Europea en ningún caso, y otros Estados miembros dijeron que estaban considerando la misma posibilidad. El 22 de diciembre se elaboró el último texto de dicho Reglamento en 2016. La Presidencia consideró que se trataba de un texto equilibrado preparado para su remisión al Consejo de la UE para la adopción de una posición formal.

Remitido el texto al Consejo se escenificó la falta de unanimidad, por lo que ya el 3 de abril de 2017 un total de 16 Estados miembros, incluido España, comunicaron al Consejo de la Unión Europea, al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea su intención de establecer la Fiscalía Europea a través del mecanismo de la cooperación reforzada.

7.6 **Memorándums, visitas de autoridades extranjeras**

Una de las funciones de la UCIF se relaciona con la gestión de las relaciones institucionales de carácter internacional del Ministerio Público español. Como resultado de esta labor, durante el año 2016 se han atendido 30 visitas.

El propósito de estos contactos se centra, en la mayor parte de las ocasiones, en el estrechamiento de relaciones entre instituciones homólogas o con otras autoridades extranjeras, así como el intercambio de buenas prácticas, información relativa a las respectivas instituciones o informaciones relevantes concernientes a las funciones institucionales de las mismas.

En Madrid, en el año de referencia, la Fiscal General recibió a sus homólogos Fiscales Generales de Ecuador, Bolivia, Argentina y Cuba, así como a la Ministra de Justicia de Paraguay y al ex Vicefiscal General ruso.

Las reuniones con los Fiscales Generales anteriormente mencionados conllevaron la firma de Memorandos de Entendimiento del Ministerio Fiscal español con los siguientes Ministerios Públicos:

- La Fiscalía General del Estado Plurinacional de Bolivia (8 de julio de 2016).
- El Ministerio Público de la República Argentina (13 de octubre de 2016).

- La Fiscalía General de la República de Cuba (17 de octubre de 2016).
- En Lisboa, en el curso de la Asamblea de la AIAMP, se firmó a su vez un Memorando con la Fiscalía General de la Nación de la República Oriental del Uruguay (12 de octubre de 2016).

Además de las mencionadas, se han recibido delegaciones procedentes de Ruanda, Reino Unido, Corea del Sur, Túnez, Mauritania, Kazajistán, Estados Unidos, Italia, Suiza, Rusia, Marruecos, Serbia, Bulgaria, Polonia, Bélgica, Mozambique y Azerbaiyán, así como atendido a representantes de la Comisión Europea y Naciones Unidas. Los temas expuestos durante estas reuniones han sido, fundamentalmente, la organización y funciones del Ministerio Fiscal español, y la especialización de los Fiscales españoles en materia de delincuencia económica, corrupción y terrorismo.

7.7 Cooperación al desarrollo

La coordinación de la actividad de cooperación al desarrollo constituye otra importante faceta de las funciones realizadas por la UCIF, en contacto con la Secretaría Técnica.

En el marco de estas funciones, la UCIF gestiona la participación de la Fiscalía española en proyectos financiados con fondos de la Comisión Europea o por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Respecto de los proyectos europeos, en noviembre de 2016, tuvo lugar en Belgrado la presentación e inicio del proyecto de Hermanamiento de la Comisión Europea (SR13-IB-JH-04) «Prevención y Lucha contra la Corrupción». La Fiscalía española es socia junior de la institución líder del proyecto, la Agencia Anticorrupción italiana. Se simultanea de esta forma, este proyecto con otro liderado por la Fiscalía en consorcio con el Consejo General del Poder Judicial español y el Ministerio de Justicia griego, en el mismo país, el hermanamiento *Strengthening Capacities of the High Judicial Council and the State Prosecutorial Council*.

Asimismo, se ha mantenido el compromiso de la Fiscalía española con la ejecución de los proyectos de Hermanamiento liderados por el Ministerio de Justicia español (*Jumelage TN/15/ENI/JH/52 renforcement des capacités du Ministère de la Justice et des Juridictions*, en Túnez); por el CGPJ (*Twinning project TR 14 IB JH 02 Strengthening the Victims' Rights in Criminal Justice System*, en Turquía); y por el

Ministerio de Interior (Proyecto *EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs in Peru*).

Importante también ha sido el trabajo de una Fiscal española que ha formado parte de un equipo de expertos un proyecto de la Unión Europea de reforma de la Fiscalía en Bulgaria

En Iberoamérica y como en años anteriores, la Fiscalía española ha organizado en el marco del Programa Iberoamericano «INTERCOONECTA» de AECID, heredero del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), un seminario sobre «Justicia Juvenil» que se realizó en Cartagena de Indias (Colombia). El seminario fue un auténtico éxito en su convocatoria al recibirse más de 150 solicitudes para 25 plazas disponibles.

Con la fundación CEDDET se seleccionó a un Fiscal español para la realización de una Asistencia Técnica dirigida a la ejecución de un Programa Regional para Fiscales centroamericanos para el ejercicio 2016 y 2017. La asistencia técnica ha tenido como ámbito territorial los 8 países que integran la región SICA (Sistema de la Integración Centroamericana).

En este ámbito, la Fiscalía ha trabajado con FIIAPP y el Ministerio de Justicia en el diseño y presentación del gran proyecto que la UE pondrá en marcha en 2017 conocido como el PACTO para el fortalecimiento de la seguridad, justicia y sistema penitenciario en los países de Iberoamérica y Caribe, cuyo componente de justicia será liderado por un fiscal español.

De manera más puntual, en el año 2016, los fiscales españoles han continuado su participación en el Programa de Acompañamiento a los Procesos de Gobernanza Democrática del Mundo Árabe (Programa MASAR) gestionado por AECID, dedicado, en prácticamente todas las ocasiones, a la realización de actividades de asesoramiento en Egipto y en Jordania.

8. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

8.1 Introducción

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) con fines delictivos es un fenómeno en constante evolución que enfrenta al legislador y también a los operadores jurídicos ante el desafío de ofrecer soluciones que resulten eficaces frente los nuevos comportamientos criminales o las nuevas manifestaciones o formas de comisión de conductas tradicionales vinculadas al desarro-

llo tecnológico, pero sin olvidar que dichas soluciones no deben limitar o restringir, en modo alguno, los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos y los principios y valores inherentes al Estado de Derecho.

Respondiendo precisamente a ese desafío, el legislador español abordó en el segundo semestre del año 2015 importantes reformas legislativas, como las operadas en el Código Penal por las leyes orgánicas 1/2015 y 2/2015 ambas de 30 de marzo y la que se llevó a efecto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre. Las primeras de ellas tuvieron por objeto, entre otras finalidades, tipificar nuevas conductas delictivas y/o adaptar las ya existentes a las formas de ejecución criminal surgidas al hilo de la evolución tecnológica. En cuanto a la ley orgánica 13/2015 su aportación más importante fue, sin duda, acomodar nuestra añeja norma procesal a las necesidades que plantea la investigación tecnológica. También alguna de las modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Criminal derivadas de la publicación de la Ley 41/2015 de 5 de octubre para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales ha incidido específicamente en el ámbito de actuación de esta especialidad como tendremos ocasión de detallar en esta misma Memoria.

La entrada en vigor de tan importantes y trascendentes reformas legislativas ha determinado que el año 2016 haya sido para el área de especialización en criminalidad informática del Ministerio Fiscal español un periodo marcado por la reflexión, el estudio y el debate interno acerca de la interpretación y aplicación de las figuras delictivas recientemente tipificadas o de las modificaciones incorporadas en los tipos penales ya existentes y también sobre las posibilidades que ofrece la utilización (plenamente ajustada a la legalidad) de las modernas técnicas de investigación reguladas en la norma procesal para el esclarecimiento de las múltiples manifestaciones de la ciberdelincuencia y la determinación de sus autores.

Fruto de este esfuerzo de análisis y reflexión conjunta, sobre la base de la experiencia adquirida con ocasión de la actividad diaria, por quienes integran la red de fiscales especialistas en criminalidad informática, fue la publicación, a finales del año 2015 de la Circular *sobre los delitos contra la propiedad intelectual cometidos a través de los servicios de la sociedad de la información*, que analiza las modificaciones producidas en dichas figuras delictivas tras la citada reforma penal. También responde a ese mismo esfuerzo la preparación, en el año memorial, del borrador de Circular sobre las modificaciones operadas en el indicado texto legal respecto a los tipos penales correspon-

dientes a los delitos de descubrimiento y revelación de secretos y a los daños informáticos, que se encuentra pendiente de estudio y aprobación, en su caso, por la Junta de Fiscales de Sala. A su vez, en mayo de 2016 vio la luz el dictamen sobre *la valoración de las evidencias físicas o digitales aportadas al proceso penal como medios de prueba de comunicaciones electrónicas*, documento en el que, a partir de esa misma experiencia, se fijan criterios para la adecuada utilización en el proceso penal de las evidencias obtenidas de los dispositivos tecnológicos y de los medios de comunicación o transmisión digitales, telemáticos y/o electrónicos. Igualmente en el mismo periodo anual hemos elaborado otro dictamen (pendiente de publicación en el momento de elaborar este informe) relacionado, precisamente con alguna de las novedades incorporadas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la ley orgánica antes mencionada. Se trata del dictamen sobre *el alcance de la reclamación de datos de identificación de titulares de terminales y/o dispositivos de conectividad prevista en el nuevo artículo 588 ter m) LECrim*, cuyo objeto es establecer criterios uniformes en la interpretación del citado precepto procesal.

Con todo, la imparable evolución tecnológica en la que nos encontramos inmersos determina que el proceso de adaptación de las normas legales a la realidad social no pueda darse por finalizado, ni siquiera momentáneamente. Buen ejemplo de ello es la publicación en el mes de mayo del pasado año del Reglamento europeo 2016/679 de 27 de abril *relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos*, con el que se pretende ofrecer soluciones a los retos que plantea el desarrollo tecnológico y la globalización para el pleno ejercicio del derecho a la protección de los datos de carácter personal y cuya consecuencia más inmediata, a efectos internos, va a ser la modificación de nuestra Ley Orgánica 15/1999 de 15 de diciembre sobre esa misma materia, proyecto en el que ya se está trabajando desde la Agencia Española de Protección de Datos. Pues bien, íntimamente vinculada a dicho Reglamento, ha de mencionarse la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento y del Consejo, también de 27 de abril, cuyo objetivo es coherente la adecuada protección de los datos de carácter personal con las necesidades de tratamiento y circulación de los mismos con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones de dicha naturaleza. La incidencia de esta Directiva en las investigaciones y procedimientos penales de carácter transnacional es evidente, como la tendrá, también en esta materia, la Directiva 2014/41/CE del Parlamento y del Consejo *relativa a la Orden Europea de Investigación*

Penal, de 3 de abril, también en periodo de implementación en nuestra normativa interna.

De otro lado ha de hacerse mención a la reciente publicación de la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo y del Consejo, de 6 de julio *relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión*, conocida como Directiva NIS. Si bien esta disposición normativa se centra especialmente en aspectos relacionados con la detección y prevención de ataques informáticos, su incorporación al ordenamiento jurídico español, que habrá de llevarse a efecto antes de mediados de mayo de 2018, va a tener también repercusión en la actividad del Ministerio Fiscal y particularmente en las responsabilidades de éste área de especialización. Ello es así porque en la citada directiva se establecen deberes específicos para una pluralidad de entidades, empresas u organismos (públicos o privados) que desarrollan su actividad en múltiples sectores de actividad económica y social (energía, banca, transportes y sanidad, entre otros) que se concretan no solo en la adopción de determinadas medidas de seguridad, sino también en la obligación de notificar a las autoridades competentes cualquier incidente de seguridad informática de efectos significativos que detecten con ocasión de sus respectivas actividades. Es evidente que buena parte de dichos incidentes pudieran presentar caracteres delictivos, si por sus circunstancias y características resultan incardinables en los artículos 197, 197 bis, 197 ter, 264, 264 bis o 264 ter CP, lo que daría lugar, en su caso, a la incoación de los correspondientes procedimientos penales.

No podemos dar por finalizada esta brevísima referencia a la evolución legislativa nacional y transnacional relacionada con esta materia, sin referirnos expresamente a la reciente Sentencia de 21 de diciembre de 2016 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) en los asuntos acumulados C-203/15 y C-698/15 en los que se resolvieron sendas cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo (Suecia) y el Tribunal de Apelación de Inglaterra y País de Gales. En dicha sentencia el TJUE se pronuncia acerca de la incidencia que puede tener en los derechos reconocidos en los artículos 7,8 y 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (relativos respectivamente al derecho a la vida privada y familiar, protección de datos de carácter personal y libertad de expresión e información) la obligación de conservar de forma generalizada datos de tráfico de las comunicaciones y la posibilidad de acceder a los mismos en el curso de las investigaciones criminales, medidas ambas contempladas actualmente

en la legislación interna de muchos de los países de la Unión. En particular y, en lo que se refiere a nuestro país, aun cuando todavía están por determinarse las consecuencias concretas que la doctrina fijada en dicha sentencia va a tener en la vigente Ley 25/2007 de 18 de octubre *sobre conservación de datos de las comunicaciones electrónicas y redes públicas de comunicación*, resulta incuestionable, a tenor de lo dispuesto en el art. 10.2 CE, su incidencia como criterio hermenéutico en la interpretación del sentido y alcance que ha de darse a dichos derechos y libertades reconocidos en nuestra Norma Fundamental.

8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en el año 2016

Los datos estadísticos que recogemos en este apartado ha sido obtenidos a partir de la información trasladada a la Unidad Central de Criminalidad Informática desde las Fiscalías Provinciales en referencia a los hechos ilícitos competencia de la especialidad, tal y como vienen delimitados en la Instrucción 2/2011 de la Fiscalía General del Estado *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de criminalidad informática de las Fiscalías*. A partir de esa información se ha podido constatar que, en el año 2016 llegaron a conocimiento del Ministerio Fiscal, en el conjunto del territorio nacional, un total de 8.035 procedimientos de esta naturaleza. Dicho dato es reflejo de un descenso extraordinariamente llamativo (concretado en un 64,40 %) respecto de la cifra obtenida por este mismo concepto en el año 2015, en el que el número de procedimientos por hechos ilícitos competencia de la especialidad ascendieron a 22.575.

Es obvio que este resultado hace necesaria una explicación. Ha de recordarse, y así se ha puesto de manifiesto en anteriores memorias de esta área de especialización, que una de las mayores dificultades para el análisis de este fenómeno criminal viene siendo la detección e identificación de los procedimientos judiciales/diligencias de investigación penal que tienen por objeto hechos ilícitos vinculados al uso de las TIC. Ello es debido a la transversalidad de este fenómeno criminal que puede manifestarse en comportamientos ilícitos de diversa naturaleza y encuadrables en una pluralidad de figuras delictivas, lo que determina que su reflejo estadístico quede, en ocasiones, oculto en los datos globales correspondientes al registro genérico de las diversas tipologías penales, salvo que se deje constancia específica del carácter informático de la infracción.

Precisamente por ello y para resolver este problema se ha venido empeñando, en los últimos años, un esfuerzo muy especial desde este área de especialización en el entendimiento de que la adecuada identificación y el control estadístico de estos procedimientos es de un incuestionable valor para el conocimiento de la incidencia y evolución en nuestro país de estas actividades criminales y para hacer factible una intervención *especializada* del Ministerio Fiscal en dichos procedimientos o, al menos, en aquellos que presenten una mayor trascendencia y complejidad.

En anteriores memorias hemos tenido la ocasión de explicar el sistema de trabajo establecido, en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para adquirir ese conocimiento *temprano* de todas estas investigaciones y para hacer posible su anotación registral y el control y seguimiento de las mismas, a partir de la remisión a los servicios de criminalidad informática territoriales de las copias de todos los atestados incoados por hechos típicos de esta naturaleza. Ello nos ha permitido, entre los años 2011 a 2015, ir ampliando nuestro conocimiento –y también nuestra intervención– respecto a los procedimientos por delitos vinculados al uso de las TIC y como consecuencia de ello estar en condiciones de ofrecer algunas reflexiones acerca de la evolución de dicho fenómeno criminal, que aun siendo matizables a causa de nuestras propias limitaciones en la percepción de esa realidad, sirvieran para facilitar una información útil en orden a articular soluciones legales y operativas frente dichas conductas delictivas, tal y como nos encomienda el artículo 9 de nuestro Estatuto Orgánico.

Así en la memoria correspondiente al año 2011 pudimos ofrecer información acerca de un total de 6.532 procedimientos judiciales incoados durante ese periodo por hechos de esta naturaleza, cifra que se incrementó en un 21,82% en el 2012; en un 50,64% en el 2013 y en un 71,21% en el 2014, anualidad en la que se alcanzó la cifra de 20.534 procedimientos registrados por este tipo de delitos. Esta incuestionable tendencia alcista se vio ralentizada de forma evidente en el año 2015, en el que el incremento porcentual de estos expedientes fue solo del 9,93%, cambiando drásticamente de signo en el año 2016 en el que hemos constatado la reducción en un 60,40% en el número de incoaciones, que anteriormente hemos comentado.

Estos sorprendentes resultados en ningún caso han de interpretarse como un cambio de tendencia en el fenómeno criminal que nos ocupa. Contrariamente, la información, que aún de forma asistemática y parcial seguimos recibiendo de los ciudadanos, de las empresas y colectivos afectados y de las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que bien puede ser utilizada como complemento de los datos que ofrecen

nuestros registros estadísticos, da cuenta de un crecimiento progresivo de las acciones ilícitas vinculadas a las TIC, como consecuencia perversa de la creciente penetración de estas tecnologías en la actividad política, económica, cultural y social y en las relaciones entre los ciudadanos. Sin embargo, el reflejo de estas conductas en la actividad de los Tribunales y del Ministerio Fiscal se ha visto afectado, de forma determinante, por la reforma la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, más concretamente, por la nueva redacción dada por Ley 41/2015, de 5 de octubre al artículo 284 del citado texto legal, en vigor desde el día 6 de diciembre del mismo año, a cuyo tenor los atestados incoados por los cuerpos policiales, en los que no conste autor conocido, no han de ser trasladados a la autoridad judicial ni al Ministerio Fiscal, salvo que concurren cualquiera de las excepciones previstas en los tres apartados contemplados en el número segundo del citado precepto procesal.

La aplicación de este precepto ha dado lugar a una reducción drástica en el volumen de diligencias policiales que llegan a conocimiento de los juzgados de instrucción y de las fiscalías por hechos ilícitos relacionados con el uso de las TIC cuyo alcance resume claramente ese índice descendente de casi un 65 % anteriormente comentado. Dicha circunstancia, a nuestro entender, puede generar unos efectos perversos no solo en las posibilidades de acción penal frente a este tipo de actividades delictivas, sino también en la correcta valoración del fenómeno criminal y en la adopción de las medidas legislativas o de orden práctico necesarias para responder adecuadamente ante el mismo.

Varias son las cuestiones sobre las que entendemos ha de reflexionarse. Así, en primer término, hemos de recordar que generalmente en estas actividades ilícitas aun cuando, en inicio, no se encuentre identificado el responsable de una concreta conducta, es posible su determinación posterior a partir del seguimiento y rastreo de las huellas que necesariamente dejan todas las comunicaciones electrónicas. Ciertamente habrá supuestos en los que el aprovechamiento en la dinámica criminal de determinadas técnicas (uso de anonimizadores o de redes wifi ajenas o públicas, entre otras posibilidades) o la concurrencia de determinadas circunstancias fácticas o jurídicas (tales como la irrelevancia del perjuicio causado, la utilización de servidores extranjeros o la exigencia de requisitos de procedibilidad específicos) determinarán finalmente la imposibilidad y/o improcedencia de llevar a efecto esas labores de rastreo o seguimiento pero, aun en esos supuestos, dicha decisión implica una valoración que exige de ciertos conocimientos de carácter técnico o jurídico y, en consecuencia de una preparación

adecuada para ello o al menos del establecimiento de unos criterios perfectamente definidos al respecto.

A esta imprecisión acerca de lo que ha de entenderse por autor desconocido en referencia a estos ilícitos, se une la circunstancia de que muchos de ellos y, en particular, los cometidos a través de la red pueden ejecutarse en sus diversas fases o producir sus efectos simultánea o sucesivamente en distintos lugares, por lo que no es infrecuente que aspectos parciales de una misma acción criminal se denuncien en lugares diversos dando lugar a una pluralidad de atestados que, analizados aisladamente, pudieran generar la falsa percepción de que no es posible la identificación de su autor o de que resultan injustificadas o improcedentes, por la escasa relevancia del resultado, la práctica de las actuaciones necesarias para ello.

Al riesgo efectivo de que, por la conjunción de circunstancias antedichas, dejen de ser investigados, y en consecuencia enjuiciados, hechos ilícitos susceptibles de serlo se une otro efecto, a nuestro entender negativo, de una inadecuada aplicación del art. 284 LECrim que es la pérdida de una información debidamente contrastada y unificada sobre la incidencia que está teniendo el uso de las herramientas tecnológicas en la actividad delictiva en nuestro país y, en definitiva, sobre la evolución del fenómeno criminal que nos ocupa. Dicha información entendemos puede tener un valor esencial en la definición de políticas de actuación o en la adopción de medidas legislativas u operativas para afrontar de forma más precisa y efectiva el riesgo que entrañan estas acciones criminales.

Como ya indicamos en memorias anteriores, uno de los objetivos que pretendía el Ministerio Fiscal con el control y seguimiento de los atestados/ diligencias/ procedimientos judiciales por acciones criminales de esta naturaleza era el de ofrecer una visión global acerca de dichos extremos, dado que los datos sobre denuncias o acciones ilícitas de esta naturaleza se encontraban, antes de la constitución de la red de especialistas en criminalidad informática, dispersos en estadísticas parciales, normalmente de origen policial, estructuradas de acuerdo con parámetros no siempre coincidentes. Con esa finalidad hemos venido trabajando a lo largo de los cinco últimos años con los resultados antes indicados y que se detallan en los informes correspondientes a los diferentes periodos anuales. El nuevo régimen de traslado de atestados, tal y como se viene aplicando desde finales del año 2015, reduce extraordinariamente la información que llega a conocimiento del Ministerio Fiscal y nuestras posibilidades de actuación en el sentido antes indicado.

Todas estas circunstancias han determinado que en éste área de especialización del Ministerio Fiscal se estén barajando diversas soluciones para solventar los problemas antes mencionados.

En primer término, parece imprescindible el establecimiento de pautas generales, comunes a los distintos cuerpos policiales, acerca de las circunstancias en las que ha de entenderse que no existe autor conocido en referencia aquellos hechos ilícitos que por haberse cometido a través de estas tecnologías suelen dejar un rastro susceptible de seguimiento. Al respecto hemos observado, a partir de la información ofrecida por las fiscalías territoriales, que la ausencia de esas pautas comunes está determinando valoraciones diferentes en los distintos cuerpos policiales o incluso, aun tratándose de una misma institución, en los diversos lugares del territorio nacional. Tal vez la intervención en esa primera fase de unidades policiales con un cierto nivel de especialización técnica pudiera contribuir a solventar buena parte de las disfunciones detectadas.

Por otro lado consideramos de interés se haga efectiva la obligación de «participar» al Ministerio Fiscal y a los órganos judiciales la incoación de todos los atestados relativos a este tipo de delitos, tal y como preceptúa el art. 284.1 LECrim. Es precisamente esa «participación», que podría efectuarse en términos genéricos pero suficientemente expresivos, la que permitiría a la fiscalía, a través de nuestros servicios territoriales, hacer uso de la facultad que contempla el artículo 284.2 c) de reclamar aquellos atestados que no habiendo sido remitidos al órgano judicial se estima, no obstante, deben dar lugar a la incoación del correspondiente procedimiento judicial y/o diligencias de investigación del Ministerio Fiscal.

De hecho, esa participación se ha llevado a efecto en algunos territorios, como por ejemplo en Valencia, dando lugar a que en el servicio de criminalidad informática de esa fiscalía se hayan incoado en el año un total de 189 diligencias de investigación justamente para valorar, haciendo uso de esa facultad, las posibilidades de prosecución de la investigación del hecho denunciado en supuestos considerados como de autor desconocido por las unidades policiales.

Se hace necesario, a nuestro entender, adoptar decisiones en orden a una correcta interpretación y aplicación del nuevo art. 284 LECrim. A esos efectos pueden ser de utilidad los datos que aportamos en esta Memoria y que reflejan los atestados remitidos efectivamente a las autoridades judiciales. No obstante ha de tenerse en cuenta, a efectos de la correcta interpretación de la información que ofrecemos, que la diferencia de criterio –en los distintos cuerpos policiales o incluso en las diversas unidades territoriales de un mismo cuerpo policial– acerca de lo que ha de

entenderse por autor desconocido ha determinado variaciones importantes en el porcentaje de atestados que finalmente han sido remitidos a las autoridades en cada uno de los diversos lugares de la geografía nacional.

Como ya hemos adelantado en el año 2016, el Ministerio Fiscal ha tenido conocimiento de la incoación de un total de 8.035 procedimientos judiciales por hechos delictivos competencia del área de especialidad cuyo detalle se especifica en la siguiente tabla:

Delitos informáticos		Procedimientos judiciales incoados	%
Delitos contra la libertad	Amenazas/coacciones cometidos a través de fas TICS (art. 169 y ss y 172 y ss)	989	12,31
	Acoso cometido a través de las TICS (art. 172 ter)	131	1,63
Delitos contra la integridad moral	Trato degradante cometido a través de las TICS (art. 173)	69	0,86
Delitos contra la libertad sexual	Delitos de pornografía infantil o personas con discapacidad cometidos a través de las TICS (art. 189)	681	8,48
	Acoso a menores de 16 años a través de las TICS (art. 183 ter)	98	1,22
	Cualquier otro delito contra la libertad sexual cometido a través de las TICS	76	0,95
Delitos contra la intimidad	Ataques a sistemas informáticos/ interceptación transmisión datos (arts. 197 bis y ter)	115	1,43
	Descubrimiento y revelación de secretos a través de las TICS (art. 197)	404	5,03
Delitos contra el honor	Calumnias/injurias contra funcionario o autoridad cometidas a través de TICS (art. 215)	100	1,24
Delitos contra el patrimonio	Estafa cometida a través de las TICS (arts. 248 y 249)	4.930	61,36
	Descubrimiento de secretos empresariales (arts. 278 y ss)	49	0,61
	Delitos contra los servicios de radiodifusión e interactivos (art. 286)	16	0,20
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter)	114	1,42
	Delitos contra la propiedad intelectual en la sociedad de la información (art. 270 y ss)	54	0,67

Delitos informáticos		Procedimientos judiciales incoados	%
Delitos de falsedad	Falsificación a través de las TICS	99	1,23
Delitos contra la Constitución	Delitos de discriminación cometidos a través de las TICS (art. 510)	72	0,90
Otros		38	0,47
Total		8.035	100,00

Del análisis de los resultados estadísticos que ofrecemos se concluye claramente que el volumen más elevado de procedimientos judiciales registrados es el de los correspondientes a la investigación y enjuiciamiento de conductas delictivas englobadas genéricamente en los delitos de estafa, que sumaron 4.930, lo que supone un porcentaje del 61,36% del total de incoaciones. Aun cuando este índice porcentual puede considerarse muy elevado, es interesante reseñar que ha experimentado un brusco descenso respecto de periodos anuales precedentes pues, en 2015, los procedimientos incoados por estos ilícitos supusieron un 80,62% del total por ciberdelitos registrado en dicho periodo, porcentaje que supero el 84% en 2014. Ello es debido a la importante disminución del volumen de incoaciones por procedimientos relacionados con actividades de carácter defraudatorio que se han reducido en un 72,91% en comparación con los 18.201 registros del año 2015.

Todos estos datos sirven para constar que el índice mayor de atestados que finalmente no son trasladados a los órganos judiciales o al Ministerio Fiscal por parte de los cuerpos policiales tienen por objeto investigaciones relativas a ilícitos de esta naturaleza. Así, la comparación de las cifras absolutas obtenidas en el año memorial con las del periodo precedente no puede ser más clarificadora: el descenso en el número de procedimientos judiciales incoados entre los años 2015 y 2016 por hechos ilícitos de cualquier tipo competencia del área de especialidad se cifra, según nuestros datos, en 14.540 expedientes de los cuales, la diferencia mayor la ofrecen los correspondientes a delitos de estafa que se reducen en un montante de 13.271.

El hecho de que no se haya «participado» al Ministerio Fiscal información relativa a la mayoría de los atestados que finalmente no son trasladados a las autoridades de la jurisdicción penal, hace difícil que nos podamos pronunciar sobre la naturaleza y circunstancias de estas infracciones que aun siendo denunciadas no dieron lugar a procedimiento judicial. No obstante, contamos con algunas referencias

correspondientes a territorios en los que se ha hecho llegar esta información a nuestros servicios de criminalidad informática y en base a ello podemos indicar que un número muy importante de dichos asuntos tuvieron por objeto actividades relacionadas con el uso fraudulento de tarjetas de crédito planificadas y/o ejecutadas bien sea físicamente desde el extranjero o mediante operaciones *on-line* y también es significativo el volumen de las que se refieren a ventas u ofrecimientos fraudulentos a través de la red cuya escasa cuantía ha llevado a considerar no justificada la práctica de diligencias de investigación que pudieran considerarse invasivas de derechos fundamentales. No obstante, ha de recordarse que muchas de esas denuncias lo que reflejan son efectos aislados de una misma actividad criminal, en la que han podido verse afectados un número importante de ciudadanos y en la que el montante global del perjuicio causado puede llegar a ser extraordinariamente elevado. Las disfunciones en el tratamiento y análisis conjunto de todas estas denuncias podrían determinar un cierto nivel de impunidad de esta clase de actividades delictivas y, en definitiva, la falta de respuesta del Estado de Derecho ante unos comportamientos que se están viendo generalizados como consecuencia de la utilización masiva de las tecnologías en las relaciones comerciales.

Centrándonos en los 4.930 procedimientos efectivamente incoados, la primera precisión que hemos de hacer, al igual que en años precedentes, es recordar que en este apartado se incluyen una diversidad de conductas encuadrables todas ellas en el art. 248 CP, pero que responden a dinámicas delictivas muy diferentes y, en consecuencia, presentan también problemáticas distintas en su investigación y en las posibilidades de actuación frente a sus responsables. Así incluimos en este apartado los expedientes por estafas de carácter más tradicional pero cuyos efectos se multiplican extraordinariamente como consecuencia del uso de las TIC en el planteamiento y desarrollo de la actividad criminal. Se trata de las ventas u ofrecimientos engañosos de bienes y servicios a través de la red, que cada año generan un número importante de perjudicados y que abarcan todo tipo de productos: vehículos, pequeños electrodomésticos, dispositivos móviles o efectos informáticos y, cada vez con más frecuencia, ofertas de viaje y operaciones relacionadas con el mercado inmobiliario.

Ya hemos comentado en otras memorias el esfuerzo que está realizando el Ministerio Fiscal para reunir en un único procedimiento las múltiples denuncias que se presentan por los perjudicados por este tipo de acciones, normalmente dispersas por todo el territorio nacional, recabando para ello, desde la Unidad Central del área de especialización, la información oportuna de los Delegados territoria-

les y también de las unidades de investigación tecnológica de los cuerpos policiales. Nuestro objetivo es el de evitar la impunidad que pudiera derivarse de un análisis aislado de cada uno de los diversos efectos de estas actuaciones criminales y también solventar las posibles cuestiones de competencia que, con demasiada frecuencia, se generan en este tipo de asuntos. Dicho esfuerzo se ha concretado, en el año 2016, en la incoación de 29 expedientes de coordinación a través de los cuales hemos canalizado toda la labor de localización de procedimientos derivados de una misma actividad delictiva y acumulación de los mismos ante el órgano judicial competente. Se trata de una actuación laboriosa y de discreto resultado pero, a nuestro entender, importante para evitar la impunidad de estafas, a veces de escasa cuantía, en lo que se refiere al daño causado a cada uno de los perjudicados aisladamente considerados, pero en las que se ven afectados un número muy importante de ciudadanos y que generan pingües beneficios a sus autores, generalmente integrados en organizaciones o grupos criminales.

Otra modalidad reseñable de actividades ilícitas encuadrables en este mismo apartado son las transferencias económicas no consentidas que se llevan a efecto captando las claves bancarias de los perjudicados bien sea por técnicas de ingeniería social como en el caso del *phising* o mediante manipulaciones informáticas como en los supuestos, cada vez más frecuentes, en los que un previo ataque informático, bien sea de interceptación de comunicaciones o de acceso ilegal a un sistema, permite a los delincuentes hacer suya información de esa naturaleza que posteriormente es utilizada para ordenar traspasos de dinero u otras operaciones comerciales en beneficio propio. Sin embargo la variante que, según informan muchos de los Delegados provinciales –Cantabria, Teruel o Vizcaya, entre otros–, se está produciendo con más frecuencia es la relacionada con el uso irregular de tarjetas de crédito o débito o de sus datos, *carding*, ya sea previa sustracción de la tarjeta física o por la captación no autorizada de sus datos, supuestos que, como hemos indicado y por las razones expuestas, en muchos casos no dan lugar ni tan siquiera a la incoación de actuaciones judiciales, aun cuando generan un importantísimo volumen de movimientos económicos de carácter fraudulento cuya cuantía total difícilmente puede ser precisada.

Antes de dar por concluido el análisis de estas figuras hemos de hacer referencia también a las defraudaciones vinculadas con el juego *online* y también a las que se asocian a la utilización irregular de los servicios de telecomunicaciones; así junto a las ya más tradicionales de contratación irregular o de suscripción no consentida a servicios de

tarificación adicional, se va detectando la utilización de dinámicas de carácter más técnico como las relacionadas con el cambio de números de serie o la alteración en el by-pass internacional, que están generando gravísimos perjuicios económicos a las operadoras de comunicaciones.

Otras tipologías delictivas de especial interés a estos efectos son las que sancionan los ataques a los sistemas de información que sumaron 682 registros en el año 2016, un 8,48 % del total de las incoaciones anuales por hechos ilícitos vinculados al uso de las TIC. Incluimos en este capítulo los ataques que podríamos definir como de espionaje informático, susceptibles de calificarse bien sea como delitos de descubrimiento y revelación de secretos de particulares y/ o de empresas (arts. 197 y 278 y siguientes del Código Penal) o como accesos ilegales o interceptación no autorizada de comunicaciones entre sistemas (art 197 bis) y también los encuadrables en la categoría de daños informáticos (art. 264, 264 bis y 264 ter). En la evolución interanual de los expedientes judiciales incoados por este tipo de acciones se ha dejado sentir también los efectos del nuevo régimen de traslado de atestados a los órganos de la jurisdicción penal. Así, los relacionados con espionaje informático, analizados conjuntamente, dieron lugar en el año 2016 a la incoación de 568 causas, un 48 % menos que en el año 2015 en el que se alcanzó la cifra de 1.093 registros por iguales conceptos. Por su parte los procedimientos por daños informáticos en sus diversas manifestaciones, que sumaron 114 registros, acusan un descenso del 61 % respecto de la anualidad precedente. Integrando los resultados de todas las figuras penales en que se sancionan ataques informáticos, el índice de descenso se cifra en un 50,86 % al evolucionar a la baja desde los 1.388 registros del año 2015 a los 682 del año memorial.

También en este caso, los resultados obtenidos se explican fácilmente por la no remisión a las autoridades de la jurisdicción penal de aquellos atestados en los que se entiende no es posible la determinación de su autor. Por ello y sin perjuicio de dar por reproducidos los razonamientos anteriormente expuestos sobre la posibilidad de rastrear las huellas tecnológicas que necesariamente suelen dejar este tipo de agresiones informáticas, hemos de llamar la atención acerca de la importancia que tiene conocer, con la mayor precisión posible, la frecuencia, incidencia e intensidad de este tipo de acciones para estar en condiciones de poder articular las medidas necesarias para hacer frente a estos comportamientos que pueden llegar a afectar muy seriamente a ciudadanos, empresas, entidades públicas y/o privadas e, incluso, a las infraestructuras críticas. Ciertamente dicho objetivo, al

menos en los aspectos de carácter preventivo, puede ser atendido en muy buena medida con las obligaciones de notificación de incidentes que se generarán a resultas de la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Directiva NIS antes mencionada, pero la posibilidad de actuación penal frente a estas conductas, con sus efectos derivados de prevención general y especial, tiene también un valor no desdeñable. Por ello es importante no descuidar la posibilidad de efectuar un seguimiento adecuado de la evolución de esas manifestaciones criminales para estar en condiciones de poder articular las medidas de carácter penal, procesal u operativo que se estimen necesarias para evitar la impunidad de dichos comportamientos.

En la memoria son, sin duda, una referencia obligada los delitos que se sirven de las TIC para atentar contra la libertad e indemnidad sexual y, en particular aquellos relacionados con pornografía infantil o de personas con discapacidad o con el *child grooming*. La preocupación que generan este tipo de acciones trasciende, desde hace años, nuestro ámbito geográfico alcanzando una dimensión internacional que ha dado lugar a la publicación de una diversidad de Tratados y Convenciones Internacionales sobre esta materia y también a una eficaz colaboración internacional en la investigación y persecución penal de estas conductas. Esta preocupación se justifica, sin duda, por la importancia de los bienes jurídicos afectados y por la peligrosa incidencia que el vertiginoso desarrollo tecnológico está teniendo en la planificación y desenvolvimiento de estas criminales conductas y en la difusión de dichos contenidos.

Los delitos de pornografía infantil registran, en el último periodo anual, un leve descenso en el volumen de incoaciones que se cifra en un 11,21 % respecto de los 767 expedientes detectados en el año 2015. A diferencia de lo que venimos comentando en referencia a otros tipos penales, dicho resultado no ha de imputarse, en este caso, al nuevo régimen de traslado de atestados a las autoridades judiciales dado que según el texto vigente del art. 284.2a) LECrim, estas tipologías delictivas constituyen una de las excepciones a la regla general antes mencionada, por lo que la falta de datos acerca del autor no implica que las actuaciones no lleguen a conocimiento de los órganos judiciales y/o del Ministerio Fiscal. Como tampoco esta reducción en el volumen de procedimientos puede llevar a pensar en un descenso en las acciones criminales de este tipo que, por contra y como indicábamos, se han visto impulsadas por las capacidades que ofrecen las nuevas herramientas tecnológicas. La leve disminución detectada no es sino una variación intrascendente en un tipo de investigaciones cuya evolución suele depender, no tanto de la denuncia de perjudicados, sino de la

actuación de oficio de unidades policiales especializadas a partir de la información que localizan en sus actividades de ciberpatrullaje en fuentes abiertas o por comunicación de autoridades de otros países y también de entidades prestadoras de servicios o, incluso, de usuarios particulares que, con ocasión de su navegación por la red, detectan dichos contenidos ilícitos vinculados a direcciones IP inicialmente de origen español.

No obstante, las investigaciones en curso por delitos de pornografía, aunque un poco menos frecuentes, ofrecen como característica una dificultad cada vez mayor. Así junto a los supuestos más tradicionales en nuestro país, centrados básicamente en actividades de distribución y posesión –para propio consumo o preordenada al tráfico– se están detectando, en los últimos años, otros de naturaleza más grave y compleja en las que el material pornográfico se elabora directamente en el territorio nacional, organizándose también desde aquí la posterior distribución del mismo. Las capacidades que ofrecen las nuevas tecnologías están facilitando a los depredadores sexuales la preparación de este material mediante la grabación y posterior tratamiento de los actos de agresión y abuso sexual a menores, que ellos mismos ejecutan o hacen ejecutar a otros, bien sea físicamente o a través de contactos *on-line*. Se trata por tanto de actividades, planificadas y ejecutadas, individualmente o por grupos organizados, en las que concurren diversas figuras delictivas, por lo que su investigación presenta mayores dificultades y en ocasiones exige la utilización de herramientas tecnológicas novedosas como las operaciones encubiertas *on-line*, técnica cuya incorporación específica a nuestra legislación tiene su origen en la última reforma procesal.

Por su parte, los delitos de *child grooming*, dieron lugar en 2016 a un número de registros exactamente igual al del año precedente, cifrado en 98 causas judiciales. Ha de recordarse que, al tratarse de hechos ilícitos que atentan contra la libertad e indemnidad sexual, se enmarcan en la excepción prevista en el art. 284.2a) LECrim, antes comentada, por lo que estos resultados no se han visto afectados por el nuevo régimen de traslado de expedientes a las autoridades judiciales establecido en dicho precepto. En cualquier caso, es interesante recordar que muchas de estas conductas están dirigidas a la obtención de material pornográfico de menores de 16 años, por lo que no es infrecuente que aparezcan en concurso con los delitos anteriormente comentados y en consecuencia confundidos con ellos, en su cómputo estadístico.

Consideración independiente merecen también las conductas cometidas a través de las TIC que afectan a derechos personalísimos

como la libertad y seguridad de las personas. Incluimos aquí los comportamientos susceptibles de tipificarse como delitos de amenazas y/o coacciones y también los de acoso permanente encuadrables en el art. 172 ter 1.º n.º 2 CP. Esta clase de conductas dieron lugar en 2016 a 1.120 incoaciones, casi un 14 % del total de los registros anuales, lo que supone un levísimo ascenso, de poco más del 1 % respecto de las 1.105 causas computadas en 2015 en este apartado. El análisis más detallado de estas cifras revela que el incremento más importante se ha producido en referencia a los delitos de acoso permanente que ascienden desde los 96 expedientes del año 2015 a los 131 del presente año, dato que se explica fácilmente si se tiene en cuenta que el citado precepto (de nueva planta en nuestro código penal) se encuentra vigente desde el 1 de julio del año 2015 por lo que dichas conductas, hasta ese momento, se venían tipificado en las figuras genéricas de amenazas o coacciones cuando concurrían los requisitos necesarios para ello.

La utilización de las TIC para llevar a efecto estas conductas contra las personas ofrece una clarísima evolución al alza de la que dan cuenta, no solamente varios de los Delegados Provinciales, como los de Granada, Jaén, Santa Cruz de Tenerife, Guipúzcoa o Albacete, entre otros, sino también el análisis de los resultados obtenidos en comparación con los años precedentes. Así, los 249 registros del año 2013 ascendieron a 527 en 2014, para elevarse hasta las cifras de 1105 y 1120 antes indicadas en los últimos años. Tanto es así, que ni siquiera la modificación del art. 284.2 LECrim parece haber tenido una incidencia efectiva en los registros judiciales relativos a estos delitos, circunstancia que también se explica porque se trata de conductas en las que, por su propia naturaleza, la identidad del autor suele ser conocida o fácilmente determinable, incluso por medios o fuentes de prueba ajenos a las herramientas tecnológicas.

El uso generalizado de las TIC por los ciudadanos está determinando que los nuevos medios de comunicación (correo electrónico, mensajería instantánea (*whatsapp*, *telegram*), mensajes de voz o SMS, comunicación a través de redes sociales, etc.) se hayan convertido en cauce habitual para que los agresores trasladen fácilmente toda clase de amenazas y actos de coacción o persecución a sus víctimas y también para canalizar el hostigamiento o persecución constante y permanente hacia ellas. Por ello no es infrecuente encontrar este tipo de conductas asociadas a problemas de relación entre menores de edad o a situaciones de violencia de género o intrafamiliar. Tanto es así que el Comité Permanente de la Convención de Budapest contra la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa ha promovido una

iniciativa para extender el ámbito de aplicación de dicho Convenio a los supuestos de violencia sobre mujeres o niños cometidos a través de estas tecnologías.

Muy vinculados a este tipo de acciones son aquellas otras que atentan contra la integridad moral de las personas, que dieron lugar en el año 2016 a 69 registros frente a los 226 del año 2015, lo que supone un descenso interanual del 69,46 %. Sin embargo, este dato ha de valorarse cuidadosamente pues bien pudiera ser debido, como sugiere la Fiscal Delegada de Madrid, a que muchas de las conductas que desde la fiscalía se venían enmarcando en el art. 173.1 CP, encuentran actualmente su acomodo en el artículo 197.7 del mismo texto legal, precepto en el que, tras la última reforma de la norma penal sustantiva, se sanciona la difusión no consentida de imágenes de carácter íntimo.

También en los delitos contra la propiedad intelectual se detecta un descenso notable en el volumen de procedimientos incoados en el año, pues se reducen desde los 70 del año 2015 a los 54 del 2016, rompiéndose de esta forma la tendencia alcista que se venía observando en años precedentes. Son procedimientos, no obstante, que son objeto de un especial seguimiento y atención por parte de la fiscalía dado el perjuicio económico que generan a los titulares de derechos protegidos y la circunstancia de que, generalmente, ofrecen significativas dificultades en su investigación y enjuiciamiento aunque ha de reconocerse que la nueva redacción dada a los artículos 270 y siguientes del Código Penal ha solventado en buena medida dichas dificultades.

Como ya es tradicional, los delitos de odio son también objeto de específica mención en esta memoria, aunque ciertamente es esta una materia cuyo conocimiento ha sido asignado a un área específica de actuación del Ministerio Fiscal. La circunstancia de que una buena parte de esas actividades ilícitas se sirvan de las TIC en su planificación y ejecución y la coincidencia, en muchos territorios, de ambas áreas de especialización en una misma sección de la fiscalía, determina que sea esta una materia que no pueda ser obviada al analizar la problemática asociada a la criminalidad informática. De hecho una buena parte de las Diligencias de Investigación incoadas en el año 2016 por nuestra Unidad Central ha tenido por objeto determinar, mediante una investigación puramente tecnológica, el origen de contenidos denunciados como crímenes de odio, para posteriormente dar traslado de esa información al área de Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación a efectos de la oportuna valora-

ción acerca de la concurrencia de los elementos que exige la aplicación de dichos tipos penales.

A diferencia de los resultados obtenidos en referencia a la generalidad de las figuras delictivas, los crímenes de odio cometidos a través de las TIC han dado lugar a un incremento importante en el número de procedimientos incoados en 2016, al evolucionar desde los 40 expedientes registrados en 2015 a los 99 del presente año, lo que supone un índice al alza de algo más del 147 %. Este aumento, motivado sin duda por una mayor sensibilización social frente a los actos de discriminación, violencia o desprecio frente a determinados colectivos especialmente vulnerables, no se ha visto afectado por el nuevo régimen de traslado de atestados a los órganos de la jurisdicción penal porque un número importante de las denuncias relativas a la difusión de contenidos ilícitos encuadrables, en principio, en el discurso del odio se presentan directamente ante el Ministerio Fiscal por los propios perjudicados o por asociaciones preocupadas por defender los intereses de las víctimas. Es más, incluso no es infrecuente, que estos procedimientos tengan su origen en actuaciones que realiza de oficio la Fiscalía al llegar a su conocimiento conductas de esta naturaleza, como consecuencia derivada del claro compromiso asumido por la Institución frente a estos reprochables comportamientos.

8.2.1 ACUSACIONES DEL MINISTERIO FISCAL

Durante el año 2016, la Fiscalía española presentó un total de 1.648 escritos de acusación por hechos ilícitos competencia del área de especialización en criminalidad informática. Esta cifra supone un importante incremento, cuantificado en un 32,68 % respecto del año precedente, en que dicha cifra fue de 1.242. Se retoma así la tendencia ascendente que venimos constatando, con la excepción del citado año 2015 en que detectamos un ligero descenso de poco más del 2 %, desde el inicio de la constitución de la red, en el año 2011, anualidad en la que registramos un total de 906 escritos de esa naturaleza. Quiere decirse con ello, que con independencia de que se haya reducido de forma muy notable el número de procedimientos judiciales incoados por hechos ilícitos vinculados al uso de las TIC, la capacidad de concretar las investigaciones en acusaciones específicas contra personas perfectamente determinadas y por tanto de ofrecer una respuesta adecuada desde el Estado de Derecho frente a estas conductas va mejorando progresivamente.

El detalle de las acusaciones formuladas en atención a las distintas tipologías delictivas, es el siguiente:

Delitos informáticos		Calificaciones	%
Delitos contra la libertad	Amenazas/coacciones cometidos a través de las TICs (art. 169 ss y 172 y ss)	242	14,68
	Acoso cometido a través de las TICs (art. 172 ter)	23	1,40
Delitos contra la integridad moral	Trato degradante cometido a través de las TICs (art. 173)	36	2,18
Delitos contra la libertad sexual	Delitos de pornografía infantil o personas con discapacidad cometidos a través de las TICs (art. 189)	332	20,15
	Acoso a menores de 16 años a través de las TICs (art. 183 ter)	38	2,31
	Cualquier otro delito contra la libertad sexual cometido a través de las TICs	22	1,33
Delitos contra la intimidad	Ataques a sistemas informáticos/interceptación transmisión datos (arts. 197 bis y ter)	26	1,58
	Descubrimiento y revelación de secretos a través de las TICs (art. 197)	107	6,49
Delitos contra el honor	Calumnias/injurias contra funcionario o autoridad cometidas a través de TICs (art. 215)	30	1,82
Delitos contra el patrimonio	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249)	633	38,41
	Descubrimiento de secretos empresariales (art. 278 y ss)	16	0,97
	Delitos contra los servicios de radiodifusión e interactivos (art. 286)	20	1,21
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter)	22	1,33
	Delitos contra la propiedad intelectual en la sociedad de la información (art. 270 y ss)	32	1,94
Delitos de falsedad	Falsificación a través de las TICs	45	2,73
Delitos contra la Constitución	Delitos de discriminación cometidos a través de las TICs (art. 510)	13	0,79
Otros		11	0,67
Total		1.648	100,00

Como se constata claramente el volumen más importante de acusaciones se corresponde con delitos de estafa que suponen un 38,41 % del total de las formuladas durante el año 2016. En este apartado se

incluyen las relativas a cualquier tipología delictiva de las sancionadas en el art. 248 CP que hayan sido planificadas y/o ejecutadas a través de las TIC. Por tanto se incluyen tanto las formuladas por ventas u ofrecimientos de servicios engañosos, defraudaciones por *phising* (dirigidas normalmente contra quienes ejerciendo como mulas intervienen en la recogida de dinero y su envío a los responsables de la organización criminal), uso indebido de tarjetas de crédito o débito, etcétera, sin que por el momento nuestras aplicaciones informáticas nos permitan, como sería deseable, ofrecer datos más específicos en referencia a cada una de esas actividades criminales.

El volumen de acusaciones por estas tipologías delictivas se ha incrementado en más de un 24 % en relación con las formuladas en el año precedente, lo que supone romper la tendencia descendente de la que veníamos dando cuenta en anteriores memorias desde el año 2013, pues las 618 acusaciones presentadas por estos ilícitos en el indicado periodo anual, se redujeron a 577 en 2014 y a 508 en 2015, recuperándose, por tanto, en el año memorial índices que no registrábamos desde hace tiempo.

Le siguen en importancia las acusaciones formuladas por delitos de pornografía infantil o de personas con discapacidad, que se elevaron a 332, un 20,15 % del total de las presentadas. También en este caso detectamos un cambio claro de tendencia, dado que en el año 2015, los escritos presentados fueron 251 frente a los 285 del año 2014. Esta circunstancia sirve para constatar una evidente mejora en la eficacia frente a este tipo de actividades ilícitas. Llama la atención que el número de acusaciones formuladas –332– casi llegue a la mitad del de los procedimientos judiciales incoados en el año por estos mismos delitos, que ascienden a 681, proporción que da cuenta de unos resultados extraordinariamente positivos en lo que se refiere a la capacidad para concretar las investigaciones en hechos y personas determinadas. Aunque la comparación no pueda plantearse en términos exactos porque muchos de los escritos de calificación se corresponden con procedimientos incoados en otros periodos anuales, la coincidencia de una proporción muy similar en anteriores memorias avala dicho resultado, que en buena parte es debido a las propias características de las investigaciones que se suelen iniciar a partir del conocimiento policial de direcciones IP desde las que se opera con el ilícito material. También es llamativo, en este tipo de asuntos, el elevado porcentaje de sentencias dictadas de conformidad, dado que el acusado prefiere aceptar la condena a verse sometido a un juicio público en el que su conducta llegue a ser conocida por sus conciudadanos.

Como ya hemos indicado, en los últimos meses estamos viendo evolucionar la dinámica de las actividades ilícitas que son objeto de enjuiciamiento en este ámbito. Junto a las más tradicionales conductas que se concretan en la distribución o posesión de pornografía, se empiezan a enjuiciar acciones en las que el imputado ha fabricado/ elaborado por sí mismo, bien individualmente o bien actuando en grupo, el material pornográfico que luego distribuye. Muchos de estos comportamientos están asociados a otras figuras delictivas como aquellas que implican agresiones o abusos físicos a menores o personas con discapacidad o las encuadrables en el tipo penal que sanciona el *child grooming* en el art. 183 ter CP, lo que puede distorsionar en cierta medida los resultados estadísticos que ofrecemos.

Precisamente en referencia a este último tipo penal detectamos también un incremento de más de un 65 % en el volumen de acusaciones presentadas respecto del año 2015 y una proporción también bastante elevada entre el número de procedimientos incoados, 98, y el de acusaciones formuladas, 38. La más que justificada preocupación por este tipo de conductas determina un especial esfuerzo en el esclarecimiento de estos hechos y la determinación de sus autores, lo que sin embargo no impide que exista una cifra oculta de criminalidad en este ámbito que ha de hacerse aflorar. A ello, sin duda, contribuirán las campañas de sensibilización social en las que ya se está trabajando, especialmente en el entorno educativo de los menores, y en las que la Fiscalía está colaborando, en la medida de sus posibilidades, en los distintos territorios.

Otra materia en la que es llamativo el incremento en el volumen de escritos de acusación presentados es el correspondiente a los delitos contra la libertad y seguridad de las personas, en los que incluimos los relativos a amenazas y coacciones y los formulados en base a la nueva figura del acoso permanente sancionada en el art. 172 ter CP. En este apartado hemos evolucionado desde los 137 escritos de acusación de 2015 a los 265 del año memorial, es decir, un incremento conjunto del 93,43 %, que analizado en detalle desvela que las acusaciones por delitos de amenazas y coacciones han crecido en casi un 82 % en tanto que las correspondientes al delito de acoso permanente lo han hecho en un 475 %. Aun cuando ha de reconocerse que este último dato es fácilmente explicable por que el tipo penal del art. 172 ter, solo es aplicable a las conductas cometidas después del 1 de julio del año 2015, es evidente que, como indicamos en anteriores apartados de esta misma memoria, la incidencia del uso de las tecnologías en este tipo de acciones criminales es cada vez más importante y no ha de ser descuidada en cualquier planteamiento serio de política criminal.

A estos efectos la evolución interanual de las acusaciones por este tipo de conductas no puede resultar más clarificadora. Así, las 29 y 27 acusaciones por delitos contra la libertad y seguridad a través de las TIC que, respectivamente registramos en los años 2011 y 2012, sumaron 55 en la estadística correspondiente al año 2013, para elevarse a 93 en 2014 y alcanzar las cifras de 137 y 265, respectivamente en los dos últimos años.

Las acusaciones formuladas en las tipologías delictivas asociadas a los ataques informáticos han tenido también en el año 2016 un crecimiento significativo, del 42,5 %, si comparamos las 120 acusaciones presentadas, en conjunto, por esos delitos en 2015 con las 171 elaboradas en el año memorial. El incremento más significativo lo ofrecen en esta materia los delitos de descubrimiento y revelación de secretos de particulares que han dado lugar a un aumento en un 48,6 % en el volumen de acusaciones registradas en el año 2016 hasta alcanzar la cifra de 107. No obstante, reiteramos que es esta una materia en la que ha de incentivarse el esfuerzo por parte de investigadores y órganos de la jurisdicción penal, dada la cifra oculta de criminalidad en este ámbito y el riesgo que entrañan este tipo de acciones para el normal funcionamiento de los sistemas informáticos en los que se apoya la actividad ordinaria de instituciones, empresas y entidades de todo tipo y también las relaciones políticas, económicas y sociales, en las que todos nos encontramos de una u otra forma implicados.

8.2.2 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

Terminamos el análisis de los datos estadísticos del año 2016, con la información sobre estos expedientes, incoados y tramitados en el seno de la propia Institución al amparo del artículo 5 de nuestro Estatuto Orgánico y 773-2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se trata de expedientes iniciados por la Fiscalía, ya sea de oficio o por denuncia de particulares, colectivos o incluso de otras instituciones públicas, en los que el Ministerio Fiscal lleva a efecto su propia investigación acerca la actividad delictiva y de sus autores, dando posteriormente traslado al órgano judicial competente para la prosecución del procedimiento, si existen méritos suficientes para ello, o acordando, en caso contrario, el archivo de las actuaciones. Obviamente el marco de la actividad que desarrollamos en estas diligencias preprocesales queda definido por nuestra propia capacidad de actuación por lo que, en consecuencia, el Fiscal ha de acudir necesariamente al órgano judicial tan pronto como sea necesario llevar a efecto actividades que incidan en derechos fundamentales y precisen de la autorización del Juez de Instrucción.

Como se ha indicado en memorias precedentes, en esta área de especialización, el recurso a este tipo de expedientes se encuentra muy limitado precisamente porque la identificación y seguimiento de las huellas o del rastro que dejan muchos de los ilícitos cometidos a través de las TIC compromete derechos fundamentales y por tanto resulta necesario recabar la autorización del órgano judicial correspondiente. Por ello, las cifras que anualmente ofrecemos acerca de estas diligencias de investigación penal suele ser bastante reducida.

En estas circunstancias, sorprende el incremento en más de un 232 % en el número de las incoadas en el año 2016, respecto del año 2015 en el que se incoaron 95 de estas diligencias. Este resultado es debido, también en este caso, al nuevo régimen establecido en el art. 284 LECrim, para el traslado de los atestados a los órganos de la jurisdicción penal. Como ya indicamos al inicio de esta memoria, en algunos territorios, los cuerpos policiales han seguido informando al Fiscal Delegado de criminalidad Informática de todos los atestados que iniciaban, incluidos aquellos de los que posteriormente no daban traslado a las autoridades judiciales por entender no había autor conocido. Pues bien, como quiera que en algunos de estos últimos la fiscalía ha entendido que el autor podía ser localizado, se ha procedido por nuestra parte, al amparo del citado art. 284.2 c) a iniciar diligencias de investigación para la práctica de las actuaciones necesarias para ello, remitiendo posteriormente las mismas al órgano judicial o acordando su archivo, si así se entendiera procedente. Este factor, completamente novedoso es el que determina la importante variación en el volumen de expedientes de esta naturaleza, cuyo detalle es el siguiente:

Delitos informáticos		Diligencias investigación	%
Delitos contra la libertad	Amenazas/coacciones cometidos a través de las TICs (art. 169 y ss y 172 y ss)	23	7,28
	Acoso cometido a través de las TICs (art. 172 ter)	0	0,00
Delitos contra la integridad moral	Trato degradante cometido a través de las TICs (art. 173)	3	0,95
Delitos contra la libertad sexual	Delitos de pornografía infantil o personas con discapacidad cometidos a través de las TICs (art. 189)	3	0,95
	Acoso a menores de 16 años a través de las TICs (art. 183 ter)	5	1,58
	Cualquier otro delito contra la libertad sexual cometido a través de las TICs	3	0,95

Delitos informáticos		Diligencias investigación	%
Delitos contra la intimidad	Ataques a sistemas informáticos/ interceptación transmisión datos (arts. 197 bis y ter)	11	3,48
	Descubrimiento y revelación de secretos a través de las TICs (art. 197)	20	6,33
Delitos contra el honor	Calumnias/injurias contra funcionario o autoridad cometidas a través de TICs (art. 215)	8	2,53
Delitos contra el patrimonio	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249)	144	45,57
	Descubrimiento de secretos empresariales (art. 278 y ss)	1	0,32
	Delitos contra los servicios de radiodifusión e interactivos (art. 286)	1	0,32
	Delitos de daños informáticos (arts 264, 264 bis y 264 ter)	8	2,53
	Delitos contra la propiedad intelectual en la sociedad de la información (art. 270 y ss)	2	0,63
Delitos de falsedad	Falsificación a través de las TICs	2	0,63
Delitos contra la Constitución	Delitos de discriminación cometidos a través de las TICs (art. 510)	82	25,95
Otros		0	0,00
Total		316	100,00

Como puede constatarse y por las razones expuestas, el volumen más elevado corresponde a las incoadas por delitos de estafa, un 45,5 %, dato que se deriva del hecho, ya comentado, de que buena parte de los atestados que finalmente no son remitidos a los órganos judiciales tienen por objeto la investigación de hechos ilícitos de esta naturaleza, siendo por tanto estas investigaciones las que determinan con mayor asiduidad la reclamación del atestado por parte del Fiscal para dar continuidad a la investigación policial.

Le siguen en importancia las diligencias relativas a delitos de odio que ascienden a 82, integrando casi un 26 % del total de las incoadas, dato que confirma, además, la tendencia alcista detectada desde hace varios años. Así hemos pasado de los 10 expedientes abiertos por estos ilícitos en 2013, a los 23 del 2014, 50 del 2015, hasta alcanzar la cifra indicada en el año memorial. También en este caso, los resultados obtenidos avalan las reflexiones anteriormente efectuadas. El empeño del Ministerio Fiscal en la protección de los colectivos espe-

cialmente vulnerables está determinando que la Institución se haya convertido en receptora de muchas de las denuncias que se presentan por la difusión a través de las TIC de contenidos de esta naturaleza, realizándose por nuestra parte, antes de la judicialización del expediente, cuantas actuaciones se consideran necesarias para la constatación de la veracidad de los hechos denunciados y la identificación de sus autores.

Igualmente se han de destacar por su relevancia, el volumen de diligencias abiertas por la Fiscalía en referencia a los supuestos de espionaje informático, delitos de los art. 197 y 197 bis CP y también respecto a delitos de amenazas y coacciones. En el primer caso, la cifra conjunta asciende a 31 expedientes y a 23 en las relativas a delitos contra la libertad y seguridad, lo que supone respectivamente porcentajes del 9,8 % y 7,28 % del total de incoaciones anuales.

8.3 Relaciones con instituciones u organismos públicos y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

En lo que concierne a las relaciones entre las secciones especializadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, además de lo indicado al inicio de este capítulo dedicado a la actividad del área de especialización, cabe añadir que la generalidad de los Fiscales Delegados destacan la existencia de unas fluidas relaciones con las unidades policiales encargadas de las investigaciones tecnológicas que se concretan tanto en la celebración de reuniones para tratar los problemas técnico-jurídicos surgidos en el curso de las mismas, como en la comunicación al Fiscal Delegado de toda la información relevante sobre asuntos de especial interés.

Por lo que respecta a la Unidad Central hemos de resaltar que el funcionamiento de nuestras unidades de enlace con el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, ubicadas en la propia sede de Fiscalía, está plenamente consolidado y su actuación no solo resulta esencial para el desarrollo de las labores de coordinación asignadas a éste área de especialización sino que constituye la correa de transmisión entre una y otras instituciones, convirtiéndose en factor decisivo para obtener un conocimiento permanente y actualizado de las investigaciones tecnológicas de especial relevancia y para facilitar la comunicación fluida con los grupos policiales especializados con el fin de establecer líneas de actuación que contribuyan al éxito de las mismas.

En el año memorial, como en anteriores ejercicios, la Unidad Central ha mantenido frecuentes contactos con aquellos organismos e ins-

tituciones que por razón de sus competencias se encuentran implicados en la lucha contra la ciberdelincuencia, tal es el caso de los Ministerios de Justicia y de Educación, Cultura y Deporte, el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), dependiente del Ministerio del Interior, el Embajador en Misión Especial en materia de Ciberseguridad, el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), el Consejo General de la Abogacía o el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, entre otros. En la mayor parte de las ocasiones tales encuentros tuvieron por objeto el análisis y tratamiento de aspectos diversos de carácter técnico-jurídico relacionados con los ciberdelitos y su investigación. No obstante, en algunos casos, y en éste sentido merecen especial mención las relaciones con INCIBE, dichos contactos se han orientado a optimizar el funcionamiento del área de especialización aprovechando los recursos que tales Instituciones pueden ofrecer y/o a establecer vías de mutua cooperación en el ámbito formativo mediante la participación activa de los integrantes del área de especialización en actividades formativas y foros de debate de otras Instituciones y, viceversa.

Ha de mencionarse igualmente que, en septiembre de 2016, fijamos las bases de una línea de colaboración permanente, en asuntos de interés común, con la Agencia Española de Protección de Datos tras una sesión de trabajo conjunto, celebrada en la sede de dicho organismo, en la que participaron su Directora y miembros del Gabinete Jurídico y del Área de Inspección, y las fiscales integrantes de la Unidad Central del área de especialización. Dicha colaboración ha facilitado el traslado a la fiscalía de determinadas denuncias presentadas ante la Agencia y que por su contenido pudieran tener relevancia penal.

En el marco de las relaciones internacionales, se ha dado continuidad a la participación de la Fiscal de Sala Coordinadora, por designación expresa del Ministerio de Justicia, en las reuniones del TC-Y de la Convención de Budapest del Consejo de Europa, que tuvieron lugar los días 24 y 25 de mayo y 14 y 15 de noviembre, así como en la Conferencia Octopus, celebrada a continuación de la segunda de ellas, en la que la Fiscal de Sala intervino como ponente, en la sesión inaugural, para exponer la visión del Ministerio Fiscal en la lucha contra la ciberdelincuencia. En ambos casos y como es habitual, las conclusiones obtenidas en dichas reuniones fueron trasladadas al Ministerio de Justicia.

También en el año memorial se puso en marcha la Red Judicial Europea de Ciberdelincuencia (EJCN) impulsada por el Consejo de la Unión Europea para dar cumplimiento a sus conclusiones adoptadas el 9 de junio del mismo año, en las que se subrayaba la importancia de la cooperación internacional en la investigación de los ciberdelitos y

en la obtención de evidencias tecnológicas y se abogaba por mejorar el intercambio de información entre autoridades judiciales y expertos a través de la creación de una red de expertos con el apoyo de Eurojust. A tal fin el Consejo de la UE instó a cada Estado miembro a designar al menos un representante nacional como punto de contacto de dicha red. En cumplimiento de lo acordado, el Ministerio de Justicia, con apoyo en lo establecido en el artículo 33 de la Ley 16/2015, de 7 de julio, acordó el nombramiento de tres puntos de contacto, en representación respectivamente del Poder Judicial; del Ministerio de Justicia y del Ministerio Fiscal, habiendo recaído esta última designación en la Ilma. Sra. doña Ana M.^a Martín Martín de la Escalera, en su calidad de Fiscal Adscrita a la Fiscal de Sala contra la Criminalidad informática.

El principal objetivo de la nueva Red es el de favorecer y mejorar la cooperación entre las autoridades judiciales competentes en esta materia, facilitando el intercambio de experiencias, buenas prácticas, y conocimientos especializados, así como fomentar el diálogo entre los principales actores involucrados en la lucha contra la ciberdelincuencia. El 24 de noviembre tuvo lugar la primera reunión plenaria de la Red en la que, además del estudio de determinados temas de especial relevancia como la encriptación de datos y la investigación encubierta *on-line*, se establecieron algunas de las futuras pautas de actuación de esta red y, concretamente, la elaboración de planes de trabajo bianuales; la realización de actividades a través de grupos de trabajo y la programación anual de reuniones y/o de sesiones cerradas para temas concretos. Por último, en dicha reunión, se acordó también el nombramiento de una Junta informal (integrada por representantes del trío presidencial del Consejo de La Unión Europea y de Eurojust) con la función de impulsar el funcionamiento de la red.

Por último ha de recordarse la actividad que desarrolla el Grupo de Trabajo creado a nivel europeo para reforzar la actuación frente a los delitos contra la propiedad intelectual e industrial cometidos a través de estas tecnologías, de la que forman parte activa, la Fiscal Adscrita, Ilma. Sra. Doña Pilar Rodríguez Fernández y el Fiscal Delegado de Cádiz, Ilmo. Sr. Don Rafael Payá Aguirre.

8.4 Estructura y funcionamiento del área de especialización. La Red de Fiscales especialistas en criminalidad informática

Como ya se indicó en la memoria anterior, la publicación de la Instrucción 1/2015 *sobre algunas cuestiones en relación con las fun-*

ciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados ha supuesto la consolidación y fortalecimiento de la estructura organizativa ya existente en esta área de especialización, que integrando los puntos de contacto de las Fiscalías de área y los Fiscales colaboradores destinados en secciones territoriales o en otros servicios especializados, alcanza la cifra de 131 miembros, a los que han de sumarse las tres fiscales que componemos la Unidad Central. Desde la puesta en funcionamiento de la red, en los primeros meses del año 2012, ha sido claramente perceptible la evolución de una buena parte de las secciones provinciales en lo que a su composición, estructura interna y funciones asignadas se refiere, pues se ha ido incrementando año tras año el número de fiscales que las componen y, al tiempo, se han ampliado y potenciado las atribuciones que los respectivos Fiscales Jefes van otorgando a esas mismas secciones y/o a sus Delegados Provinciales. Así, si hace unos años la labor de los miembros de la red se limitaba exclusivamente al control de asuntos y a la resolución de consultas jurídicas que pudieran surgir en la investigación o enjuiciamiento de ciberdelitos, en la actualidad en muchas de las provincias, significativamente en las fiscalías más grandes, el Delegado y, en su caso, los restantes miembros de la Sección, asumen la intervención en la tramitación y enjuiciamiento de los asuntos competencia del área de especialidad e incluso el visado de escritos por delegación del Fiscal Jefe. Precisamente por considerarse ésta una buena práctica, sería aconsejable que esa labor de visado o, al menos, de revisión de los escritos de acusación con carácter previo al visado definitivo por parte del Fiscal Jefe, fuera generalizándose en todos los órganos territoriales, pues facilitaría, sin duda, la unificación de criterios, en una materia especialmente compleja y sujeta continuamente a modificaciones legislativas

El incremento en el número de fiscales integrantes de la red de especialistas repercute necesariamente en el volumen de asuntos o cuestiones concretas que se trasladan a la Unidad Central, siempre con el objetivo último de asegurar una unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Así, son frecuentes las consultas acerca de la forma de abordar alguna concreta investigación y también sobre la aplicación de los tipos penales o de las medidas tecnológicas de investigación previstas en la LECrim, siendo merecedoras de especial atención, por su novedad y su alcance, las relativas a la utilización de la figura del agente encubierto informático y al registro remoto de sistemas informáticos.

Igualmente, en el último año, ha aumentado el número de escritos de acusación que se remiten a la Unidad Central para su supervisión,

tal y como establece la Instrucción 1/2015 antes mencionada. Concretamente dicho trámite se lleva a efecto en relación con las acusaciones por hechos ilícitos que por su complejidad pudieran resultar más problemáticos y en los que precisamente se hace más necesaria esa unificación de criterios, entre ellos los relativos a delitos de acceso ilegal a sistemas, delitos de interceptación irregular de comunicaciones entre sistemas, delitos de daños informáticos, delitos relacionados con el abuso de dispositivos, delitos de pornografía infantil, en los que concurren subtipos agravados, delitos contra la propiedad intelectual y delitos competencia del área de especialización cuando sean cometidos por organización criminal, o se desarrollen o produzcan sus efectos en más de una provincia. El efecto positivo que tiene, en orden a la unificación de criterios, esta labor de supervisión desde la Unidad Central, se vería incrementado si se ampliaran las atribuciones y competencias de muchos de los Delegados y secciones territoriales pues el más completo conocimiento y seguimiento de las causas por hechos ilícitos asignados al área de especialización haría posible un análisis más detallado de los diversos problemas que están surgiendo en la investigación y enjuiciamiento de las conductas vinculadas al uso de las TIC.

9. PROTECCIÓN Y TUTELA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

La incidencia de la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito* (en adelante LEVD) en la actividad del Ministerio Fiscal ha sido de tal calado, que impone a la redactora de esta memoria, un incumplimiento de los márgenes temporales en el análisis de la actuación del Ministerio Fiscal en materia de protección a las víctimas. Sin perjuicio de recoger el contenido de ideas vertidas en los correspondientes apartados de las memorias de las diferentes Fiscalías, es obligado dar un salto en el tiempo, y reflejar ahora la actual situación del Ministerio Fiscal bajo la vigencia del Estatuto. Y ello, pese a que los últimos avances en esta línea se han realizado ya, o están a punto de realizarse, desde finales del año pasado, más allá del marco temporal de la Memoria.

Si esperamos un año más a dar cuenta de aquello, pobre sería la pequeña aportación en la materia y, sobre todo, escasa la difusión de lo que debe llegar a todos los Fiscales y a la sociedad a la que servimos.

Las metas conseguidas, desgranadas a lo largo de las Memorias anteriores, ahí permanecen. Ahora tenemos que desmontar nuestros servicios, transferir con toda colaboración nuestra labor a quienes el legislador ha situado en el eje central de la Protección a las víctimas: las Oficinas de Asistencia a las Víctimas.

Esto no supone, desde luego, un abandono de la protección tuitiva encomendada al Fiscal por la Constitución y nuestro Estatuto. Es sencillamente otra perspectiva de nuestra función más acomodada, o necesariamente acomodada, a la letra y al espíritu del Estatuto.

Ha parecido necesario ofrecer a los Fiscales al menos, unas pequeñas normas de actuación para fijar el futuro. Ello se ha materializado a través de una Instrucción interna sometida a la consideración de los Fiscales Superiores para, a través de ellos, lograr su implantación.

En la última reunión de Fiscales Delegados todo ello fue objeto de análisis, aunque no el contenido de esas normas mínimas de actuación, ya que aún no era oficial. Sin embargo su espíritu estuvo presente en las deliberaciones.

El documento que se transcribe, aprobado por la Junta de Fiscales Superiores, se constituye así en el eje mínimo de actuación del Ministerio Fiscal.

Todos los Fiscales deberán, si no lo han hecho ya, asumir el documento a través de Instrucciones internas, puesto que fue aprobado unánimemente por la Junta de Fiscales Superiores.

9.1 «La entrada en vigor de la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del delito* y del RD 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la misma, obligan a adecuar la actuación de los Fiscales a la nueva normativa. Ahora bien, en tanto no se ponga en funcionamiento el Consejo Asesor regulado en el artículo 10 del Reglamento citado, al que se atribuye la función de asesoramiento sobre el funcionamiento de las Oficinas de Asistencia a Víctimas (OAVS), y en el que deberá integrarse una representación de los Ministerios de Justicia, Interior, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de las Comunidades Autónomas, del CGPJ y de la FGE, del Colegio de Psicólogos y de las Asociaciones de asistencia a víctimas—cuya constitución ya ha instado la Fiscalía General del Estado—, no parece adecuado dictar, de momento, una Instrucción.

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 25 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y después de lo acordado en la Junta de Fiscales Superiores de 4 de noviembre de 2015, y de las instrucciones posteriores de la Fiscalía General del Estado de fecha 21 de abril de 2016, sí resulta conveniente debatir en el seno de

este órgano del Ministerio Público el presente documento, para que en el ejercicio de la función que tiene estatutariamente encomendada de asegurar la unidad y coordinación de la actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado, se adopte un acuerdo que se llevará a efecto en cada Fiscalía según su propio modelo organizativo.

La Ley que aprueba el Estatuto de la Víctima y su Reglamento de desarrollo no atribuyen al Fiscal obligación alguna en relación a la prestación de asistencia directa y atención extraprocesal de las víctimas más allá de la general que contemplan los artículos 3 y 5 de la ley respecto de todas las autoridades o funcionarios, la que corresponde en el marco de las Diligencias de Investigación en el reformado artículo 773. 2 de la LECrim, o la específica que se le asigna en orden a la salvaguarda del derecho de las víctimas a la protección en los artículos 19 y 24 del Estatuto. Ahora bien, ello no significa que podamos dejar de lado el mandato contenido en el apartado décimo del artículo 3 de nuestro Estatuto Orgánico, por lo que en cumplimiento del mismo hemos de velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas.

En atención a los preceptos mencionados, los Fiscales Superiores, en la forma más adecuada al modelo organizativo de la Fiscalía que dirigen:

PRIMERO. Solicitarán del Ministerio de Justicia o de las Comunidades Autónomas, cuando hayan asumido esta competencia, que se les informe de la existencia, ubicación, composición y forma de contactar con las OAVS de su territorio, trasladando dicha información a los integrantes de su Fiscalía. Caso de no estar constituidas instarán su inmediata puesta en funcionamiento en cumplimiento de la normativa vigente o la adecuación a dichas normas si ya existieran.

SEGUNDO. Dirigirán las órdenes oportunas, sin perjuicio de lo que acuerden las autoridades judiciales, para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado den cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 282 de la LECrim. –reformado por la ley 4/2015– y el artículo 30 del Reglamento, efectuando en el momento de la denuncia una primera evaluación individual de la víctima para la determinación de sus necesidades de protección y para la identificación, en su caso, de víctimas vulnerables, informándole de la posibilidad de acudir a una Oficina de Asistencia a las Víctimas y recabando su consentimiento para que, si procediera, la información de esta primera evaluación pueda ser trasladada a esta Oficina, sobre todo cuando se trate de:

- Delitos cometidos por una organización criminal.
- Delitos cometidos sobre el cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente.
- Delitos contra la libertad o indemnidad sexual.
- Delitos de trata de seres humanos.
- Delitos de desaparición forzada.
- Delitos cometidos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, de enfermedad o discapacidad.

TERCERO. Darán las instrucciones a los Fiscales que intervengan en la fase de investigación para que comprueben que la información de derechos a las víctimas se ha efectuado de forma correcta y que así se ha reflejado en los atestados, y comprobarán en especial:

- Que conste en el atestado la evaluación de necesidades a la que se refiere el apartado anterior de este escrito y que se ha facilitado a la víctima la información y forma de contactar con la correspondiente OAV. Comprobarán también que se haya prestado por la víctima el consentimiento informado.
- Que conste la previsión contenida en el artículo 5.1.m) del Estatuto, comprobando que se ha designado una dirección de correo electrónico, postal o un domicilio al que deberán ser remitidas las notificaciones a las que se refieren los artículos 7 y 13 del Estatuto.
- Se pondrá especial atención a las manifestaciones que haya efectuado la víctima ante la autoridad policial cuando no se haya facilitado interpretación o traducción, ya que tal decisión puede ser recurrida ante el Juez de Instrucción y la que éste adopte, en apelación (artículo 9.4 del Estatuto).
- En caso de muerte o desaparición se velará por la efectiva información de derechos a las víctimas indirectas, con especial atención a los menores de edad.

Cuando se trate de víctimas de violencia de género y/o doméstica en los términos del artículo 173.2 CP, y se haya concedido la orden de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 544 ter, apartado 9.º LECrim, instarán y velarán por el cumplimiento efectivo del derecho de información permanente de la víctima, tanto durante la

instrucción como durante la ejecución, sobre la situación procesal del acusado, vigencia o modificación de las medidas cautelares y la situación penitenciaria del presunto agresor, con independencia de que se haya personado o no en la causa.

Si no se hubiera procedido de conformidad con el Estatuto, los Fiscales deberán dirigirse al Letrado de la Administración de Justicia –artículo 109 de la LECrim.– instando del mismo la derivación a la OAV en los términos del artículo 35 del Reglamento.

CUARTO. Instarán a los Fiscales para que las declaraciones de las víctimas en la fase de instrucción se lleven a cabo en la forma prevista en los artículos 21, 22 y 25.1 y 2 c) y d) y muy especialmente, cuando se trate de víctimas menores o con capacidad necesitada de especial protección, procurarán que las declaraciones de instrucción sean grabadas por medios audiovisuales que permitan la reproducción en juicio y que se reciban por medio de expertos en los términos del artículo 26.1 del Estatuto y del 433 de la LECrim., Asimismo se recordará a todos los Fiscales la obligación de instar la designación de un Defensor Judicial de la Víctima en los supuestos previstos en el artículo 26.2 de la Ley que aprueba su Estatuto. Procurarán también los Fiscales, a tenor de lo dispuesto en el nuevo artículo 334 de la LECrim, la restitución inmediata a la víctima de efectos intervenidos cuando fuera posible.

QUINTO. Recordarán a los Fiscales que, en los casos en que se solicite por el Fiscal o se acuerde por el órgano judicial el sobreseimiento, deberán instar del Juzgado que se efectuó la notificación a la víctima o comprobarán que se ha hecho de oficio, pues, aunque no se haya personado en la causa puede recurrir la resolución (artículo 12.2 del Estatuto y nuevos artículos 636 y 779.1 regla 1.ª de la LECrim.).

SEXTO. Los Fiscales Superiores cursarán las órdenes oportunas para que en los escritos de acusación, cuando se considere necesario, se efectúe expresamente la solicitud de que las pruebas en las que deban intervenir las víctimas se lleven a cabo de la forma dispuesta en el artículo 25.2 del Estatuto recordando que se puede solicitar la aplicación a las víctimas de alguna o algunas de las medidas del artículo 3.2 de la LO 19/1994 de protección de testigos y peritos en causas criminales, entre las que se encuentra no sólo la protección policial, que supone que puedan ser conducidos a las dependencias judiciales, al lugar donde hubiere de practicarse alguna diligencia o a su domicilio en vehículos oficiales y que permanezcan custodiados en dichas dependencias, sino también que, en casos excepcionales, se les puedan facilitar documentos de una nueva identidad y medios económicos para cambiar su residencia o lugar de trabajo.

También se pedirá en los escritos de acusación que por el Letrado de la Administración de Justicia (artículo 785.3 de la LECrim) se traslade a la víctima que lo haya solicitado el contenido del mismo, aun cuando no fuera parte.

SÉPTIMO. En la fase de enjuiciamiento, se velará por el cumplimiento de las medidas de protección de las víctimas a las que se refiere el artículo 25.2 del Estatuto, se hayan solicitado o no previamente por el Fiscal, teniendo en cuenta las reformas introducidas en los artículos 680, 682, 707 y 709 de la LECrim. Asimismo se procurará que la sentencia se notifique siempre a las víctimas

OCTAVO. En la fase de ejecución los Fiscales encargados de la supervisión de la misma, estén o no especializados en función de la organización de cada Fiscalía:

– Velarán porque se cumpla lo previsto en el artículo 13 del Estatuto y solicitarán que se realicen las notificaciones a las que se refiere el mismo, ya que las víctimas aunque no se hubieran personado en las actuaciones como parte pueden recurrir las resoluciones dictadas durante la ejecución en el plazo de quince días desde que se le notificaran, no siendo necesaria la asistencia de abogado para el anuncio de la presentación del recurso.

– Si la víctima así lo solicitara, se le comunicarán los permisos y salidas durante la ejecución, solicitando los Fiscales que se adopten o se mantengan las medidas de protección policial durante los mismos si persistiera el riesgo para la víctima.

NOVENO. Sería oportuno que los Fiscales delegados para las víctimas actúen como punto de contacto entre su Fiscalía y la OAV dando a conocer a los demás integrantes de la plantilla los recursos con los que cuenta la Oficina en cada territorio. Dichos Fiscales informarán, a través de su Jefe respectivo, al Fiscal Superior de todas las cuestiones que consideren necesario que la Fiscalía General del Estado traslade al Consejo Asesor, una vez se haya constituido el mismo.

La Instrucción 8/2005 de la FGE seguirá vigente en todo aquello que no contradiga lo dispuesto en Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito y del RD 1109/2015, de 11 de diciembre, lo que deberá hacerse constar expresamente en las instrucciones que deriven del Acuerdo adoptado por la Junta de Fiscales Superiores».

La nueva normativa ha creado un órgano asesor cuyo funcionamiento aún no se ha producido, pero está próximo a ser una realidad. Habrá de descansar en él todas nuestras aportaciones para que la protección de las víctimas sea más eficaz. A él habrá de revertirse los problemas que vayan surgiendo y nuestras sugerencias. Los dis-

tintos Fiscales Delegados, harán saber a la Fiscal de Sala Delegada, toda la problemática y, a través de ella, será la Fiscal designada por la FGE, en el citado Consejo Asesor, quien ostentará la voz y el criterio de la FGE.

Será de enorme trascendencia componer un mínimo sustrato igualitario en la actuación para que el proyecto logre eficacia.

9.2 La preocupación del Ministerio Fiscal, dentro del ámbito de protección a las víctimas, se viene extendiendo, como no podría ser de otra forma, a ámbitos, no sólo coincidentes con aquéllos, sino también, próximos a ellos, —es el caso de los testigos protegidos—.

Son muchas las voces que reclaman una pronta modificación de la LO 19/1994, de 23 de diciembre, de *Protección a Testigos y Peritos en causas criminales* (en adelante, LO 19/1994)

Resulta notablemente insuficiente la regulación en torno a la problemática de los testigos protegidos, máximo cuando nos encontramos ante supuestos de necesario cambio de identidad. Es preocupación especial en este momento lograr trasladar esta inquietud a las diferentes autoridades competentes.

La Fiscalía de la Comunidad de Madrid, ha tomado una importante iniciativa en esta materia y desde esta Fiscalía Delegada se trabajará con especial empeño para ofrecer unas pautas esenciales en la deseable y pronta modificación legislativa.

Como se pone de relieve por la Fiscalía de la Comunidad de Madrid en su memoria: Haría falta regular la posibilidad de otorgar a estos testigos documentos con nueva identidad y medios económicos para cambiar su residencia o lugar de trabajo. En la práctica, y ante la insuficiencia de la regulación existente, la identidad supuesta se concede al testigo por medio de resolución judicial, y debe ser semestralmente prorrogada en la misma forma. Sigue siendo el Ministerio del Interior quien facilita la documentación relativa a dicha identidad supuesta del testigo, recurriendo a la aplicación analógica de lo establecido en el artículo 282 bis de la LECR, según redacción dada por la LO 5/1999 de 13 de enero, de modificación de aquella Ley *en materia de perfeccionamiento de la actividad investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves*.

Parece oportuno que a través de esta memoria, se ofrezca a los Fiscales, en relación con el tema de los testigos protegidos, un resumen de una sentencia de la Sala Segunda, en torno a la doctrina sobre la obligación del Tribunal, de desvelar la identidad de los testigos protegidos a solicitud motivada de la defensa —art. 4.3 LO 19/1994—. La

STS 384/2016, de 5 de mayo, es un instrumento útil y necesario en la valoración de aquella petición.

«La protección de testigos en nuestro ordenamiento se encuentra regulada en una muy breve, insuficiente, obsoleta y de escaso rigor técnico, la LO 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a testigos y peritos en causas criminales, que tiene solamente cuatro artículos, y que, en su Exposición de Motivos, expresa la necesidad de mantener «el necesario equilibrio entre el derecho a un proceso con todas las garantías y la tutela de derechos fundamentales a los testigos y peritos y a sus familiares.»

Esta Ley, en su art. 4.º3.º establece expresamente que si cualquiera de las partes solicitase motivadamente en su escrito de calificación provisional, acusación o defensa, el conocimiento de la identidad de los testigos o peritos propuestos para el juicio oral, cuya declaración o informe sea estimado pertinente, «el Juez o Tribunal que haya de entender la causa, en el mismo Auto en el que declare la pertinencia de la prueba propuesta, deberá facilitar el nombre y los apellidos de los testigos y peritos, respetando las restantes garantías reconocidas a los mismos en esta Ley».

Esta norma constituye uno de los principales problemas de interpretación y aplicación que provoca la LO 19/94. En efecto, aparentemente el tenor literal del art. 4.3 impone al Tribunal («deberá») desvelar la identidad de los testigos protegidos, siempre que lo solicite motivadamente la defensa, aunque con ello pueda comprometer la seguridad o la vida de quien racionalmente se encuentre en situación de peligro grave por el conocimiento de la identidad.

Pero esta interpretación cerrada no resulta razonable. En primer lugar la norma exige que la solicitud sea motivada, por lo que obviamente el Tribunal tiene que valorar la solicitud y deberá denegarla cuando carezca de motivación. Y, en segundo lugar, la valoración del Tribunal no puede limitarse a la mera existencia de motivación, sino que debe necesariamente extenderse a la suficiencia y razonabilidad de la misma, pues la exigencia de motivación que se establece en la norma no puede constituir un requisito puramente formal, y una motivación insuficiente o arbitraria no puede considerarse una motivación materialmente válida.

Es por ello por lo que el Tribunal debe realizar una ponderación entre los intereses contrapuestos (seguridad del testigo-derecho de defensa del acusado) que exige valorar la razonabilidad y suficiencia de la motivación expuesta por la solicitud de desvelar la identidad del testigo protegido, atendiendo por un lado a las razones alegadas para sostener que en el caso concreto el anonimato afecta negativamente al

derecho de defensa, y por otra a la gravedad del riesgo apreciable para el testigo y su entorno, en atención a las circunstancias del caso enjuiciado.

Teniendo siempre en cuenta que, como se deduce de las reglas generales del proceso penal y de la propia normativa legal, el anonimato del testigo debe ser absolutamente excepcional, pues como ha recordado el TEDH (caso Kostovski vs. Holanda, sentencia TEDH, del 20 noviembre de 1989) «si la defensa desconoce la identidad de la persona a la intenta interrogar, puede verse privada de datos que precisamente le permitan probar que es parcial, hostil o indigna de crédito. Un testimonio, o cualquier otra declaración contra un inculpado, pueden muy bien ser falsos o deberse a un mero error; y la defensa difícilmente podrá demostrarlo si no tienen las informaciones que le permitan fiscalizar la credibilidad del autor o ponerla en duda».

Este criterio, ahora expresado con carácter general matizando el escaso rigor técnico de la norma, ya se ha manifestado en ocasiones anteriores en nuestra jurisprudencia. Así en la STS 3905/2009, de 16 abril, entre las más destacadas, se acuerda que «la posibilidad de preservar la identidad de los testigos incluso en el plenario, ha sido expresamente admitida por la jurisprudencia de esta Sala. En efecto, no faltan precedentes que aceptan la negativa de la AP a revelar la identidad de los testigos en aquellos casos en que concurran circunstancias especiales que así lo aconsejen SSTS 322/2008, 30 de mayo, 1047/2006, 9 de octubre; 98/2002, 28 enero; 1027/2002, 3 de junio, y 961/2006, 25 septiembre».

Y se añade que «el deber de revelar el nombre y apellidos de los testigos no es, en modo alguno, de carácter absoluto. El propio art. 4.3.º, subordina su alcance a que la solicitud que en tal sentido incorporen las partes en su escrito de conclusiones provisionales se haga motivadamente, estando también sujeta al normal juicio de pertinencia. La Ley no impide que se desestime la solicitud de desvelar la identidad de los testigos y protegidos, cuando existan razones fundadas para ello».

9.3 Actividades de las Fiscalías

La Fiscalía de Barcelona ofrece una estadística muy reveladora de la magnífica labor que se viene realizando en relación con la protección de las víctimas.

Diligencias de investigación	64
Diligencias preprocesales.....	492
Atestados revisados	2.450
Comparecencias víctimas.....	173
Informes.....	29
Protecciones acordadas	120

Mossos d'Esquadra:

Acompañamientos/protección	222
Protecciones personales	120
Citaciones.....	322
Otras gestiones.....	9

Equipo multidisciplinar: Psicólogas y Trabajadora Social:

Intervención con víctimas	168
---------------------------------	-----

Las Oficinas de Asistencia a la Víctima llevan funcionando en Barcelona casi dos décadas, dependientes de la Dirección General de Ejecución Penal a la Comunidad y de Justicia Juvenil. Su finalidad es potenciar la recuperación personal y reducir la victimización. Ofrecen una atención personalizada detectando las necesidades de la víctima y ofreciendo atención psicológica, jurídica y social. Cuentan con equipos formados por profesionales de la psicología, el derecho, la educación social y el trabajo social, especializados en el ámbito judicial.

Sus funciones son precisamente las que contiene el Estatuto de la Víctima. Su ubicación se encuentra en la Ciudad de la Justicia de Barcelona lo que facilita los contactos directos con las mismas.

En el momento actual, las medidas adoptadas han sido las siguientes:

1. La celebración de diversas reuniones tendentes a comunicar a los Organismos correspondientes, la finalización de la asistencia directa que el servicio de protección de la Fiscalía prestaba a las víctimas, competencia ahora de las Oficinas de Asistencia.
2. Revisión de los Protocolos de Actuación en orden a dejar sin efecto aquellos que no se adaptaban al Texto Legal.
3. Comunicación de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña a Mossos d'Esquadra para que se incluya en los atestados la

evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades especiales de protección.

4. Comunicación de la Fiscalía de Comunidad Autónoma de Cataluña a las Oficinas de Asistencia a la Víctima para que se remita información sobre existencia, composición, ubicación y forma de contacto, con las mismas.

5. Dictado por el Fiscal Superior de Cataluña de la Instrucción relativa a *Actuaciones de los Fiscales en materia de Protección y Tutela de Víctimas*, para unificar criterios en la materia. En dicha Instrucción se establece en su punto octavo que: *Los Fiscales Jefes Provinciales y los Fiscales Jefes de Área, de acuerdo al modelo organizativo de sus Fiscalías, determinarán que funciones corresponden al Servicio específico de Protección y Tutela de Víctimas.*

Durante el año 2017, deberán llevarse a cabo todas aquellas cuestiones organizativas que determinen que labores específicas corresponden al servicio de protección de Víctimas de la Fiscalía Provincial, así como la coordinación entre los Fiscales de enlace y la Fiscal Delegada.

Igualmente, deberán fijarse las concretas relaciones del servicio con las Oficinas de Asistencia a Víctimas, regularizando la coordinación con las mismas.

La Fiscalía Provincial de Valencia continúa en su decidida y positiva actividad en materia de protección a las víctimas. Se ha producido una colaboración directa con la Consejería de Justicia de la Comunidad Valenciana, aportando concretas pautas sobre la necesidad y la práctica de las nuevas Oficinas de Ayuda a las víctimas de delito.

La Fiscalía intervino junto al Decanato de los Juzgados de Valencia, Oficina de Ayuda a las Víctimas, Letrados de la Administración de Justicia y Clínica Médico Forense, en la elaboración de una Guía Práctica de aplicación del Estatuto de la Víctima, que se remitió, en su día, a todos los delegados.

Destaca la Fiscalía de Valencia, diferentes problemas de asunción de la nueva normativa por parte, esencialmente, de algunos Juzgados de lo Penal, sobre medidas de protección de víctimas y/o menores, así como el acompañamiento, aunque sea por un técnico de la OAVD, cuando las víctimas presentan altos niveles de ansiedad o temor.

Significa la Fiscalía de Madrid, tras dar cuenta de su amplio servicio, que, por oficio fechado el 21 de abril, la Excm. Sra. Fiscal General del Estado dio orden a los Fiscales Superiores de adecuar su actuación en esta materia al Estatuto de la Víctima aprobado por Ley 4/2015, de 27 de abril (BOE de 28.4.2015), que entró en vigor

en el mes de octubre de 2015, y al Real Decreto 1109/2015, de 11 de noviembre por el que se desarrolla la anterior, y donde se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito (BOE de 30.12.2015), instando expresamente a la Fiscalía de la Comunidad de Madrid a dejar sin efecto el planteamiento descrito, sin perjuicio de continuar las actuaciones pertinentes de coordinación, supervisión y evaluación de medios en el marco de lo dispuesto en el artículo 3.10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, al cierre de esta Memoria no se ha conseguido que en el ámbito de la Comunidad de Madrid se incorpore por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los atestados instruidos esa valoración previa, cumplido ya más de un año de la entrada en vigor de la Ley 4/2015 y el Real Decreto 1109/2015, de 11 de noviembre, según se nos ha informado reiteradamente, debido a la necesidad de una instrucción expresa del Ministerio del Interior que no se ha producido, por un lado, y ante la ausencia de medios personales y materiales con que hacer frente al mandato legal, por otra.

Al mismo tiempo, y a lo largo de todo el año 2016, se han mantenido reuniones con los responsables de la Comunidad de Madrid, en concreto los días 11 de mayo, 15 de junio, 28 de septiembre y 23 de noviembre, a fin de que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 4/2015, y en el artículo 12 del Real Decreto de desarrollo, procedan a la creación de la Oficina de Atención a Víctimas de la Comunidad de Madrid regulada en dichas normas, momento en que se procederá a dejar sin efecto el Convenio suscrito con la Fiscalía en el año 2009, cuya vigencia se ha mantenido durante el año 2016 al amparo del artículo 27.2 de la citada ley y, en consecuencia, el Equipo Psicosocial adscrito a la Fiscalía pasará a integrarse en la Oficina de Atención a Víctimas de la Comunidad, limitándose la actuación de la Fiscalía de la Comunidad –desde que esto se produzca– a las funciones de coordinación entre la Oficina y las Fiscalías del territorio, manteniendo eso sí la actividad respecto de los Testigos Protegidos.

A la fecha de redacción de la presente Memoria, la Oficina todavía no ha entrado en funcionamiento, a lo que contribuye sin duda el hecho de que la nueva normativa no vaya acompañada de una Memoria Económica y, además, prevea en el Real Decreto que no produzca incremento del número de efectivos, de retribuciones ni de otros gastos de personal con impacto presupuestario, por lo que se continúa atendiendo a las víctimas desde la Fiscalía, si bien como se verá al analizar los datos estadísticos, la actividad ha quedado reducida a los supuestos en los que la víctima demanda la atención del Servicio, a

aquellas que ya tenían abierto expediente antes del mes de abril, o a los supuestos de más gravedad que son comunicados por los Fiscales de las distintas Fiscalías del territorio.

Durante el año 2016 se incoaron un total de 555 expedientes, cantidad notoriamente inferior a los 915 nuevos expedientes incoados en 2015, lo que obedece a las razones que se han expuesto en el apartado anterior.

Dado que el objetivo del Servicio desde el mes de mayo es volver a lo que fue su origen, es decir, ocuparse de la llevanza de un Registro de Testigos y Peritos protegidos de la Comunidad de Madrid y coordinar la actuación relativa a los mismos entre los órganos judiciales, las distintas Fiscalías y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a fin de dar cumplimiento a los artículos 2 c) y 3.2 de la LO 19/94, gran parte de la actividad del año se ha centrado en archivar los expedientes en trámite (incoados durante el año 2016 y en años anteriores) relativos a víctimas que no tuvieran otorgada esta especial protección. Sin embargo, hay que señalar el carácter provisional de dichos archivos, ya que, la falta de una Oficina de Atención a Víctimas de la Comunidad de Madrid, se ha suplido –como se expuso en el apartado anterior– con la actuación del Equipo Psicosocial adscrito a la Fiscalía, quienes han facilitado la información a las víctimas y han hecho el acompañamiento a las sedes de los órganos judiciales cuando así se ha solicitado expresamente, lo que conlleva que expedientes que han sido archivados una vez se les facilita la información, sean abiertos de nuevo cuando se demanda acompañamiento a actos judiciales.

Se mantienen activadas 41 alertas penitenciarias. El objeto de estas alertas es comunicar a las víctimas y/o testigos protegidos los permisos, salidas y cambios en el régimen penitenciario de cumplimiento de los condenados internos en Centros Penitenciarios, lo que se pone en conocimiento del Servicio con 24 horas de antelación por el propio Centro, y, desde la Fiscalía, se traslada la información a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por si es necesario adoptar o intensificar alguna medida de seguridad. Se han tramitado diez menos que en 2015, número que se verá reducido en los próximos meses ya que se pretende traspasar este control a la Sección de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Fiscalía Provincial de Madrid, en cumplimiento de la Instrucción 2/2017, al haberse incrementado notablemente por el Estatuto de la Víctima su intervención en la fase de ejecución, lo que hace más operativo concentrar en dicha Sección de la Fiscalía la actuación con ellas.

La Fiscalía de las Palmas, en el contenido de su memoria revela la actividad constante de la Fiscalía en la materia, y en concreto colabo-

ración de la Fiscal en orden a determinar el modelo de gestión de la futura Oficina de Asistencia a las Víctimas.

Propone la Fiscalía determinadas modificaciones legislativas. Además de la LO 19/94, la de los arts. 448 y 777 de la LECrim.

En la línea de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, sería apropiado para proteger adecuadamente y de forma eficaz a los testigos protegidos, que se incluyeran como un supuesto más de los referidos en los artículos arriba indicados, para preconstituir la prueba, por razones de seguridad. Asimismo, sería oportuno que los arts. 448 y 777 LECR incluyeran la referencia a los menores de edad, para proteger la intimidad de éstos, su estabilidad emocional y el adecuado desarrollo de su personalidad, entre otras razones.

La Fiscalía de Murcia, informa de la existencia de dos Oficinas en su comunidad. La actividad se centra esencialmente respecto de denuncias de víctimas de violencia de género, doméstica y menores. En total: 209 víctimas con dos testigos protegidos y 37 menores, ha sido objeto de atención.

La Fiscalía de Salamanca informa de su actividad, y de la estrecha colaboración y fluida información con la OAV.

La Fiscalía de Guipúzcoa informa del funcionamiento del Servicio de Atención a la Víctima (SAV) que se ha ido consolidando, asumiendo las funciones relativas a las comunicaciones penitenciarias preventivas. Concluye la Fiscalía informando que el modelo del SAV, cumple con creces con las previsiones legales de la Ley 4/2015.

En la Fiscalía de Tarragona se destaca la relación estrecha y constante con las OAV.

La Fiscalía de Palencia, significa la petición formulada por la OAV en orden a obtener de los Letrados de la Administración de Justicia, la remisión por fax de los Autos en que acuerdan órdenes de protección. La Fiscalía debe colaborar en esa petición en los términos que se ha indicado en la Instrucción incluida en esta memoria. Es obligado la transmisión de esos datos.

La Fiscalía de Alicante informa que, «con la finalidad de poder dar cumplimiento a lo dispuesto en el Estatuto de la Víctima aprobado por Ley 4/2015 de 27 de abril, mantuvimos reuniones con el Fiscal Delegado de Vigilancia Penitenciaria y con las Salas penales de la Audiencia Provincial, el acuerdo al que llegamos el año pasado continúa vigente y hemos incoado expedientes en los que hemos cuidado especialmente de que se informe por las Salas a las víctimas del derecho a

recibir información sobre la causa penal y en concreto de los arts. 7 y 13. Una vez notificada la sentencia a la Fiscal delegada de las víctimas, abrimos un expediente en Fiscalía e interesamos del tribunal sentenciador que informe a la víctima de sus derechos y le recoja una comparecencia de lo que nos dan parte y una vez tenemos la comparecencia archivamos el expediente, entendiendo que debe ser el Tribunal sentenciador o en su caso Instituciones penitenciarias quien comunique a la víctima los permisos que le concedan al penado, la clasificación de grado, la libertad condicional. Las salas en Alicante lo están haciendo sin que nos hayan puesto ningún tipo de problema al respecto. No obstante y ya vigente el Estatuto procuramos que en la fase de instrucción se informe a la víctima adecuadamente del contenido de sus derechos en particular de lo dispuesto en el art. 5 del Estatuto. Para que los compañeros vigilen especialmente en este punto en la instrucción he enviado notas de servicio recordándolo».

La Fiscalía de León informa que existen dos OAV en León y Ponferrada. La Fiscalía detalla una amplia actividad.

La Fiscalía de Cáceres refiere que la provincia cuenta con dos OAV. Ofreciendo la memoria detallados datos estadísticos sobre atenciones y seguimientos, con especial referencia a víctimas de violencia de género.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional viene desarrollando una continua labor en pro de los derechos de las víctimas: en el año 2011 la Fiscalía abordó una importante cuestión planteada por las víctimas: el elevado número de atentados con víctimas mortales cometidos por la organización terrorista ETA cuya autoría no había sido esclarecida. «La petición de información a la Fiscalía se canalizó a través de la Fundación de Víctimas del Terrorismo, que nos entregó un listado inicial con un total de 349 víctimas mortales, lo que representaba aproximadamente un 40 % de la cifra total de víctimas asesinadas por la organización terrorista a lo largo de 50 años (1960-2010).

Tras una ardua búsqueda en los archivos y carpetillas de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, con fecha 13 de Diciembre de 2011 esta Jefatura terminó el informe que fue remitido a la Fundación de Víctimas del Terrorismo y a la FGE, en el que se establecían las siguientes conclusiones:

La relación que hace referencia a un total de 349 víctimas mortales afecta a un número global de 270 procedimientos penales.

En 46 casos que afectan a 52 víctimas no se encontraron en principio antecedentes documentales en la Fiscalía sobre la incoación del oportuno procedimiento, y por lo tanto sobre la resolución finalmente adoptada, habiéndose oficiado a los Servicios de Información

de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para que aportasen todos los datos e informaciones de los que dispusieron sobre los mismos y poder determinar la naturaleza terrorista de los hechos cometidos, y si han sido archivados y/o juzgados. La distribución de estos 46 atentados por años es la siguiente: 6 cometidos en 1978, 17 en 1979, 7 en 1980, 5 en 1981, 2 en 1982, 4 en 1983, 4 en 1984, y 1 en 1990.

De la información suministrada por los Cuerpos investigadores se desprende que en 35 casos los atestados policiales fueron entregados en los órganos judiciales de los territorios en los que se cometieron (y no en la Audiencia Nacional): 21 en los de Vizcaya, 12 en los de Guipúzcoa, 1 en los de Álava y uno en los de Navarra. De ellos 16 fueron remitidos a la Audiencia Nacional. Por ello se ha solicitado de las Fiscalías respectivas la búsqueda de la información necesaria para determinar las circunstancias de su tramitación y resolución, información que ha sido incorporada ya al listado en cuestión.

En los restantes casos, 2 fueron remitidos directamente a la Audiencia Nacional, 1 fue tramitado en Francia, y en 8 casos no se ha encontrado ningún dato que permita identificar el expediente.

En 135 casos se había acordado el sobreseimiento provisional al no haber sido identificados los autores y/o partícipes en los atentados. Estos 135 atentados afectan a 167 víctimas y la distribución de estos atentados por años es la siguiente: 18 cometidos en 1978, 18 cometidos en 1979, 17 en 1980, 2 en 1981, 7 en 1982, 8 en 1983, 5 en 1984, 7 en 1985, 4 en 1986, 2 en 1987, 3 en 1988, 3 en 1989, 7 en 1990, 8 en 1991, 7 en 1992, 1 en 1993, 5 en 1995, 2 en 1996, 3 en 1997, 1 en 1998, 2 en 2000, 2 en 2001, 1 en 2002, 1 en 2003 y 1 en 2009.

En los 89 casos restantes que afectan a 130 víctimas se han dictado resoluciones diversas, bien sentencias condenatorias para autores y/o cómplices, bien sentencias condenatorias por colaboración, encubrimiento u otros delitos, bien sentencias absolutorias, bien autos de sobreseimiento libre por prescripción o fallecimiento, o bien se están tramitando contra los presuntos partícipes. Así, en estos 89 procesos por atentados se han dictado 43 sentencias condenatorias para los autores y/o cómplices en otros tantos procesos que afectan a 60 víctimas; 13 sentencias condenatorias por colaboración con banda armada, encubrimiento y/o otros delitos; se han dictado 29 sentencias absolutorias; se ha extinguido la responsabilidad criminal por prescripción en 26 casos, y por fallecimiento de los presuntos partícipes en 15 casos. En 18 procesos todavía penden reclamaciones contra personas procesadas y/o acusadas, en algunos casos pendientes de juicio (con-

cretamente en 10 procesos que afectan a 14 víctimas) y/o de la detención de los reclamados.

Los atentados mortales en los que no se ha podido exigir responsabilidades criminales a sus autores y/o cómplices ascienden a 224.

Se han reabierto, a petición de la Fiscalía, 21 causas.

En todos los casos las investigaciones se continúan a la espera de la obtención de datos o indicios que nos permitan identificar a los autores y/o partícipes en tales atentados terroristas. La Fiscalía está procediendo igualmente a la revisión de las causas penales no prescritas y a valorar su posible reapertura, cuando los servicios policiales antiterroristas remiten informes ampliatorios que justifican la apertura de nuevas líneas de investigación».

La Fiscalía de Cuenca, informa que el mayor número de víctimas atendidas en la OAV existente están relacionadas con la violencia de género.

La Fiscalía de Jaén, pone de relieve la cada vez mayor presencia de la protección de la víctima en la actividad de la Fiscalía, y su asunción por Juzgados y Audiencia. En concreto, se han dado los primeros pasos para organizar un servicio en el que se pueda hacer realidad la participación de la víctima en la ejecución de la sentencia.

La Fiscalía de Toledo, recuerda, muy oportunamente, la reunión de Delegados de Víctimas y hace repaso de las distintas fases procesales en relación con la protección de las víctimas.

Se destaca también, el fluido y continuo contacto con la OAV.

La Fiscalía de La Coruña, informa sobre el servicio organizado en la misma, en relación con la protección de las víctimas.

Informa, la Fiscal Delegada, que se ha creado una comisión mixta integrada por los representantes de la Xunta y los Fiscales-Jefes de la Comunidad, para abordar la creación de las OAV, lo que contará con la colaboración de la Fiscalía del Tribunal Superior.

La Fiscalía de Vizcaya, significa la colaboración, muy fluida, con el SAV. El servicio está bien organizado y la Fiscalía realiza una significativa labor en la materia.

La Fiscalía de Sevilla, ha implantado el nuevo servicio de víctimas de la Fiscalía, a la luz de la Ley 4/2015. Habiendo perfilado un modelo de Servicio de Atención a la Víctima que, a nuestro entender, sitúa al Fiscal en los exactos términos previstos en el artículo tercero del Estatuto, realizando el Fiscal actuaciones tuitivas de víctimas testigos y peritos, bien limitadas al ámbito procesal, por un lado, y como promotor ante terceros de los mecanismos previstos para que las víctimas reciban la ayuda y asistencia efectivas, por otro.

La Fiscal Delegada pone de manifiesto las necesidades aún existentes, para ejercitar un mejor servicio, lo que sin duda, cuenta con el apoyo de esta Fiscal Delegada. Así, se tiene la percepción de la notable diferencia de asistencia entre las víctimas de delito, cuyas causas se están tramitando en los Juzgados de Sevilla, con las víctimas de delitos cometidos en el resto de la provincia. De ahí la necesidad de aplicación del servicio del SAVA.

Se reclama justamente la mejora o creación de infraestructuras adecuadas para las víctimas, a fin de recibirles declaración y la existencia de técnicas de grabación.

La Fiscalía de Pontevedra, señala las últimas etapas y directrices, ciertamente contradictoras, en la materia desarrollada en la FG. Pese a ello, se detalla una importante labor de adaptación, que sin duda logrará el sitio y alcance adecuado.

La Fiscalía de Zaragoza, señala las importantes relaciones con la OAV y su fluida comunicación. Poniendo hincapié en la trascendencia de la protección a los menores a través de la toma de declaraciones por expertos.

Lamentablemente no es posible reseñar, siquiera telegráficamente, las informaciones de todas las Fiscalías, por lo que, desde estas líneas, quiero señalar mi reconocimiento de la labor realizada por todos los Delegados, su compromiso y su deseo de mejorar esta actividad desde el Ministerio Fiscal.

10. VIGILANCIA PENITENCIARIA

10.1 **Actividad del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria**

Las importantes novedades legislativas de 2015 han supuesto que las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, que se celebraron en Madrid los días 19 y 20 de abril de 2016, tuvieran una gran relevancia al permitir establecer criterios de actuación y fijar conclusiones. Se desarrollaron sobre los siguientes temas que fueron objeto de diferentes mesas redondas: nuevo régimen de la libertad condicional, trabajos en beneficio de la comunidad, Estatuto de la víctima del delito y Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* (en adelante, Ley 23/2014). Se alcanzaron 22 conclusiones acompañadas de la correspondiente motivación y, en su caso, de los votos discrepantes y sus razones, y que tras ser aprobadas por la Fiscal General del Estado

fueron difundidas a las Fiscalías, dándose también traslado de las mismas a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo General de la Abogacía.

En otro orden de cosas, el Fiscal de Sala Delegado, Jaime Moreno Verdejo, en su cualidad también de Fiscal de lo Penal, tiene asumido el despacho de todos los recursos que se presentan ante el Tribunal Supremo para la unificación de doctrina en materia de Vigilancia Penitenciaria, conflictos de jurisdicción, cuestiones de competencia y en general asuntos que puedan plantearse en materia penitenciaria. Se da cuenta seguidamente de los asuntos más relevantes de este ejercicio.

En materia de acumulación de penas impuestas en el extranjero se han dictado importantes sentencias del TS en este ejercicio que permiten establecer los siguientes criterios. Debe distinguirse para la acumulación si la pena está cumplida en el extranjero o pendiente de cumplimiento.

A) Si la pena impuesta en el extranjero está cumplida:

Se aplica la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, *sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea* (en adelante, LO 7/2014) que, en la práctica, hace muy difícil la acumulación.

En este sentido cabe citar la STS del Pleno 874/2014, de 27 de enero de 2015, que señala que tras la entrada en vigor de la LO 7/2014, que traspone la DM 2008/675/JAI del Consejo de 24 de julio de 2008, ésa es la norma de derecho positivo aplicable cuyas limitaciones temporal (Disposición Adicional Única) y objetiva (art. 14.2 c) se aplicarán a la acumulación con independencia de la fecha de los hechos.

B) Si la pena impuesta en el extranjero está pendiente de cumplimiento total o parcial:

Es de aplicación la doctrina jurisprudencial recogida en las SSTS 873/2016, de 21 de noviembre (se trataba de una pena de 5 años de prisión impuesta en Francia a un miembro de ETA, no cumplida, que tiene las dos condenas previas impuestas en España acumuladas hasta el límite de 30 años) y 696/2016, de 28 de julio, entre otras.

Tal jurisprudencia establece el procedimiento a seguir: el de la Ley 23/2014, pero señala en atención a la fecha de los hechos que:

– Si son anteriores al 5 de noviembre de 2011 (vigencia de la Decisión Marco) la norma de fondo aplicable dada la fecha de los hechos es el Convenio de Estrasburgo (o el correspondiente Convenio de ejecución de penas entre los países de que se trate) y conforme al mismo la jurisprudencia ha venido siendo favorable a la admisión de la acumulación.

– No obstante, debe tenerse presente que la fecha de la nueva condena impuesta en el extranjero puede obligar a que la nueva acumulación se lleve a cabo atendiendo a la regulación existente a la fecha de la comisión de los hechos en el extranjero (en el caso de la STS 873/16 la fecha de los hechos –2004– al estar ya vigente el límite del art. 76 introducido por Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, *de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*, podría llevar a una nueva acumulación con resultado de 40 años, lo que resultaría desfavorable para el reo).

– Cuando los hechos sean posteriores al 5 de noviembre de 2011: se aplica la citada Ley 23/14 cuyo art. 86 remite a la LO 7/2014 y el régimen será el mismo que para las penas ya cumplidas.

Entre los recursos de casación para la unificación de doctrina en el TS cabe destacar en este ejercicio 2016 las siguientes causas.

Es interesante el recurso para unificación suscitado en relación al art. 100 CP 1973 sobre revocación del beneficio de redención de penas por el trabajo. Se trataba de un interno que cumplía en prisión condena por delitos del CP de 1973 y redimía por trabajo, que se fugó en un permiso extraordinario y permaneció 15 años fugado. Al reiniciar el cumplimiento de la pena impuesta conforme al CP de 1973 le fue revocada la redención de la pena por trabajo en decisión confirmada por auto del Juzgado de Vigilancia. Recurre en apelación bajo el argumento de que no existe sentencia firme que le haya condenado por tal delito al haberse declarado prescrito. La Audiencia de Sevilla resuelve en apelación desestimado el recurso. Interpuesta por el interno casación para unificación de doctrina el Tribunal Supremo dictó sentencia 839/2016, de 7 de noviembre, que establece como tal que:

1. En los casos en que esté pendiente proceso penal por quebrantamiento de condena, será necesario sentencia firme de condena para la pérdida del derecho de redención de penas por trabajo del art. 100.1 CP. 1973.

2. En los casos en que por prescripción del delito u otra causa similar, no sea posible la sentencia condenatoria, los Jueces y Tribunales competentes deberán valorar si los datos fácticos existentes en la causa constatan la existencia del quebrantamiento en cuyo caso podrán acordar la pérdida de tal derecho.

Pese a que tal doctrina afectará numéricamente a pocas personas pues solo unos 266 reclusos cumplen condena por el CP de 1973, se trata de una cuestión interpretativa importante en la que existían pronunciamientos dispares en las Audiencias Provinciales.

La solución, que discrepa en el punto 1 del fallo de la tesis sostenida por el Fiscal, es un tanto ecléctica al exigir, por un lado, sentencia firme y permitir, por otro lado, excepciones a dicho criterio. Cabe cuestionarse cómo se sabe que lo prescrito era delito. La exigencia de sentencia condenatoria por quebrantamiento lo es para la imposición de una pena por tal delito, pero no para que la administración penitenciaria, en el marco de la respuesta tratamental que exige de cierta intermediación, pueda por sí valorar los hechos –ya sea de fuga o intento de fuga o de observación de mala conducta– para acordar la pérdida del beneficio. Otra cosa será que la decisión pueda revocarse si sobreviene una sentencia absolutoria por considerar probado que no se han cometido los hechos (ex. art. 116 LECrim).

Otro supuesto de unificación de doctrina interesante es el resuelto mediante la STS 541/2016, de 17 de junio. El supuesto de hecho era el siguiente: le fue concedido a la interna recurrente un permiso de salida por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 2 de Madrid. El permiso se hallaba sujeto al cumplimiento de varias condiciones como la realización de control de analítica sobre consumo de drogas antes y después de su disfrute (amén de presentación diaria ante las FSE, tutela de un familiar y continuar con el pago de la responsabilidad civil). Con posterioridad a su concesión, a la interna se le incoó un expediente disciplinario por la comisión de una falta grave prevista en el artículo 109.b) del Reglamento Penitenciario, como consecuencia de haber tratado de evitar el control analítico de tóxicos impuesto como condición para el disfrute de los días de permiso de salida concedidos, teniendo que ser perseguida por los funcionarios, quienes al darle alcance, encontraron entre su ropa interior un bote de orina. Se le impuso una sanción consistente en la imposibilidad de disfrutar de permisos por 60 días. El Director acordó suspender el permiso y dio traslado al JVP que, con informe favorable del Fiscal, ha resuelto mediante auto de 29 de mayo de 2015 dejar sin efecto el permiso en virtud del art. 157 RP. Dicha decisión, recurrida por la interna, ha sido confirmada en apelación por el auto de la AP de Madrid recurrido en casación para la unificación de doctrina ante el TS

El artículo 157 del Reglamento Penitenciario, cuya interpretación se cuestiona, se transcribe seguidamente:

Artículo 157. *Suspensión y revocación de permisos de salida.*

1. *Cuando antes de iniciarse el disfrute de un permiso ordinario o extraordinario, se produzcan hechos que modifiquen las circunstancias que propiciaron su concesión, la Dirección podrá suspender motivadamente con carácter provisional el permiso, poniéndose en*

conocimiento de la Autoridad administrativa o judicial competente la suspensión para que resuelva lo que proceda.

2. Si el interno aprovechase el disfrute de cualquier clase de permiso para fugarse o cometiese un nuevo delito durante el mismo, quedará sin efecto el permiso concedido, sin perjuicio de las consecuencias que se puedan derivar de su conducta en el orden penal y penitenciario y de que dichas circunstancias deban valorarse negativamente por el Equipo Técnico para la concesión de futuros permisos ordinarios.

El precepto permite una doble interpretación que se somete en casación ante el TS:

– La resolución recurrida señala que el art. 157.1 permite que el permiso sea primeramente suspendido por la Dirección del Centro, que comunicará al Juzgado de Vigilancia la suspensión para que *resuelva lo que proceda*. En esa decisión del JVP cabe –como ha sucedido– que se acuerde la revocación del permiso.

– El recurrente señala que tal doctrina no es correcta e invoca diversas resoluciones de contraste (Autos 667/2011, de 17 de noviembre de la Audiencia Provincial de Pontevedra; 752/2009, de 13 de noviembre, de la Audiencia Provincial Sevilla; y 545/2005, de 24 de marzo, 425/2005, de 21 de marzo y 60/2004, de 30 de diciembre, de la Audiencia Provincial de Barcelona). En ellos se recoge doctrina, que se reputa por la recurrente correcta, según la cual, la revocación del permiso es únicamente posible en los supuestos del n.º 2 del art. 157, es decir fuga y comisión de delito durante el disfrute del permiso, pues en los demás casos el permiso puede ser provisionalmente suspendido, que no revocado, y será disfrutado una vez se retorne a las circunstancias que motivaron su concesión. Indica que el sentido de la sanción disciplinaria fue el de privar de permisos durante 60 días, período tras cuyo transcurso (y el del plazo de cancelación correspondiente) el permiso concedido podría ser disfrutado ya que, afirma, en caso contrario, mediante la revocación se está imponiendo una sanción (dejar sin efecto el permiso) que ni es imponible ni ha sido impuesta por la Comisión Disciplinaria. En definitiva, la recurrente señala que el art. 157 reserva la revocación de los permisos a los supuestos de fuga o comisión de un nuevo delito durante el disfrute del permiso, que se contemplan en el art. 157 apartado 2, pero no para los casos del apartado 1, circunstancias que acontecen antes del disfrute del permiso, que solamente contemplan la suspensión provisional y no la revocación.

El TS en su sentencia 541/2016, de 17 de junio, rechaza el recurso e interpreta el art. 157 RP señalando que el citado precepto establece que antes del disfrute del permiso y ante la aparición de hechos que modifiquen las circunstancias que propiciaron la concesión del mismo, el Director podrá suspender el permiso y lo pondrá en conocimiento de la autoridad judicial *para que resuelva lo que proceda*. Y debe entenderse que entre las facultades del JVP no solo está ratificar o no la suspensión, sino que entre sus facultades también está revocar el permiso concedido cuando ello resulte necesario a tenor de las circunstancias sobrevenidas antes de su disfrute. Por tanto, no es que la revocación del permiso se reserve a los supuestos del art. 157.2 sino que la revocación del apartado 2 es automática y la del apartado 1 es discrecional, pero no por ello imposible.

Es interesante también el recurso para unificación de doctrina resuelto por el ATS de 7 de octubre de 2016, en el que el TS inadmite el recurso de casación formulado por un interno que se quejaba de que por la misma Sección de la Audiencia, con la misma composición de Magistrados, e inclusive por el mismo Magistrado ponente que en la resolución recurrida, se estimó un recurso de apelación y se le concedió un permiso de salida en octubre, siendo así que se le deniega otro permiso en el auto recurrido de noviembre –es decir, mes y medio después–, sin que conste que hubiera hecho mal uso del mismo y sin que se mencione variación negativa alguna en las circunstancias del penado. En definitiva, sin variación negativa de las circunstancias, se deniega un permiso en noviembre por la misma Sala al interno a quien se le había concedido antes un permiso en octubre. Se analiza por el TS la procedencia de este cauce procesal y se niega que sea materia propia de casación para unificación de doctrina pues la materia objeto de este recurso es propia de un recurso de amparo y previamente de un incidente de nulidad de actuaciones. Pese a que el Fiscal había señalado en su informe ese óbice procesal, no obstante interesó que por razones de justicia, entendida como valor superior del ordenamiento jurídico –art. 1 CE–, y de reparación inmediata (exigida más aún si cabe en materia de vigilancia penitenciaria) de la tutela judicial, y pese a que el recurso no se ajusta en su esquema a los moldes clásicos de la unificación de doctrina, interesó la admisión para que señalara la Sala Segunda que se vulnera el derecho del interno a un adecuado tratamiento penitenciario (art. 25.2, 59.1 y 62 LOGP) y que se establezca como doctrina legal la siguiente: que se vulnera el derecho a un tratamiento penitenciario continuado y adecuado cuando se adoptan decisiones que vienen a denegar los beneficios de reinserción que previamente se habían concedido al interno, sin que conste la pérdida de

los requisitos objetivos o la concurrencia de variables de riesgo bien sobrevenidas o incluso anteriores no valoradas o desconocidas, circunstancias negativas que aconsejan el cambio de criterio, que, en todo caso, habrá de motivarse. El TS dictó el Auto de inadmisión ya referido, por estimar, como se ha dicho, que no es un supuesto propio de unificación de doctrina pues «no es un problema de contradicción entre diversas interpretaciones de la norma y el error en la interposición no permite desnaturalizar el recurso. Ello nos llevaría a que, por ese error en la vía de impugnación elegida, actuemos como tercera instancia y revisemos las concesiones de permisos penitenciarios, con un objeto procesal muy apegado a la singularidad de cada caso».

Respecto a las cuestiones de competencia merecen destacarse por su importancia práctica las siguientes resoluciones del TS, que han acogido el criterio expresado por la Fiscalía.

La primera cuestión de competencia es resuelta por ATS de 3 de junio de 2016 (asunto n.º 6/20251/2016) acerca de quién –JVP o Juez sentenciador– debe controlar el cumplimiento de los trabajos en beneficio de la comunidad. En el caso enjuiciado se impuso el cumplimiento de 180 días de trabajos en beneficio de la comunidad, al amparo del artículo 84.1.3.ª CP, como regla o condición para la suspensión condicional de la pena de prisión de 9 meses impuesta en sentencia. Tras la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, los arts. 84.1 y 80.3 establecen una regulación conforme a la cual los TBC, sin dejar de estar contemplados como pena principal (única o alternativa), han dejado de estar previstos como pena sustitutiva, al desaparecer el artículo 88 del CP, y han pasado a regularse como un efecto, medida o regla de conducta ligada a la permanencia en el disfrute de la suspensión de la pena de prisión. En suma existen ahora supuestos, como el ahora analizado, en los que los TBC dejan de ser una pena en sentido estricto. Por lo tanto, los supuestos de concesión de la suspensión ampliada del artículos 80.3 y 84.3.1.ª del CP que lleven aparejada la realización de unos TBC excluyen la intervención de los JVP en su control.

Por consiguiente, mientras que el control de la ejecución de la pena de TBC corresponde al JVP, cualquier aspecto relacionado con las medidas condicionantes de la remisión condicional son competencia del órgano jurisdiccional competente para la ejecución, es decir, del Juzgado o Tribunal que tramita la ejecutoria, incluido a día de hoy los TBC que por efecto de los artículos 80.3 y 84.1 se impusieron.

Criterio que confirma así el que adoptamos en la Conclusión n.º 10 en las Jornadas de VP de abril de 2016.

Otra interesante cuestión se ha suscitado acerca del JVP competente para decidir la queja de un interno del Puerto de Santa María al que trasladan a León y que se queja de que le faltan en dicho traslado objetos personales. El TS ha resuelto mediante Auto de 13 de enero de 2017, de acuerdo con el criterio 11 del Texto refundido de 1999 de los Acuerdos y conclusiones de los JVP en sus XVII reuniones, estimando que el JVP competente es el del Puerto, con independencia de los posteriores traslados (criterio análogo al que se sigue para la revisión de la clasificación en grado cuando hay traslado de centro).

De otra parte merece comentario el recurso de casación ordinario resuelto por la STS 452/2016, de 25 de mayo (asunto n.º 2/10062/16). Se suscitó la cuestión de si cabe enlazar a otras anteriores penas nuevas que llegan tras el licenciamiento definitivo de las anteriores ya extinguidas, cuando hubieran debido o podido ser todas las conductas enjuiciadas al tiempo. Se deniega tal posibilidad dado que el enlace penitenciario de condenas sobre la base del artículo 193.2 del Reglamento Penitenciario exige que el penado se encuentre sufriendo dos o más condenas, para llevar a cabo la unión de las penas y considerarla como una sola condena, lo que directamente viene referido a que se trate de condenas todas pendientes de cumplimiento. En el caso que ahora se contempla se produjo el licenciamiento definitivo por las tres responsabilidades penales entonces existentes. La cuarta responsabilidad se declara cuando el penado había sido ya excarcelado y pasó un tiempo (más de un año y medio) en libertad hasta que se produjo el nuevo ingreso penitenciario por la cuarta ejecutoria. Distinto sería el supuesto en que antes del licenciamiento hubiera recaído una sentencia firme que, por error o anormal funcionamiento, no se hubiera tenido en cuenta para el enlace de penas. En esas ocasiones si procede la rectificación del auto de liquidación para permitir el enlace de todas las penas, para incluir a la preterida a fin de que se tenga en consideración las penas anteriores a efectos de establecer los cómputos de las $\frac{3}{4}$ partes –o las que sean– de cumplimiento.

Cierto que la acumulación del art. 988 LECrim para fijación del límite máximo de cumplimiento es posible respecto de penas ya extinguidas. Pero no cabe deducir de ahí que el enlace aritmético del art. 193.2 RP sea también posible efectuarlo entre penas ya extinguidas y penas impuestas con posterioridad a dicha extinción. Ambas operaciones (988 y 193.2) son distintas, sin que proceda mezclar una y otra, máxime cuando para el enlace de penas que se pretende ha habido un tiempo de libertad intermedio. En el art. 988 se trata de fijar la duración máxima de las penas a cumplir y para eso cabe considerar penas extinguidas cuando los hechos pudieron haber sido enjuiciados

conjuntamente. En el art. 193.2 se trata –siendo la duración máxima la suma de todas las penas– de hacer un cómputo global a efectos de establecer los posibles beneficios penitenciarios en el adecuado tratamiento de quien se halla en prisión, pero sin que sea posible atender a condenas futuras (posteriores a la excarcelación) incluso aun cuando lo sean por hechos pasados.

Un supuesto igual ha sido resuelto en ese mismo sentido en el recurso de casación para unificación de doctrina n.º 8/20334/16 por el ATS 1220/2016, de 7 de julio.

De otra parte, la Inspección de la Fiscalía General ha elaborado en este año 2016 un Protocolo interno para la Inspección de los Servicios de Vigilancia Penitenciaria, de cuyo Borrador se dio traslado para informe y sugerencias al Fiscal de Sala Delegado en orden a establecer el texto definitivo, que ha sido aprobado y se aplica en las Inspecciones.

Por último, para cerrar este apartado, se ha de señalar que en fecha 30 de junio de 2016 el Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria emitió la Nota 1/2016, *sobre la contradicción entre la Consulta 1/2016 de la FGE y la Conclusión 11 adoptada en las Jornadas de Fiscales de VP de 2016*. La citada Nota es del siguiente tenor literal:

«En las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria se aprobó en relación con los trabajos en beneficio de la comunidad la siguiente conclusión:

Conclusión 11. Pese a las reformas legales producidas desde que se publicó la Circular de la FGE 2/2004, de 22 de diciembre, se consideran plenamente vigentes los criterios establecidos en la misma sobre los efectos de la declaración de incumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad.

– Si se trata de pena principal el efecto del incumplimiento es la deducción de testimonio por delito de quebrantamiento de condena, sin que proceda intentar el cumplimiento de las jornadas de trabajos en beneficio de la comunidad no ejecutadas.

– Si se trata de pena sustitutiva de conformidad con el derogado art. 88, no procederá deducir testimonio por quebrantamiento de condena, sino que el efecto es única y exclusivamente la ejecución de la pena inicialmente impuesta descontando las jornadas cumplidas.

– Tampoco procederá deducir testimonio cuando los trabajos en beneficio de la comunidad se hubieran impuesto como forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa. En este supuesto y por analogía con el anterior, la consecuencia del incumplimiento debe ser el cumplimiento de aquella en prisión.»

Esa Conclusión, en su último apartado, referido a la responsabilidad personal subsidiaria por impago de la pena de multa que se acuerda sea cumplida mediante trabajos en beneficio de la comunidad –art. 53.1, párrafo segundo– establece que ante el incumplimiento no procederá deducir testimonio por quebrantamiento y sí ordenar el cumplimiento en prisión de la responsabilidad personal subsidiaria que restase por cumplir.

La Consulta de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 24 de junio, *sobre la pena imponible en los casos de quebrantamiento de una pena de localización permanente*, se pronuncia en esta materia del modo siguiente:

«Abordando otros problemas colaterales que el quebrantamiento de la localización permanente plantea, es necesario analizar qué tratamiento dar a los supuestos en los que su ejecución deriva de una sustitución conforme al art. 71.2 CP o de una forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria conforme al art. 53 CP.

Así, cuando la pena de localización permanente se impusiera como sustitutiva de la prisión inferior a tres meses (art. 71.2 CP), el quebrantamiento dará también lugar a la deducción de testimonio y a la incoación de nueva causa por el tipo atenuado del art. 468 CP, no siendo procedente el retorno a la pena original, pues la prisión inferior a tres meses se sustituye “en todo caso”. En estos supuestos la pena de prisión queda definitiva e irreversiblemente sustituida por la pena de localización permanente. El art. 88.2 CP disponía que “en el supuesto de incumplimiento en todo o en parte de la pena sustitutiva, la pena de prisión inicialmente impuesta se ejecutará (...)”, previsión que daba argumentos a la tesis favorable al retorno. Sin embargo, la desaparición de esta regla tras la reforma operada por LO 1/2015 deja desprovista de asideros a tal interpretación.

La localización permanente puede ser también una forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria (art. 53 CP). En este punto ha de recordarse la Circular 2/2004 que establecía que «en los supuestos en los que la responsabilidad personal subsidiaria resultante fuese inferior a tres meses y no se hubiera impuesto conjuntamente una pena de prisión superior a tres meses, salvo que se opte por la suspensión de la ejecución, habrá de ofrecerse al reo imperativamente la posibilidad de cumplimiento mediante trabajos en beneficio de la comunidad».

Pues bien, si descartada la suspensión y los trabajos en beneficio de la comunidad finalmente se opta por la privación de libertad a cumplir mediante localización permanente, el incumplimiento generará igualmente como efecto la incoación de nueva causa por delito de quebrantamiento en su modalidad atenuada.

Debe recordarse, para todos los supuestos de quebrantamiento de la localización permanente, la vigencia de dos pronunciamientos de la Circular 2/2004:

1) «Los Sres. Fiscales mantendrán el criterio de interesar, además de la correspondiente deducción de testimonio, la práctica de nueva liquidación de condena y la reanudación de la ejecución de la pena de localización permanente quebrantada».

2) «El testimonio por quebrantamiento podrá expedirse ante cualquier incumplimiento del deber de permanencia, no siendo necesario que las ausencias se detecten en más de un día. Ello no obstante, para evaluar globalmente la entidad de los incumplimientos y si concurren o no indicios de quebrantamiento será conveniente analizar conjuntamente el informe de la Policía en el que se especifique el total de los incumplimientos detectados».

Por tanto, viene la Consulta a señalar que en el caso de que la responsabilidad personal subsidiaria por impago de la pena de multa se acuerde que sea cumplida mediante localización permanente –art. 53.1 párrafo primero–, si el reo incumpliere la localización, lo procedente será deducir testimonio por delito de quebrantamiento de condena del artículo 468 CP.

La Consulta se pronuncia acerca del modo de cumplir la pena restante incumplida señalando que se interesará la práctica de nueva liquidación de condena y la reanudación de la ejecución de la pena de localización permanente quebrantada.

Existe pues, ante la analogía de supuestos entre localización permanente y trabajos en beneficio de la comunidad como posibles formas de cumplir la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa, una contradicción entre la Conclusión 11 antes citada y la referida Consulta.

Ante dicha situación, el criterio que se recomienda seguir en lo sucesivo ante el supuesto de hecho que contempla la referida Conclusión 11 ha de ser el siguiente:

Primero. Cuando los trabajos en beneficio de la comunidad sean la forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria (art. 53 CP), el incumplimiento habrá de generar la incoación de nueva causa por delito de quebrantamiento. Así lo establece la Consulta, de valor vinculante y preferente al de las Conclusiones de las Jornadas.

Segundo. Acerca del modo de cumplir el resto de la pena incumplida, en principio habrá que comunicar la circunstancia al Juez o Tri-

bunal sentenciador (el que impuso la pena de responsabilidad subsidiaria por multa a cumplir en forma de trabajo en beneficio de la comunidad).

Ciertamente no será posible, salvo que el penado consienta, cumplir las restantes jornadas de trabajo.

Si el penado no consintiera continuar el cumplimiento de los trabajos en beneficio de la comunidad, en tanto que los trabajos no fueron impuestos como pena sino como forma –más favorable y consentida– de cumplir la responsabilidad personal subsidiaria, será procedente el retorno a la responsabilidad personal subsidiaria, a cumplir bien en prisión, bien mediante localización permanente si se tratare de delito leve.

El fundamento de esta interpretación estriba en que en estos casos los trabajos en beneficio de la comunidad son una forma de cumplimiento de la responsabilidad personal subsidiaria».

Por último, el Fiscal de Sala Delegado elevó en octubre propuesta para la concesión de la Cruz Distinguida de Primera Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort a Pablo Gómez-Escolar Mazuela, Fiscal de VP de Alicante, en atención a su magnífico trabajo en esta especialidad, propuesta que contó con el informe favorable de los Fiscales Superior de Valencia y Provincial de Alicante y que ha sido atendida por el Ministerio de Justicia que ha concedido justamente la citada condecoración a nuestro compañero.

10.2 Evolución legislativa

Después de que en 2015 se produjeran numerosas reformas legislativas que afectaron de modo especial a la materia de Vigilancia penitenciaria, en el ejercicio de 2016 es lógico que no haya habido especiales novedades legislativas.

La actividad de los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria se ha centrado en aplicar, tratando de consolidar criterios uniformes, las recientes reformas sobre suspensión condicional de la pena, expulsión, clasificación, naturaleza de la libertad condicional, atención a la víctima en fase de ejecución y reconocimiento mutuo de sentencias.

10.3 Evolución jurisprudencial

La jurisprudencia del TEDH, TC y TS se examina, en las sentencias más relevantes de este año, en las siguientes líneas.

En el TEDH es de interés la Sentencia de 19 de enero de 2016 (caso *Kalda c/ Estonia*) que atiende la demanda de un ciudadano estonio condenado a cadena perpetua a quien en 2007 las autoridades de la prisión le negaron acceso a la web del Consejo de Europa y otras webs jurídicas que contenían información jurídica. Sus quejas fueron desestimadas por las autoridades administrativas y los Tribunales nacionales por razones de seguridad (aumenta el riesgo de que los reclusos mantengan conversaciones prohibidas) y consideraciones económicas (al ser necesario incrementar los costes de vigilancia). El TEDH, tras establecer que el artículo 10 no garantiza el derecho a proporcionar internet a los reclusos, señala que dado que el acceso a ciertas webs jurídicas estaba permitida bajo la ley de Estonia los riesgos señalados por los Tribunales nacionales no son convincentes, por lo que entiende que se ha vulnerado el derecho recogido en el artículo 10 (libertad de recibir informaciones e ideas), al no estar las restricciones justificadas por las necesidades de una sociedad democrática.

La STEDH de 6 de diciembre de 2016 (*Caso Canals c/ Rumanía*) aborda el derecho a no sufrir tratos degradantes por las condiciones de la prisión y el derecho a la vida privada. Se trata de un preso rumano condenado en Bihor a pena de diez años de prisión por tentativa de homicidio agravado. El demandante se queja de las condiciones de su prisión, de la falta de luz y ventilación, de la pobre condición de la comida, del tamaño de la celda (9 metros cuadrados con otros tres internos al principio y más tarde a una celda de 20 metros cuadrados con otros once prisioneros). El 21 de marzo de 2014 el demandante reclama al Gobernador de su prisión que autorizara una salida para poder asistir al funeral de su madre, pero su petición se rechazó sobre la base de que la pena a la que había sido condenado era demasiado larga, y que había ya disfrutado de un permiso ese mismo mes.

En relación con la primera queja señala el TEDH que el artículo 3 del Convenio impone a los Estados la obligación positiva de asegurar que una persona esté detenida en condiciones compatibles con la dignidad humana, indicando que en el presente caso un espacio personal disponible inferior a los 3 metros cuadrados supone una fuerte presunción de vulneración del citado precepto de la Convención. Por ello entiende que se ha producido una violación del art. 3.

En cuanto a la denegación de la autorización para asistir al funeral de su madre, el TEDH considera que debe ser considerada una interferencia con el derecho del demandante al respeto a la vida privada del artículo 8 de la Convención pues las autoridades no contemplaron la posibilidad de establecer una escolta que vigilara al demandante

durante la ceremonia. Se considera que las razones esgrimidas para denegar el permiso no son suficientes.

La STEDH de 17 de enero de 2017 (caso Gencoux c/Bélgica) concierne al mantenimiento en detención del padre del recurrente, un hombre gravemente enfermo. La Corte juzga que no es posible establecer un nexo de conexión entre el encarcelamiento y su fallecimiento, y que el mantenimiento en reclusión no ha constituido un tratamiento inhumano o degradante.

Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre esta materia en 2016 que merecen comentario han sido las siguientes:

Referida al valor probatorio de los partes de los funcionarios de prisiones la STC 161/2016, de 3 octubre, analiza la presunción de inocencia en el procedimiento disciplinario penitenciario, exigiendo que se articule un procedimiento de carácter contradictorio para que pueda ser suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia el parte de los funcionarios de prisiones. En el caso enjuiciado se trataba de las supuestas llamadas efectuadas por un interno que había agotado su cupo utilizando el número de identificación de otros internos. El TC tiene en consideración que la atribución de la conducta ilícita por el parte del funcionario carece de corroboración de ningún tipo y que, de otro lado, no se practicaron las pruebas solicitadas por el interno.

En la STC 137/2016, de 18 de julio, se recuerda la doctrina establecida en las SSTC 57/2008 y 261/2015 sobre el doble cómputo de prisión preventiva y situación de penado. Recuerda que la modificación del art. 58 CP operada por LO 5/2010 implica que haya de admitirse el doble cómputo hasta la entrada en vigor de la referida modificación legal.

Las SSTC 12 y 14/2016, de 1 de febrero, establecen doctrina sobre el cómputo del plazo de prescripción de la pena. Señalan que la petición de indulto suspende la ejecución de la pena pero no interrumpe el plazo de prescripción de la pena. Igualmente la petición de un cumplimiento alternativo a la prisión no interrumpe la prescripción de la pena.

Por último, la STC 130/2016, de 18 de julio, examina las exigencias constitucionales del sobreseimiento y archivo de una denuncia por torturas. Recuerda que no cabe el archivo de una investigación por torturas sin una investigación exhaustiva, agotando todos los medios razonables y eficaces de indagación. Señala que la negativa originaria de la demandante a haber sufrido malos tratos no es argumento concluyente de su inexistencia y que la falta de detección por el médico forense del mal trato tampoco es concluyente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de vigilancia penitenciaria se ha analizado al dar cuenta en el apartado 1 de la actividad ante la Sala Segunda del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria.

10.4 La evolución de la población reclusa

En atención a los datos ofrecidos por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias a 31 de diciembre de 2016, cabe señalar los siguientes datos acerca de la población reclusa.

La población reclusa ha proseguido la disminución iniciada en el año 2010. La reducción se ha acentuado entre los dos últimos años, como cabe ver en el siguiente cuadro adjunto.

2011	70.472
2012	68.597
2013	66.765
2014	65.017
2015	61.614
2016	59.589

La población reclusa por sexo se divide del siguiente modo:

Hombres.....	55.141	92,54 %
Mujeres	4.448	7,46 %
Total	59.589	100 %

Respecto del número de reclusos extranjeros, prosigue igualmente la línea descendente. Se adjunta cuadro estadístico con indicación de la población total reclusa, de los reclusos extranjeros y del porcentaje que éstos suponen en la cifra global:

2011	70.472	24.502	34,78 %
2012	68.597	22.893	33,37 %
2013	66.765	21.116	31,62 %
2014	65.017	19.697	30,29 %
2015	61.614	17.870	29,00 %
2016	59.589	17.130	28,75 %

Se adjunta cuadro distributivo de la población reclusa a 31 de diciembre de 2016 por sexo y condición procesal:

Situación procesal-penal, por sexo.

Situación	Hombres	Mujeres	Total
Preventivos	7.338	658	7.996
Penados	46.632	3.732	50.364
Medidas de Seguridad . .	565	40	605
Penados con Preventivas	606	18	624
Totales	55.141	4.448	59.589

En cuanto a la distribución por grados a 31 de diciembre de 2016 de los penados:

Grados	Hombres	Mujeres	Total
Primer grado	982	65	1.047
Segundo grado	35.514	2.430	37.994
Tercer grado	6.782	956	7.738
Sin clasificar	3.354	281	3.635
Totales	46.632	3.732	50.363

La distribución de la población reclusa por Comunidades Autónomas es la siguiente:

CC.AA.	Hombres	Mujeres	Total
Andalucía	12.779	987	13.766
Aragón	1.944	100	2.044
Asturias	1.151	123	1.274
Baleares	1.457	144	1.601
C. A. Ceuta	178	12	190
C. A. Melilla	259	9	268
Canarias	2.909	225	3.134
Cantabria	516	22	538
Castilla La Mancha . . .	1.661	29	1.690
Castilla y León	4.118	286	4.404
Cataluña	7.968	592	8.560
Extremadura	938	63	1.001
Galicia	3.226	203	3.429
La Rioja	272	15	287
Madrid	7.042	845	7.887
Murcia	1.484	119	1.603
Navarra	259	24	283

CC.AA.	Hombres	Mujeres	Total
País Vasco	1.100	123	1.223
Valenciana	5.880	527	6.407
Totales	55.141	4.448	59.589

Respecto de la distribución por edades, adjuntamos dos cuadros representativos de la situación a 31 de diciembre de 2016, respecto de penados y preventivos:

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (penados)	279	15	294
De 21 a 25 años (penados)	3.658	235	3.893
De 26 a 30 años (penados)	6.842	475	7.317
De 31 a 40 años (penados)	15.719	1.319	17.038
De 41 a 60 años (penados)	18.650	1.575	20.225
De más de 60 años (penados)	1.945	149	2.094
No consta (penados)	1	0	1
Totales	47.094	3.768	50.862

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (preventivos)	339	24	363
De 21 a 25 años (preventivos)	879	97	976
De 26 a 30 años (preventivos)	1.023	87	1.110
De 31 a 40 años (preventivos)	2.344	239	2.583
De 41 a 60 años (preventivos)	2.374	169	2.543
De más de 60 años (preventivos)	255	16	271
No consta (preventivos)	0	0	0
Totales	7.214	632	7.846

En cuanto a la tipología delictiva de la población reclusa:

	Hombres	Mujeres	Total
Homicidio y sus formas	3.510	293	3.803
Lesiones	2.340	165	2.505
Contra la Libertad	651	58	709
Contra la Libertad Sexual	3.162	50	3.212
Contra el Honor	2	1	3
Delitos y Faltas de Violencia de Género	3.975	12	3.987
Contra las Relaciones Familiares	193	13	206

	Hombres	Mujeres	Total
Contra el Patrimonio y el Orden Socioeconómico. .	18.333	1.369	19.702
Contra la Salud Pública	9.474	1.344	10.818
Contra la Seguridad del Tráfico	1.126	32	1.158
Falsedades	741	88	829
Contra la Administración y Hacienda Pública.	252	30	282
Contra la Administración de Justicia.	662	107	769
Contra el Orden Público.	1.785	121	1.906
Resto de delitos	564	70	634
Por faltas	58	5	63
No consta delito.	49	1	50
Totales	46.877	3.759	50.636

10.5 Cuestiones de interés suscitadas por los Fiscales Coordinadores

Son muchas las cuestiones de interés suscitadas en las Memorias por los Fiscales que asumen esta responsabilidad en las distintas Fiscalías. Por razones de espacio no es posible sino solamente hacer referencia a las que acumulan mayor carga de preocupación y comentario en las distintas Memorias.

El Fiscal de VP de Alicante, Ilmo. Sr. D. Pablo Gómez-Escolar, señala que «el hospital psiquiátrico penitenciario debe reservarse a los supuestos de cumplimiento de medidas de seguridad de mayor extensión y peligrosidad, acudiéndose a los recursos de la red sociosanitaria comunitaria en otro caso. Se insiste en que Fiscales y Jueces debemos hacer un esfuerzo para que solo los casos que requieran especial atención sean atendidos en este centro.

De otra parte, da cuenta de que la dirección del centro ha planteado la situación de algunos internos con trastorno de personalidad que alteran la normal convivencia y no se benefician terapéuticamente de su permanencia en el hospital psiquiátrico penitenciario, sugiriendo la posibilidad de traslado a centros de cumplimiento ordinario aunque estén cumpliendo medida impuesta por eximente completa. Tanto en esos contactos, como cuando se ha planteado formalmente en algún expediente, nos hemos opuesto, invocando razones de legalidad (solo se puede cumplir medidas en centros psiquiátricos, conforme al art. 96 CP, y los de cumplimiento no lo son) y asistenciales, toda vez que pese a la implementación en los centros ordinarios de programas de tratamiento específicos (PAIEM), ni el personal (no hay psi-

quiatras en plantilla) ni los medios (no hay departamento de agudos) son equiparables a los existentes en establecimientos especiales. Así lo ha venido considerando también el JVP de Alicante y los órganos sentenciadores ante los que se ha planteado. Y no solo en las eximentes completas, sino también en las incompletas, ámbito en el que Instituciones Penitenciarias está planteando a los sentenciadores la autorización para cumplir en centro ordinario. Para evitarlo, se acordó en Junta de Fiscalía, a propuesta del informante, que cualquier petición en ese sentido se me comunicase, como decano de ejecutorias y vigilancia penitenciaria, para dar una respuesta uniforme.

Respecto de la nueva libertad condicional, el criterio de que solo podría aplicarse la LO 1/15 cuando fuese más favorable acogido como Conclusión en las Jornadas de Fiscales de VP, ha sido asumido por los dos juzgados de vigilancia penitenciaria de la provincia de Alicante, habiéndose incluido en el expediente administrativo una diligencia de *consentimiento informado*, en la que los internos han optado masivamente por la aplicación del régimen del CP derogado, más favorable. No se ha producido ninguna incidencia relevante en su aplicación. En las que se ha aplicado el nuevo régimen, destacar la resolución de la Sección 10 de la AP de 20.1.16 sobre el plazo de suspensión, afirmando que es un mínimo de 2 años, conforme dispone el art. 90.5. 4 del CP, aunque quede menos pena por extinguir, coincidiendo con el criterio que establecimos en las Jornadas de Vigilancia Penitenciaria de 2016».

La Fiscal coordinadora de Santander, Ilma. Sra. Doña Felicidad Andrés Puerto, destaca la celeridad y eficiencia general en la tramitación de los procedimientos por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y el hecho de que la práctica totalidad de los recursos de apelación interpuestos por la Fiscalía, siempre directamente, sin reforma previa, han sido estimados.

El Fiscal de Burgos señala que la implantación del expediente digital ha ocasionado retrasos en la tramitación. Durante todo el año 2016 los Centros Penitenciarios han remitido en formato papel cualquier documentación que tuviera por destino el juzgado de Vigilancia y esto hace que sea necesaria una ingente labor de escaneado. Igualmente señala que con la antigua tramitación completa en papel, cada notificación venía acompañada del expediente, de forma que era muy sencillo, en breves instantes, comprobar si la resolución era conforme con el informe del Fiscal o si, en su caso, tras un estudio más reposado debía interponerse recurso. Con el actual sistema de notificación, es preciso, si se quiere evaluar cada una de ellas, abrir el Visor de Minerva y examinar el contenido del procedimiento. Esto resulta extremada-

mente laborioso, especialmente en una materia como la Vigilancia Penitenciaria en la que existen un gran volumen de procedimientos de escasa complejidad pero que generan un ritmo muy intenso de notificaciones, de forma que será necesario emplear una cantidad ingente de tiempo para finalmente comprobar que, en la práctica totalidad de las ocasiones, el resultado será estar conforme con lo notificado.

El Fiscal de VP de Badajoz, Ilmo. Sr. D. Juan Manuel Tejada Chacón, informa que no se ha implantado el nuevo sistema informático de *papel cero* que estaba previsto para el año 2016. El Juzgado continúa enviado los expedientes físicamente en papel. Desde luego si no se cambia radicalmente el actual sistema de «Lexnet» –que exige abrir al menos cuatro aplicaciones informáticas para completar la recepción del expediente, elaboración y remisión del informe– será imposible que una sola funcionaria se pueda encargar de la tramitación de todos los expedientes. Confiamos en que se implante en el futuro un sistema más sencillo, ágil y eficaz.

Señala asimismo sobre la retroactividad de la libertad condicional que a raíz del Dictamen 1/15, *sobre aplicación retroactiva del régimen de libertad condicional*, que ha utilizado la Fiscalía para interponer recursos contra las resoluciones del JVP, éste cambió finalmente de criterio, aceptando el criterio de la Fiscalía. Este año, por tanto, esta cuestión ha sido pacífica.

La Fiscal de León, Ilma. Sra. D.^a María Cruz Guerrero Gómez, da cuenta, en materia de plazo de suspensión en la libertad condicional, que los recursos de los Fiscales de Vigilancia han sido ya resueltos por la Sección 3.^a de la Audiencia Provincial (Sección Penal) estimando plenamente los argumentos en que se basaban y que, en su esencia, son coincidentes con lo establecido en las Conclusiones de las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria de 2016 (conclusión A.2.3.).

La Fiscalía Provincial de Palencia informa de las dificultades en las penas de trabajos en beneficio de la comunidad. Ahora el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria no aprueba el plan de ejecución sino que se limita a tomar conocimiento del mismo sin perjuicio de su inmediata ejecutividad. El número de expedientes tramitados es alto, al tratarse de una pena que se impone con mucha frecuencia en los delitos contra la Seguridad Vial. Los principales problemas en la ejecución de la citada pena radican por un lado en las dificultades para conseguir que el penado se dirija a los servicios sociales penitenciarios para fijar el plan de ejecución, siendo ineficaces en ocasiones las citaciones que se efectúan. Por todo ello se ha procedido a citar al penado con apercibimiento de incurrir en un delito de desobediencia, deduciendo tes-

timonio en aquellas ocasiones en las que se incumple la orden de comparecer.

También se plantean problemas en aquellas ocasiones en las que el penado alega circunstancias personales de enfermedad, jubilación, etc., para manifestar que no puede cumplir la pena impuesta. En esas ocasiones se recurre al informe del médico forense con el fin de valorar la posibilidad de que el condenado desempeñe algún tipo de trabajo adaptado a sus condiciones, pero ha habido supuestos donde la pena ha resultado en definitiva inejecutable ante la situación personal del penado.

En alguna otra ocasión cuando el condenado reside en el extranjero, la pena ha resultado también inejecutable ante la ausencia de previsiones legales en la materia que permitan la ejecución de la citada pena fuera de España. Esta situación se plantea con cierta frecuencia al ser una pena aparejada al delito del art. 379 CP, que se impone por tanto a los conductores extranjeros que atraviesan el territorio español e incurrir en alguna de las conductas tipificadas en el citado artículo y siguientes del C. P.

En esa misma línea el Ilmo. Sr. D. Ignacio Balbás, Fiscal de Málaga, indica que el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad se hace muy compleja en demasiados casos, al estar sometida a un plazo de prescripción muy corto cuando son penas leves y por no prosperar las deducciones de testimonio por quebrantamiento de condena. El penado jugando con estas variables dificulta en muchos casos el cumplimiento de esta pena ya sea no recogiendo las citaciones, colocándose en paradero desconocido o alegando diversas excusas, personales, de salud, familiares, laborales..., para diferir o paralizar el cumplimiento. Se hace precisa, concluye, una regulación más minuciosa del cumplimiento de esta pena.

La Fiscal Coordinadora de Huelva, Ilma. Sra. D.^a María Dolores Mohedano Sánchez, señala en este punto su parecer favorable a implantar en todo el territorio nacional una agenda informática única para que, cuando el reo sea requerido de cumplimiento de la pena mediante comparecencia personal en el Juzgado, pueda conocerse desde la oficina judicial correspondiente cual es la disponibilidad del dietario de citas ante los SSP del lugar donde los trabajos vayan a desarrollarse, y así ofrecer en esa comparecencia al penado el día y hora en que tendrá lugar la entrevista para elaborar el plan de ejecución, lo que sin duda facilitaría el control del inicio de la ejecución de la pena o la desobediencia a la orden judicial.

El Fiscal de Salamanca, Ilmo. Sr. D. Ángel Marín Cano, refiere la notable incidencia de la utilización del sistema de videoconferencia

para la realización de actuaciones judiciales, sistema que se ha ido incrementando paulatinamente desde su instalación, constituyendo un sistema ágil y efectivo desde el punto de vista penitenciario, puesto que evita numerosos traslados y salidas.

Asimismo señala la problemática de los permisos de salida cuando de internos extranjeros no legalizados en nuestro país se trata. Un problema importante en un Centro Penitenciario como el de Topas, donde gran número de los internos presentan dichas características. Ciertamente el riesgo de quebrantamiento es muy elevado y por ello se hace ineludible articular un sistema para que esta tipología de presos pueda disfrutar de permisos como paso previo ineludible para la vida en libertad, y antes de poder disfrutar de la correspondiente libertad condicional; sistema en el que tienen particular importancia los recursos sociales procurados por diversas instituciones tanto de ámbito público como privado que permiten ofrecer apoyo, acogida y aval a los internos a la hora de disfrutar los permisos de salida.

El Ilmo. Sr. Teniente Fiscal de Córdoba, D. Manuel Jiménez Alarcón, indica que el Centro Penitenciario de Córdoba es el Centro de España que mayor uso de medios telemáticos (pulseras) tiene en la actualidad en funcionamiento. Asimismo indica que el funcionamiento del Centro Penitenciario a nivel administrativo, funcional, técnico, sanitario y de aprovechamiento de medios se puede calificar tal y como viene ocurriendo desde su apertura como de excelente, así como las relaciones con Fiscalía y el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, el cual funciona prácticamente al día.

La Fiscal Coordinadora de Granada, Ilma. Sra. D.^a Isabel Hernández Escobar, indica que tras la entrada en vigor de la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito*, la tramitación de expedientes en materia de vigilancia penitenciaria se ha demorado en ocasiones en las que han surgido ciertas dificultades en orden a la localización de las víctimas y averiguación de sus domicilios.

Destaca la Fiscalía de Sevilla el elevadísimo número de expedientes que se registran a diario en la Fiscalía procedentes de los dos Juzgados de Vigilancia Penitenciaria –los núm. 2 y 11– de Sevilla: 11.229 es la cifra a que asciende la suma de los expedientes que han incoado el año pasado ambos órganos jurisdiccionales (dedicados a permisos de salida, 4.778, y a seguimiento de penas de TBC, 2.669). La ratio de informes anuales por Fiscal es muy elevada pues rebasa holgadamente cada año, la cifra de los 6.000. Hacen mención especial –que aquí se recoge para dejar constancia– a las dos funcionarias dedicadas al servicio de vigilancia, D.^a Ramona y D.^a Antonia, que realizan a diario una labor ejemplar.

El número total de expedientes realizados por la Sección de Vigilancia Penitenciaria de la Fiscalía Provincial de Madrid, como informa la Fiscal Delegada Ilma. Sra. D.^a Rosario Lacasa Escusol, en el año 2016 es de 41.752. La especialización de los Fiscales ha supuesto un elevado nivel jurídico en los dictámenes emitidos. La permanencia diaria que se encomienda con carácter exclusivo a un Fiscal, para atención de dictámenes urgentes en los que se debe de adoptar un criterio rápido en temas complejos, supone que el número de expedientes urgentes sobrepasa frecuentemente los 80 diarios.

En la Fiscalía de Barcelona cuatro Fiscales están dedicados en exclusiva al Servicio de Vigilancia Penitenciaria. A la fecha 28/12/16 la población reclusa en Cataluña era de 8.570 internos. El número de dictámenes elaborados y emitidos por la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria ha sido de 26.210 informes. Con respecto a la Administración Penitenciaria Catalana, señalar que recientemente se ha producido el cambio del Director General de Instituciones Penitenciarias, siendo nombrado D. Amand Calderó.

Da cuenta la Fiscalía en su Memoria que durante el año 2016 se ha producido una grave incidencia en los permisos, pues el interno T. P. C. condenado reincidente por agresión sexual que cumplía condena por violar a una mujer tras trasladarla a una zona boscosa y abandonarla dándola por muerta tras haberla apuñalado, recibía propuestas positivas de permiso del Centro Penitenciario de Brians 1. Hasta en 13 ocasiones el permiso le fue denegado, por el informe negativo del Ministerio Fiscal, por la Juez de Vigilancia Penitenciaria n.º 2 de Cataluña, hasta que finalmente le fue concedido el permiso al haberse estimado por la Audiencia Provincial de Barcelona el recurso de apelación presentado por el interno pese a los informes negativos del Ministerio Fiscal y la opinión contraria de la Juez de Vigilancia Penitenciaria. El interno durante el permiso repitió exactamente los mismos hechos y delitos por los que cumple condena.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, existe un único Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, que despliega su jurisdicción sobre las tres provincias vascas, en las que están ubicados los Centros Penitenciarios de Alava-Araba, Basauri-Bilbao y Donosti-San Sebastián. El número total de internos en los mismos, a fecha 31 de diciembre de 2016, es de 1.222 internos. Comparando esta cifra global con las de años anteriores, se puede observar una disminución progresiva dado que el número total de internos en 2015 fue de 1280, en 2014 fue de 1342 y 1401 internos en 2013. El Centro Penitenciario de San Sebastián (Martutene), presenta todos los problemas típicos de su antigüedad (fue construido en el año 1948), lo que en algunos supuestos

conlleva quejas en torno a la falta de espacio suficiente. No obstante, se está construyendo un nuevo Centro penitenciario, en la localidad de Lasarte, denominado «Zubieta», siendo así que derivado de la situación económica actual, se está dilatando en el tiempo la finalización del proyecto.

11. DELITOS ECONÓMICOS

11.1 Introducción

Tal y como venimos señalando en anteriores ocasiones la Sección de Delitos Económicos viene funcionando con normalidad absoluta en la práctica totalidad de las Fiscalías Provinciales, incluso podríamos añadir que en aquellas en que ello no ocurre es debido a lo reducido de su dimensión territorial y por lo tanto, los escasos asuntos que sobre nuestra materia se plantean.

Caso distinto es el de las Fiscalías de Área, algunas de las cuales tienen un desarrollo funcional muy similar a las Fiscalías convencionales (Gijón, Vigo, Elche...) mientras que otras, se presentan con una problemática distinta que continua suponiendo la práctica imposibilidad de autonomía en la materia.

En todo caso, debemos poner de manifiesto el crecimiento de la Sección.

Los balbuceos que caracterizaron su nacimiento y primeros pasos, hace tiempo que fueron sustituidos por un caminar firme y seguro que aconsejan nuevas soluciones para afrontar la problemática que la mayoría de edad comporta.

En efecto en la actualidad, según recuerda la Instrucción de la FGE 1/2016 el marco jurídico de los Fiscales de Sala Delegados –entre los que se cuenta el de la especialidad reseñada– *se integra por las previsiones del apartado tercero del artículo 22 EOMF conforme al que el Fiscal General del Estado podrá delegar a los Fiscales de Sala funciones relacionadas con la materia propia de su competencia. Los Fiscales de Sala Delegados asumirán dichas funciones en los términos y con los límites que establezca el acto de delegación, que será revocable y en todo caso se extinguirá cuando cese el Fiscal General. Dentro de tales límites los Fiscales de Sala podrán proponer al F. G. E. las Circulares e Instrucciones que consideren necesarias, participar en la determinación de los criterios para la formación de los Fiscales Especialistas y coordinar a nivel estatal la actuación de las*

Fiscalías, sin perjuicio de las facultades de los respectivos Fiscales Jefes de los órganos territoriales.

Tal vez por tener un reducido ámbito competencial los Fiscales de Sala Delegados no tienen exclusividad ni disponen de Fiscales adscritos.

Pues bien, la experiencia diaria nos muestra de forma diáfana, la creciente complejidad tanto cuantitativa como cualitativa de las materias que están encomendadas a los componentes de la Sección. Señaladamente, los delitos contra la Hacienda Pública presentan a día de hoy características que los singularizan y requieren un tratamiento específico. No olvidemos, además, que las específicas connotaciones de su punición, y los diferentes organismos que pueden intervenir en la misma, han compartido la existencia de frecuentes modificaciones en su regulación, tanto en el ámbito administrativo como en el estrictamente penal.

Es por todo ello, que entendemos llegada la hora de la creación de un Fiscal Coordinador en materia de delincuencia económica, con especial dedicación a los delitos contra la Hacienda Pública (posiblemente sería aconsejable también la incorporación de los delitos responsabilidad de las personas jurídicas, que, innecesario es decirlo, por su novedad y especificidad, deben ser objeto de estudio singularizado). Dicho órgano, cuyo titular debería tener la categoría personal de Fiscal de Sala y estar revestido de las competencias a que hace referencia el artículo 20 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y las que las pudiera atribuir la Instrucción en la que se determinara su funcionamiento.

La solución que se propugna, creemos que sería la adecuada para ejercer las necesarias funciones de coordinación y formación y adopción de criterios uniformes de actuación en la materia, que tan necesarios se presentan en la actualidad.

No obstante, la idea apuntada, por su transcendencia, tal vez, debiera ser objeto de un debate profundo y meditado que puliese posibles aristas.

11.2 Problemática general

Aunque la mayor parte de los temas que a continuación se tratan ya han sido expuestos en trabajos anteriores, no nos resistimos, a riesgo de ser tachados de reiterativos, a abordarlos siquiera sea con evidente brevedad.

Es claro, que la materia que nos atañe es especialmente sensible a cambios legislativos y jurisprudenciales para su correcto tratamiento. Ello obliga a todos los que a ella dedican su esfuerzo a una permanente labor de estudio y formación para abordar la creciente complejidad cuantitativa y cualitativa de los asuntos encomendados. Es pues, un hecho la necesidad de especialización de los compañeros destinados en ésta Sección (que por lo demás sería predicable también, respecto de los Jueces encargados de la Instrucción –en tanto la misma les esté encomendada–, y/o decisión de las causas incoadas por estos delitos); también lo es, la escasa renovación que se observa en los compañeros a ella dedicados, pues la dificultad del trabajo hace poco probable que atraiga a los más jóvenes.

En ese sentido debemos insistir una vez más en que la formación continuada se antoja fundamental. Sin embargo, su reflejo actual, reducido a unas jornadas de dos días de duración parece excesivamente corto, aún cuando gozan de razonable aceptación, pero están limitados a un máximo de 50 personas. Sería, pues, aconsejable repetirlos total o parcialmente, en distintos lugares de nuestra geografía, adecuando su contenido a las peculiaridades sociales o legislativas del territorio en que se impartan.

El ámbito competencial de la Sección está –creemos– definitivamente a sentado. La única peculiaridad a señalar, es la creciente importancia de los delitos contra la Hacienda Pública, sobre todo en lo que hace referencia a defraudaciones de IVA; es notable también el aumento de causas instruidas por delitos cometidos por personas jurídicas.

Un año más debemos congratularnos del esfuerzo de los Fiscales Delegados (y/o Fiscales Jefes) para mantener un clima de cordialidad y comprensión en la relación con Autoridades y Organismos con competencia en la investigación o enjuiciamiento de los delitos que nos están encomendados. En éste plano destacar a los componentes de la Magistratura que en general están dispuestos a allanar las posibles dificultades que con frecuencia se plantean en asuntos de posible complejidad.

Se hace necesario mencionar también a la AEAT, Haciendas Forales allá donde existen, Abogacía del Estado, Vigilancia Aduanera, Servicios Jurídicos de la Seguridad Social, Policía especializada (Cuerpo Nacional de Policía, o Guardia Civil)... etc. Con todos ellos existe una magnífica relación, y la sensación de que siempre están dispuestos a hacer lo que esté en su mano en todo aquello que redunde en un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia.

Otra vez debemos reiterar lo que se antoja un deseo inalcanzable: el que existan grupos o unidades de funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad especializados en la investigación de la delincuencia económica a las órdenes directas y exclusivas de Jueces o Fiscales encargados de depurar las responsabilidades derivadas de estos delitos.

Terminaremos este epígrafe con dos temas que se han convertido en recurrentes en los últimos años: las continuas (y profundas) reformas legislativas de la materia y la crisis económica.

Pues bien, cuando habíamos logrado asimilar el contenido de la LO 5/2010, debemos abordar la profunda reforma que han supuesto las Leyes Orgánicas 1 y 2/2015 en el orden sustantivo y las Leyes Orgánicas 13/2015 y la L. 41/2015 en el Procesal.

Evidentemente su estudio ha supuesto un importante y necesario esfuerzo para todos los profesionales de la ciencia jurídica. A ello dedicamos la mayor parte del contenido de las Jornadas para Especialista celebradas en el Centro de Estudios Jurídicos a la que nos referiremos más adelante.

Si atendemos a las cifras macroeconómicas –y a la desventura con lo que parecen comportarse gran parte de las denominadas «clases medias»– habría que pensar que los mayores efectos de la crisis económica han remitido. No obstante, resulta obvio que tal conclusión no es válida para una importantísima parte de la población. La recomendación que otras veces hemos hecho a los Fiscales nos sigue pareciendo válida: *Evitar en lo posible la criminalización de conductas cuya causa única sea la desesperada situación económica del autor, y por contra extremad el rigor en la persecución de aquellas actividades defraudatorias que causaren pérdidas de puestos de trabajos o perjuicios a pequeños ahorradores.*

11.3 Datos estadísticos

Un año más tenemos que lamentar la falta de un sistema informático normalizado e igual para todo el territorio, sin el cual se hace imposible realizar una fotografía fiable del trabajo realizado.

Así las cosas solo podemos ofrecer datos cuantitativos más o menos aproximados, y sin estar ciertos de la exactitud de las afirmaciones que al respecto se efectúan.

Señalaremos, no obstante, que la cifra total de procedimientos incoados permanece estable con ligera tendencia a aumentar.

Tal y como constatábamos en años anteriores de los delitos contra la Hacienda Pública aumentan las defraudaciones de IVA y sociedades y descenden las defraudaciones de IRPF.

La atribución del enjuiciamiento de los delitos societarios a los Juzgados de lo Penal, hace muy difícil su cuantificación.

Es cada vez más frecuente la existencia de resoluciones judiciales en que se decreta la responsabilidad penal de personas jurídicas.

11.4 **Reseñas de las Memorias de las distintas Fiscalías**

Es preceptivo que en la Memoria que cada Fiscal presenta a la F.G.E., exista un apartado dedicado a glosar la actividad de la Sección de Delitos Económicos.

La calidad y extensión de los trabajos presentados hace absolutamente imposible la puntual transcripción de cada uno de ellos. Nos limitaremos ahora, a ofrecer un breve relato de las aportaciones que nos parecen más interesantes.

Así por ejemplo, el Fiscal del País Vasco constata la dificultad que plantea aplicar la doctrina del levantamiento del velo durante la ejecución de la responsabilidad civil fijada en la Sentencia final.

El Fiscal de Guipúzcoa destaca la necesidad de valerse para la correcta instrucción de estos delitos de complejos informes periciales que requieren mucho tiempo para su elaboración.

El Fiscal de Vizcaya resalta la dificultad de efectuar un seguimiento puntual en las causas iniciadas por delitos societarios.

Desde la Fiscalía de Álava se pone el acento en la necesidad de mantener una renovación continua para tener el conocimiento requerido en la materia económico-fiscal.

La preocupación principal del Fiscal de Islas Baleares viene determinado por la incoación de numerosos procedimientos contra grupos o subgrupos de delincuentes la mayoría de ellos de nacionalidad extranjera; los mismos en multitud de ocasiones pretenden blanquear los beneficios obtenidos en las Islas.

Tal vez por ello lamenta la escasez de la plantilla para hacer frente a las crecientes necesidades.

El Fiscal de Ciudad Real resalta el retraso en la tramitación de los asuntos debido a *la complejidad de la materia y sobrecarga de trabajo que soportan los Juzgados de Instrucción.*

También el Fiscal de Zamora se hace eco de la existencia de tramas delictivas con conexiones internacionales –en concreto con la

vecina Portugal–, y por lo tanto, la conveniencia de activar la cooperación internacional.

Sorprende que el Fiscal de Palencia reivindique la necesidad de dotar a los juzgados de un perito judicial de la especialidad, aún cuando acto seguido precisa que el número de estos delitos no es significativo en la provincia.

El Fiscal de León se queja de la dificultad de determinar el número real de insolvencias punibles producidas por existir varias denominaciones para las mismas.

El Fiscal del Tribunal Superior de Las Islas Canarias resaltó el escaso de asuntos decididos por Sentencia en relación con el de incoados.

Pone de manifiesto la problemática de la nueva regulación dada por la LO 1/2015 a la administración desleal.

El Fiscal Jefe de Tenerife recuerda que las Islas tienen un régimen fiscal, distinto al resto del país.

Comenta la importante cantidad de estafas cometidas en arrendamiento *Time sharing* (aprovechamiento compartido para usos turísticos).

Desde Navarra se destaca *el afán de las partes personadas de torpedear los procedimientos con continuas impugnaciones que dificultan el enjuiciamiento*.

Opinión contraria parece mantener la Fiscal de Cantabria que resalta el especial incremento de la labor de control de la AEAT y Tesorería General de la Seguridad Social, así como el esfuerzo para lograr más agilidad en la tramitación de los procedimientos por todos los operadores jurídicos.

El Fiscal de Pontevedra lamenta lo que califica de rígidos criterios que en ocasiones mantiene la Abogacía del Estado en algunas cuestiones (p. ej. cuantía de las multas) que dificulta la posibilidad de obtener conformidades.

También señala la utilización cada vez más frecuente de testaferrros, administradores de hecho y sociedades fiduciarias lo que hace imposible la identificación del autor real de los hechos.

Denuncia la práctica de alguna defensa consistente en proponer en el trámite de cuestiones previas previsto en el art. 786.2 LECrim, complejas pruebas periciales o documentales voluminosas, lo que provoca indeseados retrasos.

La misma queja se nos plantea por la Fiscalía de Cádiz.

El Fiscal de Ourense reivindica un sistema informático que permita un mayor y mejor control de los asuntos.

En la Fiscalía de Sevilla pone de manifiesto que la aplicación de la nueva redacción del art. 324 Lecrim, ha venido a hacer más gravosa la atención de los asuntos. En su opinión (compartida por muchos compañeros) el plazo allí establecido es imposible de cumplir en la mayoría de los casos.

Constata la localización de un nuevo núcleo de defraudación de subvenciones en las producciones cinematográficas.

La situación de la Sección en Málaga es de absoluta saturación. Tienen entrada mayor número de asuntos de los que salen.

La Fiscal de Granada lamenta la *obsoleta estructura de las oficinas de la Fiscalía*.

El Fiscal de Tarragona señala la conveniencia de que asista al J. Oral el Fiscal que intervino durante la Instrucción y/o formuló escrito de acusación.

En Lérida constatan la complejidad de la instrucción de las causas que se agrava cuando es una persona jurídica la presunta responsable.

El Fiscal de Murcia destaca el cambio de criterio operado en los Juzgados de lo Penal que ahora no exigen la necesidad de dotar de Abogado y Procurador a personas físicas o jurídicas a quienes se solicita meramente responsabilidad civil. Sólo se requerirá que se les notifique la resolución dándole oportunidad de personarse y presentar escrito de defensa.

El Fiscal de La Rioja constata un sensible aumento de los delitos societarios, señaladamente en materia de impugnación de acuerdos sociales.

Como la mayoría de sus compañeros resalta la necesidad de especialización para abordar la delincuencia económica, cuya actualidad –dice– es manifiesta.

La Fiscal de Asturias destaca la conveniencia de mantener cauces de comunicación entre la Sección de delitos económicos y el Fiscal de Vigilancia Penitenciaria, en relación con la información patrimonial de los condenados.

En Valencia han observado un aumento de denuncias por delitos contra la Hacienda Pública, y se congratulan de la agilización en la instrucción de las causas, lo que no ocurre en los señalamientos del juicio oral en los que existe un notable retraso.

El Fiscal de Alicante relata la compleja defraudación ideada por un grupo de comerciantes mayoristas de origen chino establecido en nuestro país pero con la pretensión de introducir sus productos en la Unión Europea.

Sin embargo, observa una disminución importante del número de denuncias remitidas por la AEAT, así como de la cuantía de las cantidades supuestamente defraudadas.

Tal afirmación está en clara contradicción con lo señalado por el Fiscal de Extremadura que se asombra del aumento de las cuotas defraudadas.

El mismo Fiscal destaca la dificultad de obtener Sentencias condenatorias en los supuestos de blanqueos imprudentes incardinables en el n.º 3 del artículo 301 Código Penal.

Por último, nos referiremos, bien que con la necesaria síntesis a los trabajos remitidos por las Fiscalías de Madrid y Barcelona, que por su experiencia y singularidad de los asuntos despachados constituyen las aportaciones más importantes aún cuando no siempre coincidan en sus apreciaciones.

En Madrid, han observado un aumento en el número de procedimientos en trámite. Se congratulan, no obstante de que haya aumentado el número de Sentencias dictadas con un alto porcentaje de resoluciones conformes con las tesis del Ministerio Fiscal.

Señala la necesidad de la firma de un convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado que refuerce los cauces de colaboración entre ambas Instituciones.

El Fiscal de Barcelona, sin embargo, detecta una reducción en el número global de procedimientos, aunque con la curiosidad de que los asuntos calificados superan ampliamente a los que se encuentran en tramitación.

Es significativa la disminución de denuncias remitidas por la AEAT.

Constata la expansión del procedimiento, administrativo que ya no deberá paralizarse por el inicio de las actuaciones penales.

11.5 Cuestiones de interés

Aunque ya fue abordado en la Memoria correspondiente a 2015, toda vez que la cuestión culminó durante el periodo de tiempo al que se contrae el presente trabajo con el Decreto de la (entonces) Fiscal General del Estado, parece oportuno reproducir ahora íntegramente el mismo.

Como se recordará la cuestión afectaba a un deportista profesional que había cedido los ingresos obtenidos por derechos de imagen a una sociedad constituida al efecto y radicada en un lugar de tributación notablemente más baja de la que correspondería en nuestro país. La

Fiscalía de Madrid en un magnífico informe con lujo de argumentos y citas jurisprudenciales, sostenía que se debía proceder al archivo de las diligencias incoadas por cuanto el obligado tributario no había cometido «ocultación de clase alguna», y sin ella no puede hablarse de contrato simulado y por ende, tampoco de delito fiscal.

El Fiscal Coordinador no coincidió con éste análisis y elaboró un dictamen sosteniendo la tesis contraria. La discrepancia fue sometida a la F.G.E. que lo decidió por Decreto de 1 de Febrero de 2016 en los siguientes términos:

«Acuso recibo de su escrito remitido en fecha 11 de enero de los corrientes, en el que se adjuntaba informe del Fiscal Decano de Delitos Económicos proponiendo el archivo de sus Diligencias de Investigación 523/2015, incoadas como consecuencia de la remisión por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de un Informe-Denuncia en relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los ejercicios 2010, 2011 y 2012 de X, jugador de fútbol, por la cesión de sus derechos de imagen a una sociedad radicada en Madeira (Portugal).

Habiéndose producido una discrepancia de criterio entre la Fiscalía de Madrid y el Fiscal de Sala Delegado de Delitos Económicos, procede aplicar las previsiones de la Instrucción 1/2015, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados, por lo que debe ser la Fiscal General del Estado quien, ponderados los argumentos de unos y otros decida si asumir las observaciones del Fiscal de Sala, dando la orden al Fiscal Jefe correspondiente, asumir los criterios de la Fiscalía territorial, u optar por otra solución.

Con carácter previo debo subrayar el meritorio trabajo de la Fiscalía de Madrid y de su Sección de Delitos Económicos, que tiene su reflejo en la meticulosidad, exhaustividad y amplia motivación de las resoluciones adoptadas en las Diligencias de Investigación 523/2015 y en especial, en su decreto de archivo. Ruego a V. I. traslade esta valoración a los limos. Sres. D. Javier Rodrigo de Francia, Fiscal Decano de la Sección de Delitos Económicos de la Fiscalía Provincial de Madrid, y Dña. Inmaculada Sánchez-Cervera Valdés, Fiscal de la Sección de Delitos Económicos Fiscales.

Expuestos los antecedentes, y analizados los argumentos esgrimidos en el informe del Fiscal de Sala Delegado de Delitos Económicos y en el de la Fiscalía Provincial del Madrid, interesó de V. I. se proceda a la judicialización de las Diligencias de Investigación 523/2015 mediante la presentación de denuncia o interposición de querrela, con base en los siguientes argumentos:

Mantiene la Fiscalía de Madrid la inexistencia de reproche penal en la conducta de X sobre la base de que su conducta fue abierta y

clara, al haber reconocido ante la Agencia Tributaria la existencia de la sociedad domiciliada en Madeira y la titularidad de sus acciones, calificando la conducta, «todo lo más», de fraude de ley y no de simulación contractual. La Fiscalía de Madrid descarta *ab initio* la simulación argumentando que el hecho de que la sociedad solo cuente con un único trabajador no es relevante, pues pudo operar a través de agencias especializadas y que la sociedad cumplía con sus obligaciones fiscales en Portugal.

Para la Fiscalía de Madrid, el fraude de ley, a diferencia de la simulación, no tiene entidad para integrar el delito de fraude fiscal, de conformidad con las Sentencias 120/2005, 48/2006 y 129/2008 del Tribunal Constitucional que a tal fin invoca y que habrían corregido la doctrina contraria del Tribunal Supremo.

Argumenta en sentido contrario el Fiscal de Sala Delegado de Delitos Económicos que «nos encontramos ante un supuesto claro y nítido de simulación contractual» a la vista de los datos indiciarios obrantes en la investigación, a saber: la cesión de los derechos de imagen del obligado tributario a una sociedad radicada en un territorio considerado como paraíso fiscal o jurisdicción de bajo control, sin actividad ni persona que se ocupe de su gestión.

Por otra parte –continúa el Fiscal de Sala en su informe–, la simulación debe entenderse en la forma en que lo hace nuestra jurisprudencia, invocando a tal efecto la Sentencia de 17/3/2014 dictada por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, competente para resolver los recursos contra las decisiones adoptadas por la Administración Tributaria. La citada sentencia distingue entre el fraude de ley, en que «se trata de actos o de negocios jurídicos realizados al amparo de una determinada normativa (norma de cobertura) que no les protege, al no perseguir sus resultados habituales, por lo que debe aplicarse la norma tributaria (norma defraudada)» de la simulación. Esta «por el contrario, supone la creación de una realidad jurídica aparente (simulada) que oculta una realidad jurídica distinta (subyacente) o que oculta la inexistencia de acto o negocio jurídico.» La sentencia establece que «esta simulación puede alcanzar a cualquiera de los elementos del negocio o del contrato; en nuestro ordenamiento, por tanto, tratándose del contrato puede afectar a los sujetos, al objeto y a la causa (art. 1261 CC).»

La sentencia advierte del problema que surge especialmente en la simulación de la causa «por su estrecha vinculación con la finalidad o propósito que las partes persiguen al celebrar un contrato, así se considera que un contrato realizado no con el fin habitual o normal, sino para el logro de un resultado singular adolece de vicio en la causa, y al apartarse de la «causa típica» o carecer de ella merece la calificación de simulado, con simulación relativa o absoluta. Y es entonces cuando se produce la confluencia y posible superposición

entre fraude de ley y simulación, que dificulta extraordinariamente su distinción, haciendo depender la consideración de una u otra figura, en cada caso concreto, de la labor de interpretación y de calificación que corresponde, primero a la Administración tributaria y, luego, a los Tribunales».

A la vista de lo expuesto, parece que el contrato de cesión de derechos de imagen que se celebró en el caso analizado puede merecer la consideración de simulado y que, por tanto, la conducta del obligado tributario debe ser en principio perseguida, como entiende la Agencia Tributaria, a salvo lo que resulte de la instrucción de la causa.

En todo caso, el archivo de las diligencias de investigación resulta prematuro, dada la existencia de indicios de simulación y, por ende, de responsabilidad penal, indicios que deberán decantarse en fase procesal.

El archivo en fase de diligencias de investigación podría dañar igualmente el principio de unidad de actuación que preside el ejercicio de las funciones del Ministerio Fiscal, a la vista de que muchos de los indicios que concurren en la conducta del obligado tributario se revelan sustancialmente idénticos a los presentes en el delito fiscal por el que el también jugador de fútbol M ha sido condenado en sentencia dictada de conformidad con las acusaciones de la Fiscalía de Barcelona y de la Abogacía del Estado».

El tema, aunque ya decidido, fue objeto de estudio en una mesa redonda en las Jornadas de Especialistas celebradas en el Centro de Estudios Judiciales, y en fecha 23 y 24 de junio (mesa redonda), y suscitó un animado debate.

Otra cuestión de interés fue planteada por la Sección de Delitos Económicos de la Fiscalía de Madrid, que expresaba el caso de la petición indebida realizada a la Administración Tributaria de una devolución en cuantía de 400.000 euros, que dio lugar a la obtención ilegítima de una cantidad inferior a la solicitada y también a la de 120.000 euros que recoge el artículo 305 del C. P.

Se planteaba el tema de si los hechos serían atípicos, por entender que la cuantía de 120.000 euros del artículo citado debe ser considerada como condición objetiva de punibilidad, o debería entenderse como un elemento del tipo, y por lo tanto podía admitirse la existencia de formas imperfectas de ejecución.

De acuerdo con la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo, se considera más adecuada la primera solución. En todo caso el tema ha sido abordado también en las Jornadas de Especialistas que se acaban de celebrar, donde la opinión mayoritaria refrendó la decisión comentada.

La más destacada de las actividades de la Sección de Delitos Económicos durante el año 2016, fue, como es habitual, la celebración de las Jornadas para Especialistas, que tuvieron lugar en el Centro de Estudios Jurídicos, los días 23 y 24 de Junio del pasado año.

El programa se confeccionó atendiendo al mandato de la actualidad que en ese momento se centraba en las reformas legislativas llevadas a cabo durante el año anterior.

Así a la reforma procesal, se dedicaron dos ponencias, la primera denominada «La reforma procesal de 2015: su génesis y principios que le informan», se encomendó a D. Víctor Moreno Catena, Catedrático de Derecho Procesal, y miembro de la comisión encargada de la redacción del Proyecto, y por tanto, perfecto conocedor de los entresijos de la misma.

Con posterioridad se expresó la ponencia también atinente a la referida reforma procesal, aunque denominada «su repercusión en la actividad del Ministerio Fiscal», cuya elaboración correspondió al Excmo. Sr. D. José Martínez Jiménez, Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y autor de una monografía sobre el tema referido.

La mañana terminó atendiendo a las modificaciones legislativas de naturaleza sustantiva, y la ponencia se denominó «Las Leyes Orgánicas 1 y 2/2015, su incidencia en los delitos económicos», su desarrollo fue atribuido a D. Adán Nieto Martín, Catedrático de Derecho Penal y Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla la Mancha, y gran especialista en la materia.

La tarde estuvo ocupada con una mesa redonda sobre la «Tributación por los derechos de imagen en deportistas y otros profesionales», en la que intervinieron los Fiscales especialistas Ilmos. Sres. D.^a Inmaculada Sánchez-Cervera Valdés y D. Pedro Castro Salmerón actuando como moderador el Fiscal de Sala Coordinador.

El día 24 de febrero se trataron temas más específicos. La mañana comenzó con la ponencia denominada «La responsabilidad civil de las personas jurídicas; la Circular de la F.G.E. 1/2016». Su desarrollo se le encomendó al Ilmo. Sr. D. Alejandro Luzón Cánovas, Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

La siguiente exposición corrió a cargo de D.^a Caridad Gómez Mourelo, Jefa de la Unidad Central de Coordinación en materia de Delitos contra la Hacienda Pública. Empresas Financiera y Tributaria y se intituló: «La ejecución por la AEAT del contenido económico de la sentencia penal».

La última ponencia, como suele ser habitual versó *sobre* «la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en materia de delitos

económicos». Fue el Ilmo. Sr. D. Manuel Dolz Lago, Fiscal de la Sección Penal del Tribunal Supremo, el encargado de desarrollarla.

A juicio de los asistentes, todas las ponencias tuvieron un gran interés, lo que unido al altísimo nivel de los encargados de desarrollarla, originó al término de cada una, unos interesantísimos debates que se extendieron por encima incluso de las disponibilidades horarias.

El éxito de la experiencia, avala la necesidad, no solo de su continuidad en año venideros, prescindiendo, incluso de los problemas económicos que obligaron a limitar su celebración en años anteriores, sino (tal y como se indica en otro apartado de este trabajo) hasta repetir el ya celebrado en otros lugares de nuestra geografía, a fin de multiplicar los beneficios del mismo.

11.6 Consideraciones finales

Parece conveniente insistir en temas ya planteados en otras ocasiones, pero que no han tenido hasta el momento, la adecuada solución.

El primero de ellos consistiría en arbitrar un sistema que permita que los compañeros destinados en la Sección, puedan tener acceso al cobro del complemento de productividad. Los asuntos que se les encomiendan necesariamente han de ser pocos, habida cuenta de su volumen y complejidad; ello determina la absoluta imposibilidad de ser favorecidos con el complemento referido, lo que produce una situación absolutamente injusta y poco comprensible. La petición se viene planteando desde todos los ángulos posibles, pero sin resultado positivo.

Es también tradicional la reivindicación de un general e importante aumento de plantillas. Aunque como decimos el clamor en ese sentido afecta a todos los estratos (incluso aunque no llegue a concretarse la tantas veces anunciada reforma procesal que encomendaría al Fiscal la llevanza de la investigación/instrucción de las causas), nosotros debemos realizar esta reclamación para las Secciones de Delitos Económicos siempre deprimidas en su dotación humana.

Necesariamente debemos finalizar con nuestro más sentido lamento ante la grave enfermedad que afecta hace ya unos meses a nuestro compañero y amigo, Javier Rodrigo de Francia, Fiscal Decano de la Sección de Delitos Económicos de Madrid. Lo único que podemos desear es un pronto y total restablecimiento, que permita volver a tenerlo con nosotros en plenitud de condiciones.

12. TUTELA PENAL DE LA IGUALDAD Y CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

12.1 Introducción

Todos los indicativos apuntan a un incremento de los denominados delitos de odio, tanto las agresiones por motivos racistas, xenófobos, antigitanos, homófobos y otras formas de intolerancia y discriminación, como el discurso de odio en internet y las redes sociales. El uso de Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) permiten no sólo la organización de grupos neonazis, racistas y xenófobos, sino también la amplia e inmediata difusión de su ideología de odio y, en la mayoría de los casos, su impunidad o cuando menos extraordinaria dificultad de investigación.

Resulta particularmente preocupante que el discurso de odio se está alentando desde partidos políticos con altas representaciones en diversos países, incluso en los que tienen una amplia tradición en la defensa de los derechos fundamentales y en el propio Parlamento Europeo.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, en su Recomendación R (97) 20 del Comité de Ministros, define la incitación al odio como «...todas las formas de expresión que propagan, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y otras formas de odio basadas en la intolerancia, entre otras, la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante».

Lo que es objeto de castigo no es la expresión en sí de unas ideas, por execrables que sean, sino que esta expresión se haga de modo y en circunstancias que supongan una provocación al odio, la discriminación o la violencia, infringiendo los valores constitucionales de la dignidad humana y de la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social contenidos en los arts. 10 y 14 CE.

El discurso generador de odio y discriminación no tiene amparo ni cobertura en los derechos constitucionales de libertad de expresión y libertad ideológica o de conciencia de los arts. 16 y 20 CE, y ello con fundamento en los textos internacionales ratificados por España que por mandato del art. 10 CE han de servir para la interpretación del art. 510 CP, así como en las recomendaciones emanadas de organismos internacionales de defensa de derechos humanos y de los que el Estado español es miembro.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que «...la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, una de las condiciones primordiales de su progreso y del desarrollo de cada persona. Con la salvedad del apartado 2 del artículo 10, no vale solamente para las *informaciones* o *ideas* acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, ofenden o inquietan».

Ahora bien, El TEDH añade: «Sin embargo, la libertad de discusión política no reviste, desde luego, un carácter absoluto. Un Estado contratante puede someterla a determinadas «restricciones» o «sanciones», pero le corresponde al Tribunal decidir en último lugar sobre su compatibilidad con la libertad de expresión tal y como la consagra el artículo 10... La tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y pluralista. De ello resulta que, en principio, se puede considerar necesario, en las sociedades democráticas, sancionar e incluso prevenir todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia (incluida la intolerancia religiosa), si se vela por que las «formalidades», «condiciones», «restricciones» o «sanciones» impuestas sean proporcionales al fin legítimo perseguido».

Y, en referencia a la actividad de los políticos es de destacar la Sentencia del Tribunal de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, caso Féret contra Bélgica. Concluye que no vulnera el artículo 10 del Convenio de Roma la condena penal de un diputado, al que se había retirado la inmunidad parlamentaria por publicaciones en las que el lenguaje empleado incitaba a la discriminación y el odio racial, a pesar de llevarse a cabo de manera paralela a un proceso electoral. La condena penal, en este caso, es una injerencia a la libertad de expresión, justificada por estar prevista por la ley, ser sus fines legítimos (defensa del orden y proteger la reputación y los derechos ajenos) y tratarse de una necesidad social imperiosa, proporcional a los fines legítimos perseguidos.

Señala que «la incitación al odio no requiere necesariamente el llamamiento a tal o cual acto de violencia ni a otro acto delictivo. Los ataques que se cometen contra las personas al injuriar, ridiculizar o difamar a ciertas partes de la población y sus grupos específicos o la incitación a la discriminación, como en el caso de autos, son suficientes para que las autoridades privilegien la lucha contra el discurso racista frente a una libertad de expresión irresponsable y que atenta contra la dignidad, incluso la seguridad, de tales partes o grupos de la población. Los discursos políticos que incitan al odio basado en pre-

juicios religiosos, étnicos o culturales representan un peligro para la paz social y la estabilidad política en los Estados democráticos.

Y con cita de la Sentencia del mismo TEDH, caso Erbakan contra Turquía, de 6 de julio de 2006, expresa que es de crucial importancia que los políticos, en sus discursos públicos, eviten difundir palabras susceptibles de fomentar la intolerancia. Estima que los políticos deberían ser particularmente escrupulosos, en términos de defensa de la democracia y de sus principios, puesto que su objetivo último es la propia toma del poder. El Tribunal considera que la incitación a la exclusión de los extranjeros constituye una lesión fundamental de los derechos de las personas y debería justificar, en consecuencia, la precaución especial de todos, incluidos los políticos. El Tribunal no niega que los partidos políticos tienen derecho a defender públicamente sus opiniones, incluso si algunas de ellas ofenden, chocan o inquietan a una parte de la población. Pueden pues recomendar soluciones para los problemas relativos a la inmigración. Sin embargo, deben evitar hacerlo promoviendo la discriminación racial y recurriendo a expresiones o actitudes vejatorias o humillantes, ya que tal comportamiento puede suscitar en el público reacciones incompatibles con un clima social sereno y podría minar la confianza en las instituciones democráticas.

12.2 Actividad de la Red de Delegados de los delitos de odio y discriminación

La idea general que podemos transmitir es la consolidación de la Delegación para la tutela penal de la Igualdad y contra la Discriminación, así como de las Secciones correspondientes de las Fiscalías Provinciales. En algunas de ellas, los delitos de odio y discriminación son competencia exclusiva de las Secciones especializadas, si bien la mayoría de los fiscales encargados deben compaginar esta especialidad con otras labores en la Fiscalía: asistencia a juicios, comparencias, guardias, etc. En otras por el contrario, las diligencias son llevadas por el fiscal encargado del Juzgado al que han correspondido, encargándose el fiscal delegado a la coordinación y a procurar una unidad de criterios.

El nombramiento del Delegado en la persona del Fiscal de Sala D. Alfonso Aya Onsalo fue renovado por el actual Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín, si bien cambiando la denominación de Fiscal Delegado para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación por la de Fiscal Delegado para los Delitos de

Odio y contra la Discriminación, denominación más concorde con los instrumentos y la práctica internacional y sugerida en la reunión de Fiscales Delegados de la especialidad en su jornada de febrero de 2016.

En cumplimiento de la Instrucción 1/2015 de 13 de julio de 2015 FGE *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados* se han venido realizando el nombramiento de Fiscales de Enlace en las Fiscalías de Área de especial importancia por su tamaño o complejidad. Sin embargo, como señalan diversos fiscales delegados en las Memorias provinciales, sería preciso completar el mapa de delegaciones realizando tales nombramientos en todas las Fiscalías de Área, e incluso en algunas Secciones Territoriales. Como señala el Delegado de Barcelona, «el nombramiento de Fiscales de enlace en las seis Fiscalías de Área del territorio, ha constituido un avance decisivo y trascendental en el desarrollo del Servicio, por cuanto permite una mejor implementación del principio constitucional de unidad que caracteriza al Ministerio Fiscal y permite una mejor y mayor respuesta especializada ante el fenómeno criminal de la delincuencia por odio y discriminación».

Muchos de los delegados en delitos de odio y discriminación forman igualmente parte de la red de delegados de delitos informáticos, como consecuencia de que ambas especialidades estaban unidas hasta que la entonces Fiscal General del Estado consideró oportuno separarlas nombrando un Fiscal de Sala como Delegado suyo para la protección penal de la igualdad y contra la discriminación, lo que hizo por Decreto de 1 de abril de 2015, si bien señalando que «cuando la lesión a la igualdad o la conducta discriminatoria se perpetre utilizando las TICs, si tal circunstancia fuera determinante en la actividad delictiva y generara especial complejidad en la investigación criminal, el expediente corresponderá a la Fiscal de Sala Coordinadora en materia de Criminalidad Informática».

Esta identidad en la persona de los delegados de ambas especialidades permite el tratamiento por un mismo fiscal de los delitos de odio cometidos a través de las tecnologías de la información. En donde hay delegados distintos se procura una colaboración entre ambos, de la misma forma que la colaboración establecida entre esta Delegación y la Unidad de Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado.

Son varios los Fiscales delegados que se refieren precisamente a la necesaria colaboración con las distintas secciones de la Fiscalía, en particular con la de Menores, puesto que muchas agresiones y actos constitutivos de delitos contra la igualdad y la discriminación son

cometidos por menores de dieciocho años. Conviene hacer un seguimiento de los mismos y de las sentencias que se dicten en el ámbito de los Juzgados de Menores. Esperamos que los contactos ya establecidos con el Fiscal de Sala de Menores vayan dando sus frutos a lo largo del presente año.

El Delegado de Baleares hace referencia al control más exhaustivo que se intenta en relación con las posibles discriminaciones en el ámbito educativo y relativas a menores extranjeros, menores de sectores sociales más desfavorecidos, o en situaciones de necesidades educativas especiales como autismos, asperger, menores con especiales necesidades de adaptación curricular educativa derivadas de ciertas discapacidades, o, sobre todo, los supuestos de acoso escolar real (delito de trato degradante) y que, en algunos casos, tienen relación directa con algún posible móvil discriminatorio.

En el mismo sentido se refiere a la relación con la Sección de Extranjería y las actuaciones de identificación y protección de los llamados Menores Extranjeros no Acompañados (MENA), en tanto ello puede estar relacionado con una posible respuesta eficaz y especializada a menores víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Particularmente importante resulta la relación con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, bien estén éstas radicadas en las propias Fiscalías o en los Juzgados o Audiencias. Y ello desde una doble perspectiva, por una parte para derivar hacia las mismas a las víctimas de delitos de odio que puedan precisarlos y por otra como fuente de conocimiento, puesto que hay víctimas que acuden primero a tales oficinas y es a través de ellas como podemos llegar al conocimiento de la existencia del delito de odio o de discriminación. Recordar que en 2015 entró en vigor la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del Delito*, mediante la que se transpone la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, y el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

Algún otro Delegado hace referencia a la relación con la Sección de lo Contencioso Administrativo (Córdoba), con motivo de un procedimiento de Derechos Fundamentales por discriminación entre palestinos e israelíes. Igualmente es preciso mantener coordinación con las Secciones de personas con discapacidad cuando estas sean las víctimas de discriminación. Así la Delegada de Huelva se refiere a la dificultad que entraña la protección de los discapacitados psíquicos que denuncian hechos delictivos, a quienes les cuesta dar detalles del

hecho y de la motivación del autor, lo que explica que no se suele activar el protocolo de víctimas de delitos de odio.

Prácticamente todos los fiscales delegados se refieren a la mejora de los sistemas a través de los cuales les llegan los asuntos propios de la especialidad, siendo necesario todavía emitir «notas de servicio» para que cualquier fiscal que conozca de un asunto de esta índole lo ponga en comunicación del Delegado y, en su caso a través de la jefatura o del mecanismo establecido en cada Fiscalía, lo remita a la Sección para su llevanza. Sin duda la insistencia de los delegados hacia sus compañeros ha sido la mejor forma de dar a conocer la labor de estas Secciones.

Un año más, los fiscales delegados, también de forma casi unánime, ponen de manifiesto en sus Memorias la carencia de un sistema informático preciso en la Administración de Justicia que permita conocer el número exacto de asuntos tramitados en los Juzgados y Fiscalías por infracciones penales, con motivación discriminatoria y hacer el necesario y adecuado seguimiento de cada procedimiento desde que la denuncia o atestado se presenta hasta el término de su ejecución. En este sentido, la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco de Cooperación acordó elevar a la Comisión Nacional de Estadística Judicial la necesidad de incluir información sobre delitos de odio en el sistema de información de Justicia, de tal manera que pueda explotarse la misma y con ello se consiga un seguimiento y trazabilidad total de este tipo de delitos.

Conviene recordar que junto con la opinión muy favorable de los organismos internacionales hacia la organización y funcionamiento de las Secciones especializadas de las Fiscalías en materia de delitos de odio y discriminación, los mismos vienen reclamando estadísticas más fiables que hoy por hoy no podemos facilitar.

Con todo, es de agradecer el esfuerzo de todos los compañeros para crear una estadística con métodos artesanales y arcaicos, pese a las dificultades para encuadrar unos u otros hechos, por ejemplo, delitos leves, lesiones en riñas previamente concertadas entre bandas rivales (de maras o de ultras del fútbol...), etc.

La Inspección Fiscal ha elaborado un protocolo para examinar en las visitas de inspección la organización y forma de actuación de las Secciones especializadas. Nos consta que ya está en funcionamiento y que servirá, por una parte, para hacer propuestas de mejora en nuestro trabajo y, por otra, para que desde la Fiscalía General del Estado se conozca mejor su trabajo y necesidades.

El artículo 284.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras la reforma por Ley 41/2015 de 5 de octubre, *de modificación de la Ley*

de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales señala que, salvo determinados supuestos, cuando no exista autor conocido del delito la Policía Judicial conservará el atestado a disposición del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial, sin enviárselo, previsión que impediría que muchos delitos de odio llegasen a conocimiento de la Fiscalía en general y del Fiscal delegado en particular, salvo que tuvieran autor conocido. No obstante, el Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación, aprobado en diciembre de 2014 y al que hemos hecho referencia en la Memoria del año pasado, prevé que «cuando se tenga conocimiento de cualquier hecho que pudiera estar relacionado con los delitos de odio, se trasladará (por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) directamente al Fiscal Delegado Provincial para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación del territorio provincial respectivo, toda la información de interés relacionada con cuantos atestados se remitan por hechos relacionados con esta materia», por lo que la información debe seguir llegando a la Fiscalía –directamente al Delegado– en todo caso.

Una vez más debemos destacar la profesionalidad y el rigor del trabajo desarrollado por todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, calificando los Delegados de muy positiva la relación con los Cuerpos policiales, bien a través del interlocutor social o del personal especializado en delitos de odio de las diversas Comisarías o Centros policiales. Asimismo, cuando hemos tenido ocasión de estar con representantes policiales en reuniones relacionadas con este tipo de delitos, ellos mismos nos han manifestado igualmente la buena relación y el interés demostrado por el Fiscal delegado cuando han tenido que tratar sobre unos hechos concretos que pudieran constituir un delito del ámbito que estamos tratando.

Debemos insistir en la relación con la sociedad civil, a través de las diversas asociaciones y organizaciones de defensa de los derechos de los colectivos afectados. La actividad de éstas se ha demostrado esencial para que muchas agresiones o actos ilícitos no se hayan sumado a las «cifras negras» de la delincuencia y hayan llegado a los Tribunales, y asimismo que, una vez judicializadas, se haga un seguimiento efectivo de las mismas y se acredite su motivación discriminadora. Todos los delegados han mantenido reuniones o encuentros con diversas entidades, pero es necesario insistir en esta relación y en que los fiscales delegados provinciales, cuyo listado con nombres y forma de contacto se procura difundir lo más posible, están a disposición de estas entidades y de todo aquel que precise su asistencia

Las buenas relaciones entre estas entidades y la Fiscalía quedan reflejadas en la concesión del Premio Fundación Secretariado Gitano 2015 en la categoría de «Solidaridad con G» a nuestro compañero Miguel Ángel Aguilar García, Delegado de la Fiscalía de Barcelona, premio que fue entregado el día 24 de febrero de 2016 en un acto público al que asistieron la Fiscal General del Estado, el Presidente y representantes de la Fundación Secretariado Gitano además de los diversos premiados y miembros de la sociedad civil. Nuestro agradecimiento, en lo que nos toca como colectivo a los otorgantes de la distinción y nuestra enhorabuena al premiado.

Colaboradores esenciales son los Colegios de Abogados. En el año 2016 se ha observado una importante actuación de los mismos en relación a estos delitos y sus víctimas. Así, los días 7 y 9 de junio de 2016 se celebró en Madrid una Jornada del Colegio de Abogados de Madrid, dentro del Programa de Formación continua de Turno de Oficio, en colaboración con el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siendo su contenido la acción formativa en materia de discriminación y con vistas a la creación de un turno de oficio de asistencia a las víctimas de delitos de odio.

Igualmente en Córdoba los días 24 y 25 de noviembre se celebró el I Congreso Nacional sobre Discriminación y Delitos de Odio, organizado por el Ilustre Colegio de Abogados de Córdoba, la Fundación Abogacía Española, la Federación Kamira y la Dirección General de Igualdad del MSSSI

Asimismo en Valencia la Dirección General de la Agencia Valenciana de Igualdad en la Diversidad, organizó la Primera Jornada de Trabajo sobre Delitos de Odio y la Generalitat Valenciana organizó unas Jornadas de Especialización en asistencia y protección jurídica a las víctimas de Delitos de Odio con el Colegio de Abogados de Valencia.

En todas estas Jornadas participó de forma activa la Fiscalía, a través del Delegado del Fiscal General y de los Fiscales Delegados en cada provincia. Fruto de las mismas ha sido la creación efectiva de los turnos de oficio para la asistencia de estas víctimas y la celebración de más jornadas en distintos lugares del territorio nacional.

12.3 Formación

En todos los foros, nacionales e internacionales, se insiste en la necesidad de formación en delitos de odio por parte de Jueces, Fisca-

les, Abogados, Administraciones públicas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Asociaciones de Víctimas, etc.

Lamentamos que, aparte de las Jornadas anuales de especialistas, no se ha organizado ningún otro Curso de formación para Fiscales, pese a haberse propuesto al menos uno dedicado a Fiscales no Delegados, con preferencia para los destinados en los Juzgados de Instrucción. Las novedades del Código Penal copan la mayoría de los Cursos de formación continua, tanto para el año 2016 como para el 2017. Esperemos que en próximas Memorias podamos dar mejores noticias.

El Consejo General del Poder Judicial sí ha celebrado anualmente un Curso en esta materia, curso cuya organización fue encomendada a nuestro compañero Miguel Ángel Aguilar, participando asimismo diversos fiscales y siendo clausurado por el Delegado del Fiscal General del Estado. Agradecemos al CGPJ la amplia intervención que ha dado al Ministerio Fiscal.

Para preparar la reunión con el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial se solicitó de todos los Fiscales Delegados relación de los cursos o jornadas que se había celebrado en el ámbito provincial. Podemos decir con satisfacción que prácticamente en la totalidad de las provincias se han venido celebrando cursos, jornadas o encuentros, unas veces organizados por la Administración, otras por las Fuerzas o Cuerpos de Seguridad, Policía Local incluida, otras por diversas ONGs, Colegios de Abogados, etc., pero en todo caso con asistencia y participación de todos estos grupos y, por supuesto de la Fiscalía. Sin duda son el instrumento más útil para poner en común los problemas que se detectan y para dar a conocer la labor de la Fiscalía.

12.4. Jornada de Delegados de la especialidad

Los días 11 y 12 de febrero de 2016 se celebraron las Jornadas de especialistas en Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación, acudiendo a las mismas prácticamente la totalidad de los fiscales delegados provinciales y algunos fiscales de enlace en las Fiscalías de Área, cubriéndose la previsión de plazas previstas por el Centro de Estudios Jurídicos e incluso quedando algunos compañeros sin poder asistir.

La reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo suscitó un particular interés, al hacer una importante reforma de los delitos de odio, como ya se expresó en la Memoria del

año pasado. Sobre ello presentó una ponencia el Fiscal del Tribunal Supremo D. Manuel Dolz Lago, haciendo particular referencia al artículo 510. La investigación de los delitos de odio y los problemas planteados tanto en la investigación como en el enjuiciamiento fue el tema abordado por el delegado de la especialidad en la Fiscalía Provincial de Barcelona, D. Miguel Ángel Aguilar García. En una mesa redonda se plantearon cuatro supuestos que fueron objeto de procedimientos penales en otras tantas Fiscalías, examinándose los problemas presentados y dando pie a otra sesión abierta en la que los delegados plantearon cuantas cuestiones consideraron oportunas, tanto en los asuntos llevados en sus respectivas fiscalías como en la organización del Servicio, relación con otros órganos, etc., suscitando un interesante debate.

La dimensión internacional de la actuación de la Fiscalía y la respuesta de las Instituciones nacionales e internacionales fueron abordadas en sendas ponencias por la fiscal delegada en la Fiscalía Provincial de Málaga, Dña. María Teresa Verdugo Moreno, quien ha participado en el Plan de Formación de Fiscales contra los Delitos de Odio organizado por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) y por Dña. Karoline Fernández de la Hoz Zeitler, Directora del Observatorio Español de Racismo y Xenofobia (OBERAXE), organismo con el que tiene la Fiscalía una estrecha relación en su común cometido en la materia.

Finalmente, no podía faltar una Mesa redonda sobre la perspectiva social en defensa de las víctimas de los delitos de odio, interviniendo diversos representantes de lo que hemos venido en llamar «sociedad civil».

12.5 Examen ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial

Los días 26 y 27 de abril de 2016 se celebró en Ginebra el examen de los informes periódicos consolidados 21.º a 23.º presentados por España en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas.

El examen, o «diálogo interactivo», no tenía por objeto sólo recabar información sobre la actuación del Ministerio Fiscal o de la Administración de Justicia en relación sobre los delitos de odio, sino en general, la actividad del Estado español en la labor de eliminar la discriminación racial, tratándose de aspectos de diverso ámbito, por ejemplo, educación, sanidad, integración de los inmigrantes, derecho

de asilo, adquisición de la nacionalidad española, etc. Por ello además de la representación de la Fiscalía General del Estado ostentada por el Delegado de la Fiscal General para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación y del Consejo General del Poder Judicial, asistiendo una Vocal del mismo, acudieron representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior, de Educación, Ciencia y Deporte, de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de Empleo y Seguridad Social y de Justicia, asistiendo una Abogada del Estado.

Previamente a acudir a la sede del Comité en Ginebra, en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, en Madrid, se celebraron dos reuniones de preparación, los días 24 de febrero y 1 de abril. Ya en Ginebra, en la sede de la Delegación Permanente de España, la delegación española se reunió en la mañana del día 26 para preparar su intervención, y desde las 18 a las 21 horas para preparar la contestación a las cuestiones planteadas en la primera sesión.

Los temas planteados previamente a la reunión con el Comité, que fueron comunicadas por escrito fueron, en lo concerniente a esta delegación de la Fiscal General del Estado para la Igualdad y la Discriminación:

- Modificaciones del Código Penal en los últimos años en relación a los delitos de discriminación.
- Creación y desarrollo de la Delegación de la Fiscalía General del Estado para la Tutela Penal de la Igualdad y contra la Discriminación.
- Estadística de estos delitos.
- Sistemas de determinación de la edad de quienes se manifiestan ser menores de edad no acompañados.

Sobre todos ellos se preparó un documento para poder contestar adecuadamente a lo que se plantease. Sobre el sistema de determinación de la edad de los MENAS recibí el auxilio de los Fiscales de Sala de la especialidad de Menores y de Extranjería, D. Javier Huete y D. Joaquín Sánchez-Covisa, con quienes mantuve una reunión estando ellos acompañados de los Fiscales de su Unidad, Srs. Rodríguez del Val y Lafón Nicuesa, quienes me facilitaron ese día y los posteriores cuanta información les solicité.

Ya en la reunión con el Comité, y tras una exposición de la Delegación española sobre los temas previstos, tanto el Relator del Comité como los miembros que hicieron uso de la palabra abordaron los diversos temas, siendo contestados por el miembro de la delegación

directamente afectado a la materia expuesta. En la esfera jurídica los temas fueron:

- Las muertes en la playa el Tarajal: Devoluciones o rechazos en frontera, en particular en las vallas de Melilla.
- Extensión del recurso de amparo ante el TC a los extranjeros. Reformas del CP en delitos de odio y en delitos de terrorismo.
- Determinación de edad de los MENAs.
- Situación de los CIEs.
- Tiempo que tarda en resolverse las peticiones de asilo y las de adquisición de la nacionalidad española.

A la Delegación española llamó particularmente la atención que el Relator preguntara sobre los planes de España para la reparación del periodo colonizador en América, el pasado colonialista de España y el diálogo actual con los afrodescendientes.

Debo manifestar mi satisfacción por la alta capacidad de todos los miembros intervinientes por parte de la delegación española, lo que constituyó un equipo técnico, pero de alta calificación. Con todo algún miembro del Comité echó en falta alguna representación más política, cuyas respuestas habrían sido, sin duda también más políticas.

En mayo del mismo 2016 el Comité envió sus observaciones, entre las cuales destacamos, en el aspecto positivo, las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia; la reforma del Código Penal que modificó la regulación dando mayor precisión a las conductas de genocidio e incitación al odio y a la discriminación; la elaboración del Manual de Apoyo para la Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sobre identificación y registro de incidentes racistas y xenófobos y la creación de servicios de delitos de odio en las Fiscalías provinciales y el nombramiento de un Fiscal de Sala responsable de la coordinación a nivel nacional de acciones contra la discriminación.

Como motivos de preocupación y recomendaciones se refiere a que el proyecto de ley integral para la igualdad de trato y no discriminación, el cual fue encomiado por el Comité, aún no ha sido adoptado, a pesar de que fue presentado ante el órgano legislativo en el año 2011, recomendando al Estado español que redoble sus esfuerzos para que el mismo sea adoptado de manera expedita.

Igualmente interesa una mejora en la recopilación de datos, incluyendo información sobre los casos que son judicializados, las penas impuestas y las reparaciones otorgadas, así como información

sobre la recolección de información sobre incidentes racistas fuera del ámbito penal.

12.6 **Convenio Marco de Cooperación contra el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y su seguimiento**

Como ya se expuso en la Memoria del año pasado, el 21 de septiembre de 2015 fue suscrito el Convenio Marco de Cooperación y Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Centro de Estudios Jurídicos, con el fin, entre otros, de la organización y realización conjunta de actividades de formación y sensibilización a través de conferencias, seminarios, jornadas y cursos, u otras actividades con la asistencia o participación de terceras instituciones, que sean de especial interés para mejorar los objetivos institucionales de cada una de las partes. Especialmente, se señala la participación en materias relacionadas con la interpretación y la aplicación de la agravante de discriminación del artículo 22.4 del Código Penal y de los tipos penales, que puedan referirse a conductas de corte racista, xenófobo, antisemita, homófobo o de otras formas conexas de intolerancia –tales como la aporofobia y la gerontofobia–, conductas de discriminación, odio, hostilidad o violencia referentes a la etnia, nación de pertenencia, sexo, ideología, religión o creencias, enfermedad, orientación o identidad sexual o discapacidad de las personas o de formas conexas de intolerancia, tipificadas en el Código Penal y/o con los objetivos de la *Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*.

En su cláusula 4.^a se crea una Comisión de Seguimiento con las funciones de efectuar el seguimiento y control de la ejecución del Convenio, Comisión representada por miembros de todos los organismos pertenecientes, siendo los designados por el Fiscal General del Estado el Fiscal de Sala Delegado D. Alfonso Aya Onsalo y Dña. Almudena Lastra de Inés, Fiscal Delgada en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Tras unas reuniones y contactos preliminares, la Comisión se constituyó el 8 de junio de 2016 acordando establecer una presidencia anual rotatoria entre las instituciones firmantes del Convenio, correspondiendo el primer mandato al vocal del CGPJ, Fernando Grande-

Marlaska. El primer mandato de vicepresidente corresponde al vocal de la Fiscalía General del Estado, Alfonso Aya Onsaló. La Secretaría de la Comisión queda establecida de forma permanente en la Secretaría General de Inmigración y Emigración del MEYSS. Se acuerda abrir la participación en la Comisión a otros agentes relacionados con los objetivos del Convenio, para lo que se invitará a observadores externos procedentes de las administraciones públicas y de la sociedad civil. Además se propondrá a los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, y de Asuntos Exteriores y Cooperación adherirse al Convenio.

En la misma sesión se debate un borrador de Plan de trabajo para 2016, estableciendo dos grupos internos de trabajo sobre:

a) Recogida de datos relativos a infracciones penales con motivación discriminatoria o delitos de odio en los organismos judiciales, con el objeto de determinar los parámetros/variables que deben ser recogidas sobre las infracciones penales con motivación discriminatoria o delitos de odio en los órganos judiciales. Este grupo celebró reuniones los días 14 de julio y 28 de octubre.

b) Análisis y seguimiento de sentencias en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia. Este grupo tiene como objetivo recopilar las sentencias disponibles en los años 2014 y 2015 y analizarlas. Celebró su primera sesión el 23 de septiembre.

Esperamos la próxima finalización de los trabajos de este grupo, con la elaboración de un repertorio de sentencias con índices y diversos indicativos que sea de utilidad para los fiscales y todos los interesados.

La segunda sesión de la Comisión se celebró el 2 de diciembre de 2016. En ella participaron como observadores, representantes de la Plataforma Tercer Sector, Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación, Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales, Consejo Estatal del Pueblo Gitano, Foro de Integración social de inmigrantes y del Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica, quienes tuvieron una intervención activa, mostrando sus puntos de vista sobre las cuestiones planteadas y formulando propuestas de actuación. Asimismo el Jefe de Área de la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias expuso las actuaciones que se están efectuando en los Centros Penitenciarios. Entre otras cuestiones se propone plantear una invitación al Consejo Superior de Deportes/Observatorio

de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte para tratar el tema del delito de odio en el deporte.

En esta segunda sesión se realizó un análisis de las actuaciones realizadas por cada organismo y se presentó un Plan de trabajo para el año 2017, acordándose la creación de un Grupo de trabajo sobre el Discurso de Odio.

Una de las finalidades del Convenio es el intercambio de publicaciones y de información. Dentro de este ámbito se han traducido diversos documentos de importancia, cuyos textos originales vienen en inglés y que se ha considerado importante su traducción y difusión para un fácil conocimiento de los interesados. Así los manuales «Persecución Penal de los delitos de Odio» de la OSCE-ODIHR, «Legislación crímenes de odio. Una guía práctica» y «Recogida de datos de odio y mecanismos de seguimiento. Una guía práctica». Asimismo se ha traducido al castellano la Recomendación General n.º 15 de la ECRI sobre «Líneas de actuación en relación con la lucha contra el discurso de odio y su Memorando explicativo», que también ha sido difundido entre los Fiscales. Las traducciones se han realizado con el auxilio del Ministerio de Asuntos Exteriores y del CENDOJ

12.7 Actividad internacional

Además del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial son diversos los organismos con los cuales la Fiscalía española se relaciona en la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación. Así, la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), etc.

Algunos Fiscales Delegados han participado en diversas reuniones en tal ámbito. Es muy de agradecer su participación en estos foros, puesto que suponen una carga de trabajo más que deben compaginar con señalamientos, guardias, reparto de asuntos, etc.

12.7.1 UNIÓN EUROPEA

Desde mediados de 2014, la Delegada de Málaga Dña. María Teresa Verdugo Moreno forma parte, en representación de la Fiscalía española, del Grupo de Trabajo organizado por la Agencia de Derechos Humanos de la UE dirigido a alentar la presentación de denun-

cias y mejorar el registro estadístico de los Delitos de Odio. Esa participación ha consistido tanto en asistencias periódicas a las distintas reuniones que se han venido realizando en los países que ostentaban en cada momento la Presidencia de la Unión como en la realización de presentaciones públicas, elaboración de informes y comunicación de buenas prácticas. Se ha destacado en dicho foro la trayectoria de España en esta materia y la creación Red de Fiscales Delegados como medio para combatir más eficazmente estos crímenes. El grupo de trabajo culminó su labor en reunión celebrada el 28 y 29 de abril de 2016 en Amsterdam, asistiendo Dña. María Teresa Verdugo y Dña. Enriqueta Civera, esta última de la Sección de Valencia

12.7.2 ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE ha puesto en marcha en 2015 un Plan de Formación de Fiscales contra los Delitos de Odio para el que ha contado asimismo con la Fiscal Delegada de Málaga, que participó por dicho motivo en un curso de Formación de Formadores en la sede en Varsovia de dicha Oficina en mayo de 2015. El grupo creado con motivo de este Plan ha seguido con sus trabajos en 2016, teniendo prevista la realización de un curso similar a fiscales italianos en Milán, para mayo de 2017

12.7.3 UNIÓN EUROPEA. COORDINACIÓN DE DISCURSOS DE OUDIO EN LÍNEA

El 4 de marzo de 2016 se celebró en Bruselas una reunión auspiciada por la Comisión Europea para poner en contacto a la Comisión, los Estados Miembros y los operadores tecnológicos (principalmente Google, Facebook, Twitter, Microsoft y Youtube). A la misma asistió la Delegada de Huelva Dña. Patricia Rodríguez Lastras quien realizó una completa exposición de la legislación española y en concreto de la trasposición de la Decisión Marco 2008/913/JA en nuestro Código Penal, con especial referencia al art. 510 reformado por LO 1/2015.

Respecto de la retirada de contenidos de odio difundidos en las redes, señala que el ordenamiento jurídico español, permite la retirada de contenidos, no solo en el ámbito penal, pues ya en el artículo 8 de la Ley 34/2002 de la Ley de servicios de la sociedad de la información se refiere específicamente a ello, al facultar a la autoridad judicial

competente, en tanto garante del derecho a la libertad de expresión, del derecho de producción y creación literaria, artística, científica y técnica, la libertad de cátedra y el derecho de información, *para el caso de que un determinado servicio de la sociedad de la información atente o pueda atentar contra, entre otros, c) El respeto a la dignidad de la persona y al principio de no discriminación por motivos de raza, sexo, religión, opinión, nacionalidad, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social... para adoptar las medidas necesarias para que se interrumpa su prestación o para retirar los datos que los vulneran.*

En el mismo precepto se regula la adopción de estas restricciones cuando se trate de contenidos ilícitos o de servicios facilitados por prestadores establecidos en un Estado de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo y en el artículo 11 del mismo texto legal, las medidas para impedir el acceso cuando el servicio provenga de un prestador establecido en un Estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo.

Las distintas compañías de IT expusieron sus sistemas y normas internas para revisar noticias y asegurar su borrado. Tras la intervención de los representantes de diversos países de la Unión Europea se concluye con la necesidad de establecer un código de conducta para las compañías de internet.

El 31 de mayo se celebró una segunda reunión, asimismo en Bruselas, asistiendo la Delegada de Álava Dña. María Vidal Beneyto. En la misma, la Comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, Véra Jourová, manifestó que La Comisión, junto con las empresas TIC, habían alcanzado un acuerdo para la eliminación de contenidos de odio en línea mediante reglas de conducta y con ello posibilitar la eliminación de los contenidos de odio en línea. En la reunión se analizó el borrador de código de conducta, basado en la Decisión Marco 2008, clave para la lucha contra la incitación al odio y respetuoso a la vez con la libertad de expresión. La Comisión destaca la importancia de este Código de Conducta siendo esencial llevarlo a la práctica y reaccionar con celeridad, para lo cual hay que organizar la cooperación de una forma sistemática. Solicita a los Estados miembros que procedan al nombramiento de puntos de contacto, para que las empresas puedan conocer con facilidad las autoridades competentes.

Al firmar el presente código de conducta, las empresas de TI se comprometen a continuar sus esfuerzos para hacer frente a la incitación ilegal al odio en Internet. Estos esfuerzos incluyen el desarrollo continuo de procedimientos internos y la formación del personal para

garantizar que este examine la mayoría de las notificaciones válidas para la retirada de manifestaciones de incitación ilegal al odio en un plazo de menos de 24 horas y, en caso de que sea necesario, retire tales contenidos o deshabilite el acceso a los mismos. Las empresas de TI se esforzarán también por reforzar su actual colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, que ayudarán en la señalización de los contenidos que promuevan la incitación a la violencia y las conductas odiosas. Las empresas de TI y la Comisión Europea también aspiran a continuar su trabajo de búsqueda y promoción de *contradiscursos* independientes, nuevas ideas e iniciativas, y de apoyo a programas educativos que promuevan el pensamiento crítico. Las empresas de TI subrayan que el presente código de conducta tiene por objeto la orientación de sus propias actividades, así como la puesta en común de las buenas prácticas con otras empresas y plataformas de Internet y con los operadores de medios de comunicación social.

En el borrador no se diferencia entre que las notificaciones provengan de *trusted flaggers* o de la sociedad civil. Con ello se trata de evitar que a unas notificaciones se les dé una respuesta inmediata y no a otras. Ante esta previsión, nuestra compañera señaló que el borrador tendría que incluir una mención especial a los casos en que lo que se comunica son resoluciones judiciales, ya que las notificaciones de estas deben tener un régimen distinto al de las demás resoluciones. La actuación en ese caso debe ser inmediata, sin necesidad de control por parte de las compañías. En definitiva, con el apoyo de Suecia y Francia, debe quedar claro que las resoluciones judiciales no pueden quedar sometidas al control de las empresas sino que deben ser directamente aplicadas. De este modo debe evitarse a toda costa la posibilidad de que existan decisiones contradictorias en cuanto a la pertinencia de retirar un determinado contenido.

Aun siendo este Código de Conducta un paso positivo en la lucha contra el delito de odio no hay que obviar las dificultades que supone en la práctica su implantación, por lo que es una cuestión que se sigue trabajando en 2017.

Entendemos que ésta es una cuestión de suficiente trascendencia como para dedicarle un espacio en las próximas Jornadas de Delegados, las que se celebren en 2017, tanto la retirada de los contenidos de odio de las redes sociales, como la preservación de los mismos como prueba (artículo 588 octies del Código Penal) y la legitimación del Ministerio Fiscal en estas actuaciones.

12.8 Estadística

Con los problemas señalados en líneas precedentes expondremos a continuación los datos estadísticos recogidos.

Lógicamente solo se recogen los datos relativos a delitos, por lo que en muchas ocasiones las diligencias previas que son incoadas, pero que inmediatamente se archivan por entenderse no ser los hechos constitutivos de delito, no se recogen.

Lo mismo sucede con los delitos leves, que unos Delegados sí computan y otros no, sobre todo si la sentencia es absolutoria.

1. Procedimientos judiciales sobre los cuales la Fiscalía hace un seguimiento:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	14
Tortura por discriminación. Art. 174	3
Discriminación empleo. Art. 314.	3
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.	37
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	131
Denegación prestaciones. Art 511-512	10
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	3
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	12
Justificación genocidio. Art. 607.2.	3
Contra integridad moral. Art. 173.1	29
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	154
Otros.	16
Total	415

2. Diligencias de investigación abiertas en Fiscalía:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	4
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314.	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.	62
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	22
Denegación prestaciones. Art 511-512	5
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	1
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	2
Justificación genocidio. Art. 607.2.	1
Contra integridad moral. Art. 173.1	6
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	12
Otros.	19
Total	134

3. Escritos de acusación formulados por Fiscalía

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	–
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314.	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.	11
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	13
Denegación prestaciones. Art 511-512	2
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	2
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	3
Justificación genocidio. Art. 607.2.	1
Contra integridad moral. Art. 173.1	12
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	34
Otros.	4
Total	82

4. Sentencias:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	1
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314.	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.	1
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	2
Denegación prestaciones. Art 511-512	1
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	–
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	–
Justificación genocidio. Art. 607.2.	–
Contra integridad moral. Art. 173.1	11
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	16
Otros.	3
Total	35

En cuanto a los motivos de la discriminación no se recogen de forma sistemática, pero de lo expresado por los Delegados en sus Memorias podemos decir que los motivos fundamentales son racismo y xenofobia, seguidos de orientación e identidad sexual y orientación política; aporofobia y discriminación por discapacidad.

Observamos que en la Audiencia Nacional se han dictado diversas sentencias y resoluciones –en ocasiones contradictorias– en aplicación del artículo 578 del Código Penal. El menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas guarda relación con los delitos de odio, puesto que son cometidos asimismo por la condición del

sujeto pasivo. Pero no entendemos que el enaltecimiento público del terrorismo pueda tener la misma pena que la publicación de un *tuit* reenviando un chiste grosero, por muy ofensivo que pueda resultar.

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL

INTRODUCCIÓN

Aquí se recogen los datos generales de la actividad de las Fiscalías territoriales durante el año 2016 en base a la información proporcionada por las diecisiete Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las cincuenta Fiscalías Provinciales. Como en años precedentes, se realiza un análisis de la actuación del Ministerio Fiscal en todas las jurisdicciones. En el ámbito penal se producen el mayor número de intervenciones del Ministerio Fiscal, si bien en el ámbito civil es creciente su presencia, así como en los ámbitos social y contencioso-administrativo, en los que la intervención del Fiscal cobra una especial transcendencia en atención a la defensa del interés social que la ley le atribuye. La exposición estructurada de esta forma ofrece una visión global de la actividad del Ministerio Fiscal a la vez que se proporciona datos y valoraciones que pueden ser de utilidad para la formación de criterios y la toma de decisiones por los poderes públicos. Del mismo modo, esta visión pone de manifiesto el esfuerzo organizativo y personal que los Fiscales realizan para dar respuesta a las funciones encomendadas por la Ley.

La abundante información estadística puede ser consultada en el portal *fiscal.es*. En el mismo portal se pueden consultar también todas las Memorias de los Fiscales Superiores de las Fiscalías de Comunidad Autónoma y de los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales.

La evolución de la criminalidad y de los procedimientos judiciales no puede conocerse tan solo a través de las estadísticas de la Fiscalía, cuyos indicadores reflejan la actividad procesal del Ministerio Fiscal, sino que ha de ser completada e interpretada junto a la de otras instancias judiciales o policiales, por cuanto cada una refleja los aspectos de su propia actividad.

El año 2016 presenta características singulares a nivel estadístico porque es la primera anualidad completa en la que estuvieron en vigor las reformas legales en el ámbito sustantivo y procesal penal (LO 1/2015, de 31 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del CP y Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la LECrim para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales), que supusieron, entre otras novedades, la supresión del Libro III *De las faltas*, la creación de los delitos leves, la necesidad de remitir a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal un gran número de atestados policiales sin autor conocido como la introducción de plazos para la instrucción de las causas.

Los datos del año 2016 deben ser analizados con cautela por cuanto las reformas tienen un escaso recorrido temporal pero también deben valorarse en aquellos aspectos en los que indican una tendencia de la aplicación de la nueva legislación. En definitiva, esta es una estadística singular y por tanto los términos de comparación de la evolución de la criminalidad en esta anualidad son necesariamente limitados, tanto en relación con los del año 2015, también singular por suponer una transición entre las dos legislaciones penales, como lo serán con los del próximo ejercicio.

1. ÁREA PENAL

El ámbito penal es el que más volumen de asuntos registra en las Fiscalías. Dentro de los numerosos indicadores que contiene la estadística, es preciso señalar que el dato de los escritos de acusación del Ministerio Fiscal tiene una especial calidad por cuanto la formulación de la acusación es uno de sus actos procesales más relevantes mediante el cual los Fiscales valoran, tipifican jurídicamente los hechos y, en definitiva, concretan su posición procesal en cada procedimiento. Por ello y por ser un dato originado por las propias Fiscalías, las estadísticas basadas en la calificación son más precisas que las basadas en procedimientos incoados. Se ofrecen nuevamente otros indicadores como son, entre otros, los que se refieren a los juicios celebrados, las sentencias dictadas y su grado de concordancia con la posición del Fiscal.

Además de la evolución cuantitativa de los procedimientos, se tratará la evolución de los delitos y de la criminalidad a ellos asociada, centrando el análisis en aquellos delitos que, bien por su volu-

men bien por su incidencia social en la comunidad, tienen una especial significación.

Finalmente, avisar que en este capítulo se analiza únicamente la evolución cualitativa de la delincuencia que no es objeto de tratamiento dentro de otro apartado de la Memoria en razón de su especialidad.

1.1 Evolución cuantitativa de los procedimientos penales

1.1.1 INCOACIÓN DE NUEVOS PROCEDIMIENTOS

El primer indicador de la actividad de los órganos judiciales y Fiscalías está constituido por el número de los nuevos procedimientos que se incoan en la jurisdicción penal en una anualidad.

Como se indicó anteriormente, el año 2016 es la primera anualidad completa en la que estuvo en vigor la reforma del Código Penal de la LO 1/2015. Conforme a ella, los nuevos procedimientos se articulan fundamentalmente a través de la siguiente tipología: las diligencias previas, las diligencias urgentes y los juicios por delitos leves. La incoación directa de sumarios y juicios ante el Tribunal de Jurado supone un volumen residual.

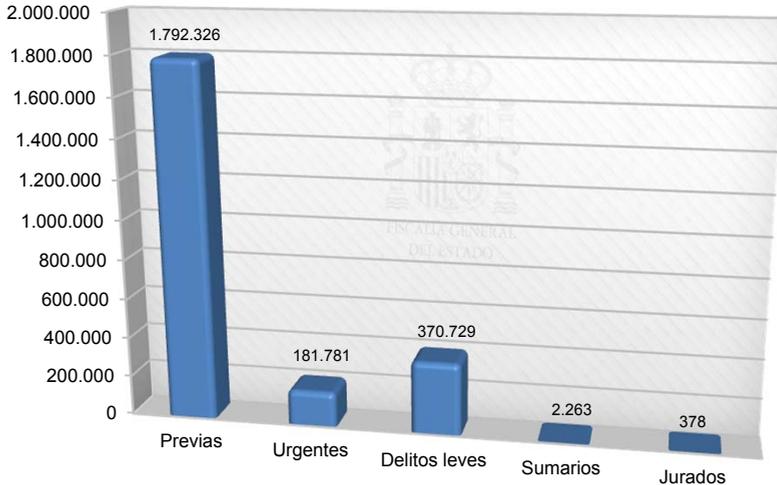
Con estas premisas, se exponen a continuación los procedimientos incoados por los órganos judiciales en España, excluyendo los incoados por los Juzgados Centrales de la Audiencia Nacional, que son objeto de tratamiento específico en otro apartado de esta Memoria.

PROCEDIMIENTOS INCOADOS AÑO 2016

Diligencias previas.	1.792.326
Diligencias urgentes.	181.781
Juicios por delitos leves.	370.729
Sumarios incoados directamente	2.263
Jurados incoados directamente	378
Total	2.347.477

Estos datos tienen la siguiente representación gráfica:

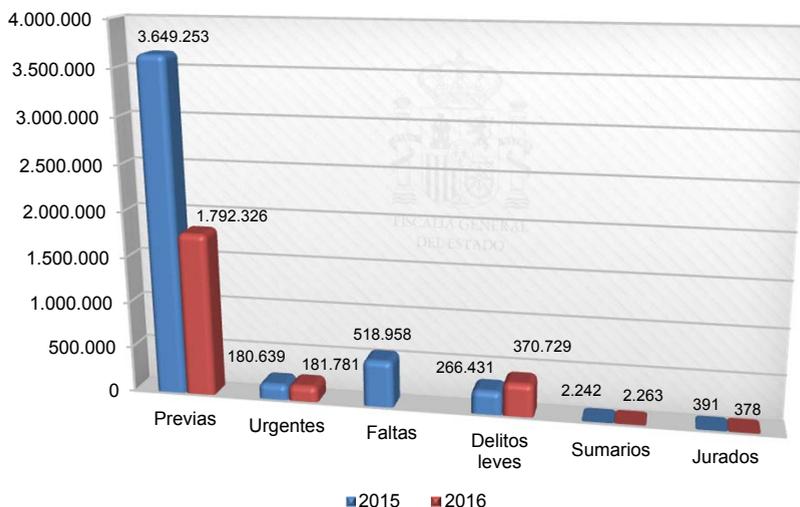
INCOACIÓN DE NUEVOS ASUNTOS DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO EN EL AÑO 2016



En comparación con los años 2016 y 2015, los datos más relevantes son: el descenso en un 51% en el número de incoaciones de diligencias previas y el descenso de las incoaciones de los delitos leves en relación con las faltas, como consecuencia de las reformas citadas. Las causas de ello están, en su mayor parte, en la reforma de la LECrim sobre el nuevo régimen de remisión de atestados sin autor por la policía a los juzgados y la despenalización de algunas conductas que hasta el 1 de julio de 2015 eran constitutivas de faltas.

Sin embargo, es preciso analizar estas cifras en términos de eficiencia, esto es, si este importante descenso en las incoaciones de las diligencias previas ha supuesto una mejora en la gestión de los procedimientos y una utilización más racional de los recursos humanos y materiales de las Fiscalías. En primer lugar, hay que indicar que si bien descendieron las diligencias previas, se observa, en términos comparativos, una tendencia al alza en las diligencias urgentes, los procedimientos abreviados, sumarios y ante el Tribunal de Jurado, siendo estos tres últimos aquellos por los que se encauzan los delitos más graves y complejos. Los términos de comparación se realizan con los totales incoados.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO



También hay que señalar que estas cifras totales deben ser depuradas, lo que significa que se deben descontar de la cifra total de incoación aquellos procedimientos que son objeto de acumulación o inhibición a otro Juzgado, se transforman en otro procedimiento o se sobresean. De esta forma se podrá tener una imagen más cierta sobre el volumen de procedimientos incoados por nuevos hechos delictivos, lo que se irá indicando en cada apartado.

1.1.2 DILIGENCIAS PREVIAS

Se registran como diligencias previas todas las actuaciones judiciales relativas a delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

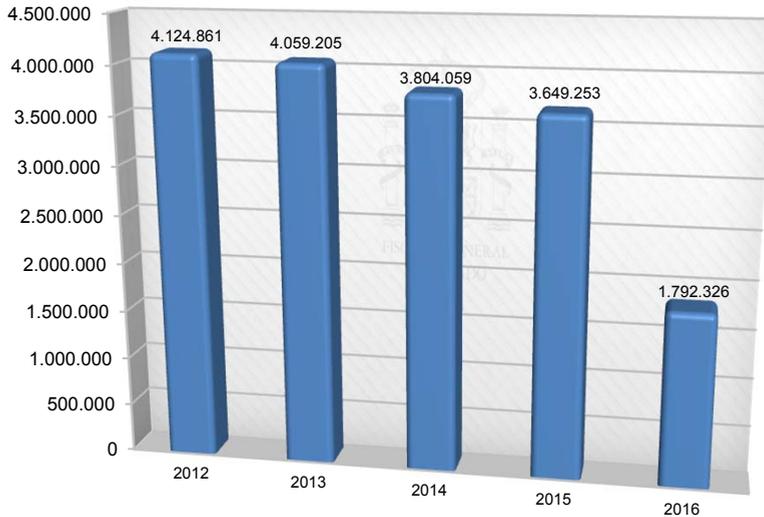
1.1.2.1 Volumen de diligencias previas incoadas

En el año 2016 los Juzgados incoaron 1.792.326 diligencias previas, lo que se considera el grueso de procedimientos que conforman los asuntos que cada año integran el marco de actuación de la justicia

penal junto con los juicios por delitos leves y las diligencias urgentes. Completan esa cifra los sumarios y jurados incoados directamente.

El descenso de las diligencias previas respecto del año 2016 es casi un 51%. En el cuadro siguiente se puede observar la evolución de las diligencias previas incoadas.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS DILIGENCIAS
PREVIAS INCOADAS



Como ya se indicó anteriormente, el descenso tan significativo en la incoación estas diligencias es debido a que es la primera anualidad completa en la que se pueden valorar cuantitativamente los efectos de la reforma de la LECrim (LO 14/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*). El art. 284 LECrim hace que la Policía Judicial, con carácter general (si excepcional algunos ámbitos delictivos), no tenga que remitir al Juzgado ni al Ministerio Fiscal los atestados sin autor conocido. El descenso ha tenido su impacto positivo fundamentalmente en el registro que realizan los funcionarios en las guardias, pero no en el resto de la organización. Otros datos confirman esta afirmación.

En primer lugar, es preciso resaltar el dato de las diligencias previas acumuladas o inhibidas por cuanto se continúan registrando como nuevas diligencias previas que en realidad reflejaran asuntos distintos. En el año 2016 se acordó la acumulación o inhibición en el (20%) de

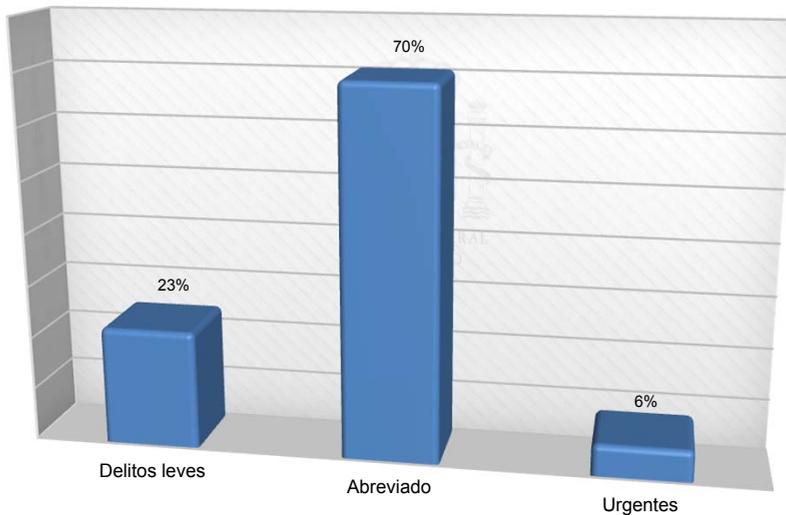
las diligencias previas incoadas, esto es, un porcentaje levemente superior al del 2015 que fue del 19%. Con esta premisa, las diligencias previas netas incoadas en el año 2016 fueron 1.441.161.

En segundo lugar, sigue siendo muy elevado el número de diligencias previas que se archivan y sobresean. En el año 2016 se sobreseyeron y archivaron 1.186.288 diligencias previas, esto es, casi el 66% del total de incoaciones, porcentaje algo inferior al de 2015, que fue del 70%.

Por tanto, tras descontar el volumen de acumulaciones, inhibiciones, sobreseimientos y archivos, en el año 2016 se incoaron 254.873 diligencias previas que dieron lugar a 253.455 a otros procedimientos susceptibles de concluir en enjuiciamiento. Ello significa que únicamente el 14% del total de diligencias previas finalizó en otro procedimiento susceptible de enjuiciamiento, dato que se incrementa algo en relación con el año 2015 que fue del 11%.

Lo que se aprecia en el año 2016 es un incremento de las diligencias previas que se transformaron en procedimientos abreviados, lo que se debe a la revisión de las diligencias previas pendientes para controlar los plazos de la instrucción establecidos por el art. 324 LECrim.

TRANSFORMACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS



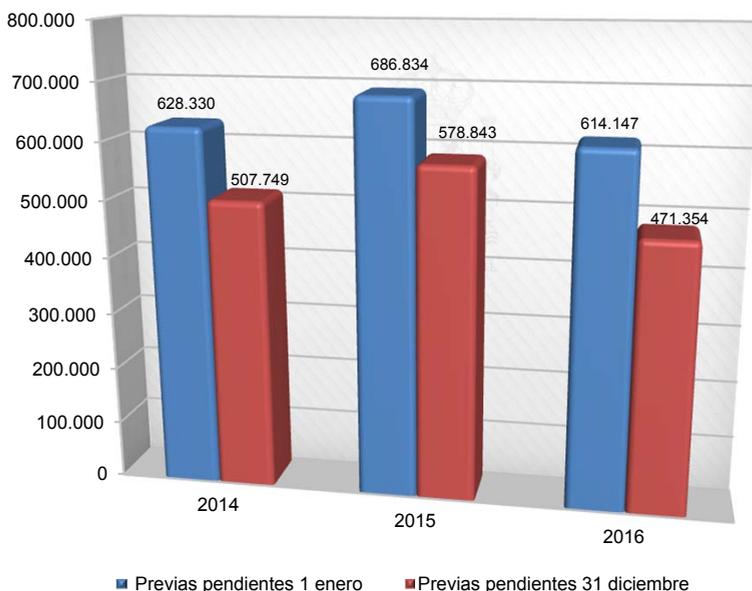
Hay que añadir que una escasa cifra de previas se transformaron en sumarios (0.6% de las convertidas) y en jurados (0.1%).

1.1.2.2 *Art 324 LECrim*

La reforma del art. 324 LECrim introdujo un modelo de plazos máximos de instrucción en función de su complejidad. Ello tuvo un gran impacto en el trabajo de las Fiscalías, por cuanto la norma exige un control de los procedimientos penales más minucioso sin que, propiamente, ni las Fiscalías ni los órganos judiciales contarán con una información depurada ni herramientas informáticas adecuadas a tan concretos fines. Si bien la Fiscalía General del Estado había trasladado en el año 2015 a las distintas Administraciones responsables la necesidad de adecuar las aplicaciones de gestión procesal a la nueva regulación del artículo del artículo 324, lo cierto es que estas adaptaciones se han ido realizando entre finales de 2015 y comienzos de 2016, lo que ha dificultado en extremo la labor de revisión. Por ello los datos que se ofrecen en relación a las declaraciones de complejidad del art. 324 LECrim deben ser tenidos como estimativos e incompletos por cuanto tres Fiscalías (Cádiz, Madrid y Málaga) no han podido aportar información.

Desde estas premisas, consta que en el año 2016 los Fiscales solicitaron que 52.739 diligencias previas se declaren complejas y en 30.339 diligencias previas se solicitó la declaración del plazo máximo de instrucción que prevé el art. 324 de la LECrim.

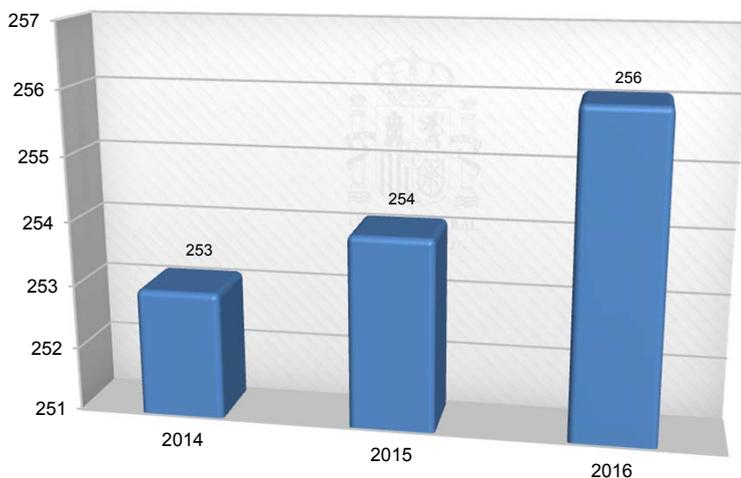
Un dato relevante que debe analizarse para determinar la eficacia del nuevo precepto son las diligencias previas pendientes, a partir de la comparación entre las que lo estaban a comienzos de un año natural y las que lo están al finalizar el ejercicio. Se ofrece a continuación un gráfico:



Estos datos indican que la pendencia sigue siendo muy elevada en diligencias previas e incluso, en términos comparativos, es superior, por cuanto, como ya se indicó *anteriormente*, el número de diligencias previas incoadas en 2016 descendió un 51% en relación con el año 2015. Este dato deberá analizarse el próximo año para constatar si la reforma no ha tenido el efecto pretendido o si la información no es correcta, lo cual redundaría en perjuicio de unas adecuadas posibilidades de control.

Otro elemento para valorar la reforma es el tiempo medio desde que se incoa un procedimiento hasta que se remite por el Juzgado a la Fiscalía para su calificación. Se ofrece a continuación un gráfico comparativo de los tres últimos años en el que se observa que los tiempos medios de instrucción hasta calificación siguen siendo muy similares pese a que con la reforma del art. 324 LECrim surge con la finalidad de reducir los plazos de instrucción. Habrá que analizar la evolución en el año 2017 para valorar el impacto de la reforma, una vez que se hayan estabilizado los flujos de trabajo.

TIEMPO MEDIO EN DÍAS DESDE QUE SE INCOAN LOS PROCEDIMIENTOS HASTA QUE SE CALIFICAN



1.1.2.3 *Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias previas*

En términos comparativos, se aprecia una variación en los delitos que dieron lugar al mayor número de incoación de diligencias previas, por cuanto en ejercicios anteriores las más numerosas lo fueron por delitos contra el patrimonio. En el año 2016 por el contrario, el mayor número de diligencias previas incoadas lo fueron por delitos contra la vida y la integridad. Ello tiene su explicación en la no remisión por la Policía Judicial de los atestados por delitos sin autor conocido de conformidad con la reforma del art. 284 LECrim. En 2016 los delitos contra la vida e integridad física dieron lugar al 32% de las previas incoadas, los delitos contra el patrimonio el 25% (el 48% en 2015). El 23% de las diligencias previas incoadas no tuvo asociado ningún delito en su registro (el 24% en 2015).



1.1.3 DILIGENCIAS URGENTES

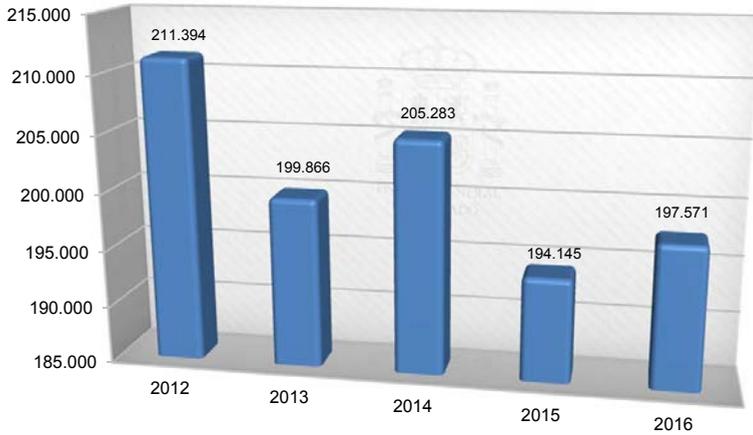
El procedimiento de enjuiciamiento rápido o diligencias urgentes como previsto en los artículos 795 y siguientes de la LECrim, pretende dar una respuesta judicial rápida y eficaz para la resolución de los delitos menos graves y flagrantes y de instrucción sencilla. Se articula en base a los siguientes presupuestos: la existencia de un atestado policial; la acotación de los delitos que son objeto de este procedimiento; la instrucción concentrada ante el Juez de Guardia y la sentencia por el mismo si es de conformidad, con la rebaja en un tercio de la pena o en su caso la citación del acusado para la celebración del juicio oral ante el Juzgado de lo Penal en un plazo teórico no superior a 15 días.

1.1.3.1 *Volumen de diligencias previas incoadas*

En el año 2016 se incoaron 181.781 diligencias urgentes, cifra debe completarse con las 15.790 diligencias previas que se transformaron en urgentes.

La evolución interanual de estos procedimientos es la siguiente:

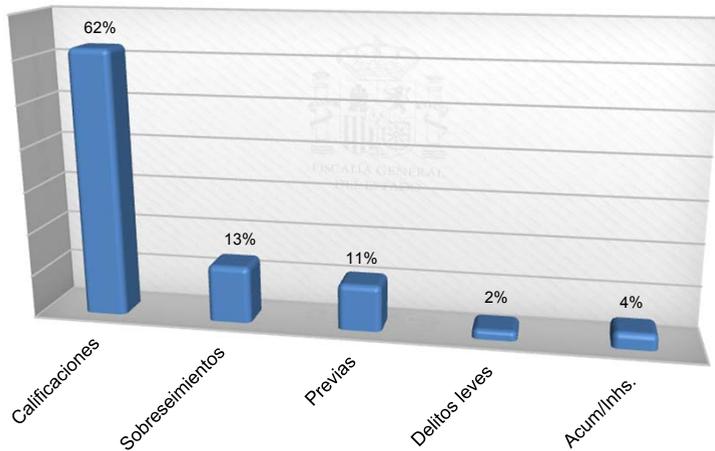
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LA INCOACIÓN DE LAS DILIGENCIAS URGENTES Y PREVIAS TRANSFORMADAS EN URGENTES



Se produce un leve repunte en la incoación, si bien el volumen total está todavía por debajo del que fue la primera parte del quinquenio.

El destino de las diligencias urgentes incoadas se expresa en el siguiente gráfico:

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS URGENTES A TRAVÉS DE LAS DISTINTAS DECISIONES PROCESALES ADOPTADAS EN EL AÑO 2016



El dato relevante es sin duda la eficacia aparejada a este tipo de procedimiento, vista la alta tasa de calificación (62%).

1.1.3.2 Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias urgentes

En la práctica de los últimos años por este cauce procesal se destruyen y enjuician menos tipos delictivos de los previstos en la ley. Los delitos que principalmente fueron objeto de este procedimiento en el año 2016 fueron nuevamente los cometidos contra la seguridad vial (el 39% de las incoaciones y el 53% de las calificaciones) y, en mucha menor medida, la violencia familiar (el 28% de las incoaciones y el 15% de las calificaciones), y los delitos contra la propiedad (el 9% de las incoaciones y el 9% de las calificaciones).

Los delitos de quebrantamiento de condena o medidas cautelares representaron un 7% de las diligencias urgentes incoadas y calificadas. Si bien estos delitos contra la Administración de Justicia no tuvieron porcentualmente la misma importancia que los otros grupos delictivos, su tramitación a través de este procedimiento supone un avance hacia la respuesta rápida.

Las cifras del año 2016 en este tipo de procedimientos son muy similares a las 2015.

Los delitos por los que se incoaron diligencias urgentes en el año 2016 se relacionan en el siguiente gráfico:



1.1.3.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en diligencias urgentes*

Estos delitos se relacionan en el gráfico siguiente:



Los aspectos que caracterizaron este procedimiento fueron los siguientes:

- El 67% de los procedimientos que se incoaron fueron calificados (el 69% en 2015, 67% en 2014 y el 68% en 2013).
- En el 77% de las calificaciones se llegó a conformidad en el Juzgado de Instrucción, en términos muy similares a la de años precedentes.
- Las calificaciones que formuló el Fiscal en este procedimiento representaron en el 2016 el 45% del total de las calificaciones, también en términos muy similares a los de años precedentes.

En el año 2016 de nuevo hubo un alto porcentaje de diligencias urgentes sobreesidas (el 14%), resultado procesal anómalo en un procedimiento de esta naturaleza. También en el año 2016 siguieron persistiendo factores que condujeron a que el 12% de las diligencias urgentes incoadas se transformaran en diligencias previas, lo que

implica una prolongación en su tramitación. Algunos de estos factores, como ya se dijo en años anteriores, fueron:

- La falta de comparecencia de los imputados no detenidos, debidamente citados.
- La falta de citación de los responsables civiles en los delitos contra la seguridad del tráfico.
- La dificultad para disponer de determinadas pericias, básicamente de médicos forenses o peritos tasadores de daños, valoración imprescindible para definir tipicidades o concretar responsabilidades civiles.

En sentido contrario, en el año 2016, el 6% de las diligencias previas netas que se transformaron en otro procedimiento se encauzaron como diligencias urgentes propiciando una vía de solución rápida mediante la conformidad, con un leve incremento en relación a años anteriores.

1.1.4 JUICIOS POR DELITOS LEVES

La reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, que entró en vigor el 1 de julio de 2015 suprimió el Libro III del Código Penal *De las faltas* e introdujo los delitos leves. El enjuiciamiento de estos delitos leves se realiza a través de un procedimiento de nueva creación contemplado en el Libro VI de la Ley de Enjuiciamiento Criminal denominado *Del procedimiento para el juicio sobre delitos leves*, muy similar al anterior juicio de faltas, con alguna modificación para adecuarlo a las nuevas figuras delictivas.

El Ministerio Fiscal no interviene en todos los procedimientos por delitos leves que se incoan, siguiendo los criterios de la Circular 1/2015 de la Fiscalía General del Estado, *sobre el ejercicio de la acción penal en los delitos leves tras la reforma operada por la LO 1/2015*.

El año 2016 es el primero en que cabe valorar la eficacia de esta reforma, si bien con las cautelas propias de su escaso recorrido temporal. La intervención del Ministerio Fiscal en este tipo de procedimientos, se centra, básicamente, en la asistencia a las vistas, así como en el control de las sentencias que se dictan, teniendo, además, en cuenta que en numerosos procedimientos de esta naturaleza el Ministerio Fiscal no interviene, al considerarse que el hecho investigado tiene una naturaleza estrictamente privada. Los datos estadísticos se recogen en el apartado relativo a los juicios, con objeto de condensar en un mismo epígrafe la actividad del Ministerio Fiscal ante los órganos de enjuiciamiento. Si

bien, para traer a colación un dato significativo de este apartado, hay que indicar los procedimientos penales incoados por juicios de delitos leves en el año 2016, con constancia en las Fiscalías, fueron 370.726.

1.1.5 PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS

El procedimiento abreviado está previsto para la preparación del juicio oral cuando la investigación judicial llevada a cabo en las diligencias previas ha determinado la existencia de un delito castigado con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

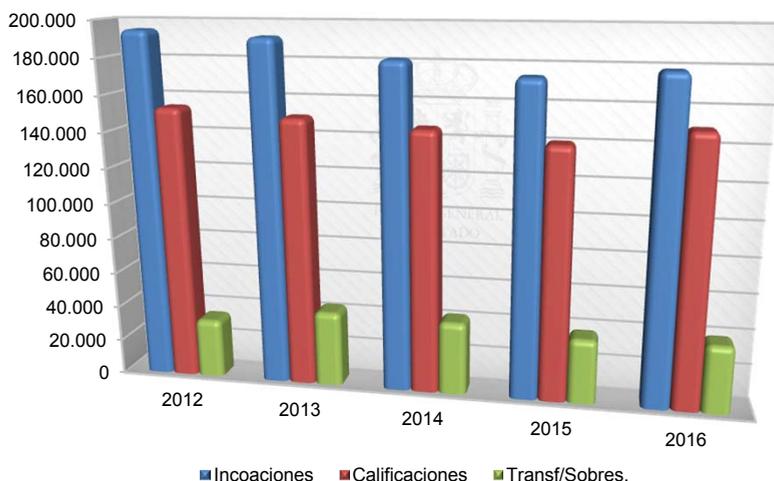
1.1.5.1 Volumen de procedimientos abreviados incoados y calificados

En el año 2016 se incoaron 177.974 procedimientos abreviados.

El Ministerio Fiscal formuló 149.206 calificaciones en esta clase de procedimientos, con un aumento del 6% en relación al año anterior. Estas calificaciones representaron prácticamente el 55% del total de las calificaciones emitidas por el Ministerio Fiscal en el año 2016 (53% en 2015 y 2014).

La evolución interanual de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS:
INCOACIÓN Y EFICACIA A TRAVÉS
DE LA EFECTIVA CALIFICACIÓN



Puede observarse un ciclo estable con variaciones poco significativas, como se refleja en las siguientes cifras:

	2012	2013	2014	2015	2016
Incoaciones	194.705	191.653	181.177	173.570	177.974
Calificaciones.	153.690	149.971	145.924	140.178	149.206
Transfs/Sobrstos. . .	33.402	42.470	41.223	36.491	37.998

La diferencia entre el número de incoaciones y el de calificaciones pone de manifiesto, en una medida no fácil de determinar, diferencias de criterio entre el Juez de Instrucción y el Fiscal, reflejo de una de las características del modelo procesal español. El promedio nacional de procedimientos abreviados que no culminan en calificación es el 21%. Esta es una de las manifestaciones negativas que nuestro actual sistema procesal comporta frente a aquellos en los que el fiscal instruye, instaurados tanto en la mayor parte de los países europeos como de los países iberoamericanos. Los datos del año 2016 parece que confirman lo que se detectó en el año 2015, esto es, ciertas prácticas que se vienen detectando tras la nueva redacción del art. 324 de la LECrim, por cuanto que en algunas ocasiones se incoa el procedimiento abreviado de forma prematura para la formulación del escrito de calificación, es decir, sin que existan elementos de convicción suficientes para avanzar hacia la apertura de un juicio oral.

1.1.5.2 *Delitos que dieron lugar a la incoación de procedimientos abreviados*



1.1.5.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en procedimientos abreviados*



No existen prácticamente variaciones en este concepto en relación a dos años precedentes. La mayor parte de las calificaciones lo fueron por delitos contra el patrimonio (un 35%). Los delitos contra la seguridad vial dieron lugar al 10% de las calificaciones (principalmente conducción etílica); los delitos contra la vida e integridad física supusieron el 12% de las calificaciones (especialmente el delito de lesiones); los delitos contra la Administración de Justicia el 8% (básicamente el delito de quebrantamiento de condena y medidas cautelares). Por último, los delitos de violencia familiar dieron lugar al 7% de las calificaciones y los delitos contra el orden público el 5%. Esta relación es muy similar en los últimos años.

Las dilaciones que se siguen produciendo en estos procedimientos fueron muy elevadas, siguiendo la tónica de años anteriores. Los dos momentos en que se detectan dilaciones son, por un lado, el tiempo que permanece un procedimiento en el Juzgado de Instrucción desde que se califica hasta que se remite al Juzgado de lo Penal o la Audiencia para su enjuiciamiento, y, por otro, el que media entre la recepción del procedimiento por el órgano sentenciador, el señalamiento para juicio y su efectiva celebración.

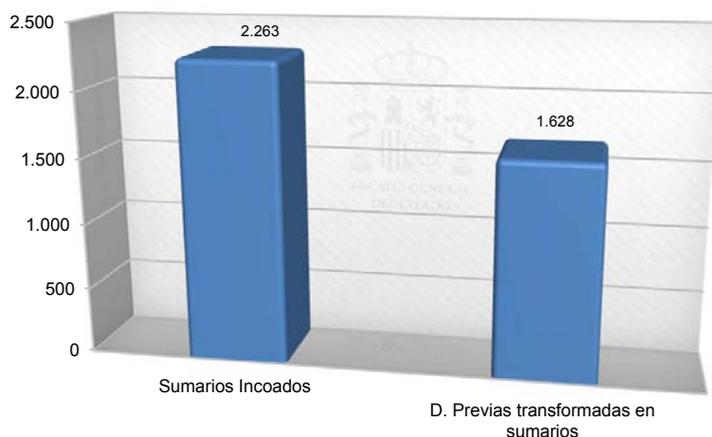
1.1.6 SUMARIOS

El procedimiento de sumario se incoa para la investigación de delitos castigados con pena privativa de libertad superior a 9 años.

1.1.6.1 *Volumen de sumarios ordinarios incoados y calificados*

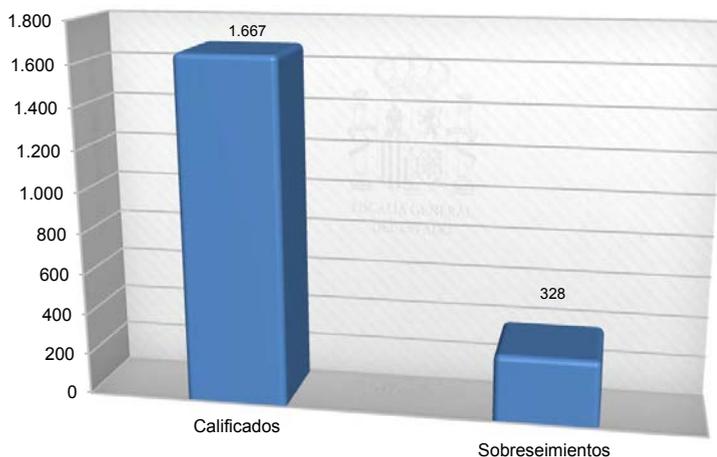
Se incoaron 2.263 sumarios, de los cuales 1.628 procedían de diligencias previas como se observa en el gráfico siguiente.

DISTRIBUCIÓN ENTRE SUMARIOS INCOADOS Y CON ORIGEN EN DILIGENCIAS PREVIAS EN EL AÑO 2016



El 14% de los sumarios incoados se archivaron o sobreseyeron por las Audiencias Provinciales (el 17% en 2015). Por el Ministerio Fiscal se calificaron 1.667 sumarios (1.749 en 2015 y 1.622 en 2014).

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIONES Y SOBRESEIMIENTOS DE SUMARIOS ANTE LA AUDIENCIA EN EL AÑO 2016



La evolución interanual de incoaciones y calificaciones se expresa en el siguiente gráfico.



Lo expuesto se concreta en las siguientes cifras:

	2012	2013	2014	2015	2016
Incoaciones	2.886	2.596	2.380	2.242	2.263
Calificaciones	1.895	1.784	1.622	1.749	1.667

Normalmente la tramitación de este procedimiento se prolonga más allá de una anualidad. El tiempo medio que transcurrió en 2016 entre la incoación de uno de estos procedimientos hasta la conclusión del sumario fue de 557 días, tomando como fecha de inicio la de incoación del asunto, aunque hubiera sido como diligencias previas, luego transformadas en sumario.

1.1.6.2 Art. 324 LECrim en sumarios

Por los motivos expuestos en el apartado de las diligencias previas, los datos del año 2016 deben ser valorados únicamente como

una tendencia por cuanto cinco Fiscalías (Almería, Cádiz, Madrid, Málaga y Santa Cruz de Tenerife) no han podido aportar datos. Desde esta premisa, se indica que el Ministerio Fiscal interesó la declaración de complejidad del art. 324 LECrim en 319 sumarios y se interesó la declaración de plazo máximo en 124 sumarios.

1.1.6.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en sumarios ordinarios*

Los delitos contra la vida e integridad dieron lugar a 729 calificaciones de las cuales 391 fueron por delito de homicidio y 126 por asesinato. Los delitos contra la libertad sexual fueron los que dieron un mayor número de escritos de calificación (1.061, de los cuales 387 fueron por agresiones sexuales, 85 por violaciones y 192 por abusos sexuales). Por delitos contra la salud pública, se formularon 193 calificaciones siendo en su mayor parte las calificaciones por tráfico de sustancias que causan grave daño a la salud como con 104 escritos de conclusión. Los delitos contra el patrimonio dieron lugar a 119 calificaciones.

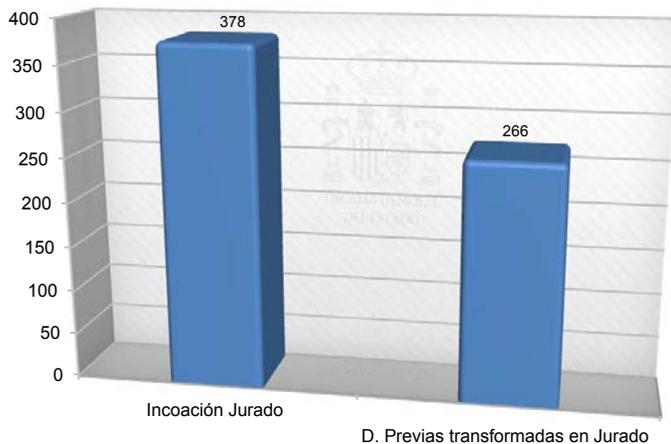
1.1.7 PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DEL JURADO

Los procedimientos ante el Tribunal del Jurado son los menos numerosos y se incoan por los delitos relacionados en el art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, esto es, homicidio, amenazas condicionales, omisión del deber de socorro, allanamiento de morada, incendios forestales y determinados delitos relacionados con la corrupción.

1.1.7.1 *Volumen de procedimientos ante el Tribunal del Jurado incoados y calificados*

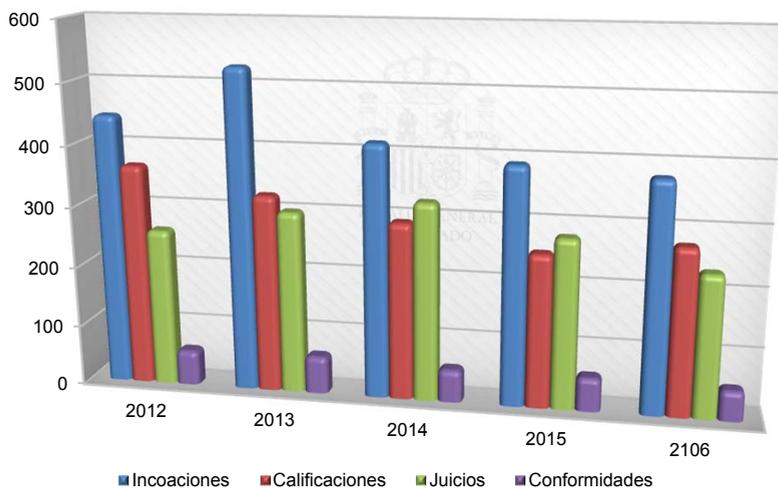
En el año 2016 se incoaron 378 procedimientos ante el Tribunal del Jurado de los cuales 266 procedían de diligencias previas.

**DISTRIBUCIÓN ENTRE INCOACIONES TOTALES
DE TRIBUNAL DE JURADO Y CON ORIGEN
EN DILIGENCIAS PREVIAS AÑO 2016**



La incoación de estos procedimientos es con diferencia la más reducida. La evolución cuantitativa de este procedimiento en relación a años precedentes es bastante estable, como se desprende de los datos que se exponen a continuación.

**EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PROCEDIMIENTO
DEL JURADO EN BASE A LOS ACTOS PROCESALES
MÁS RELEVANTES**

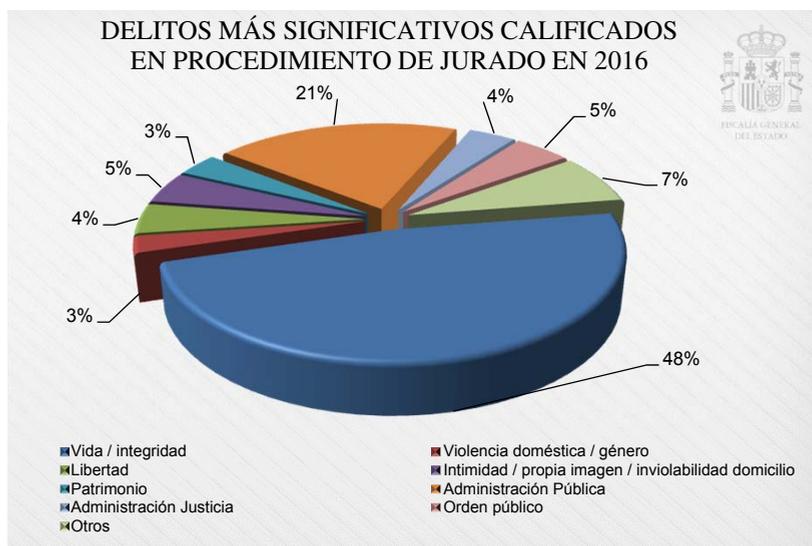


Los datos cuantitativos de esta evolución son los siguientes:

	2012	2013	2014	2015	2016
Incoaciones	446	528	416	391	378
Calificaciones.	366	326	292	253	275
Juicios	261	301	326	280	235
Conformidades.	58	62	54	56	50

1.1.7.2 Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado

La naturaleza y porcentaje de los delitos por los que se califican los juicios de jurado se mantiene en términos muy similares a los de años anteriores.



Como puede observarse, entre las calificaciones formuladas el grupo más numeroso fue el relativo a los delitos contra la vida e integridad física que dio lugar al 48% de acusaciones en este procedimiento (el año anterior el 47%) y, dentro de ellos, los más numerosos fueron los de homicidio y asesinato, con 98 y 88 calificaciones respectivamente; los delitos contra la Administración Pública representaron el 21% del total. Otros delitos significativos en el ámbito de este

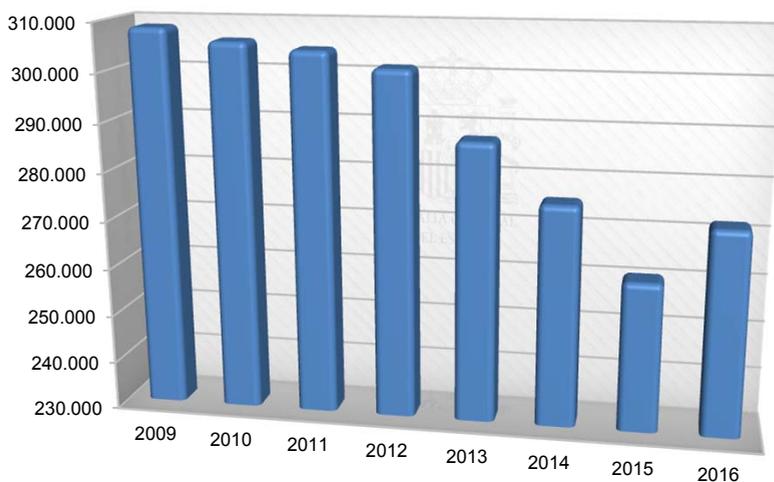
procedimiento fueron los delitos contra la inviolabilidad del domicilio (allanamiento de morada) con un 5% de las calificaciones (6% el año anterior) y los delitos contra el orden público, con otro 5%.

1.1.8 CALIFICACIONES

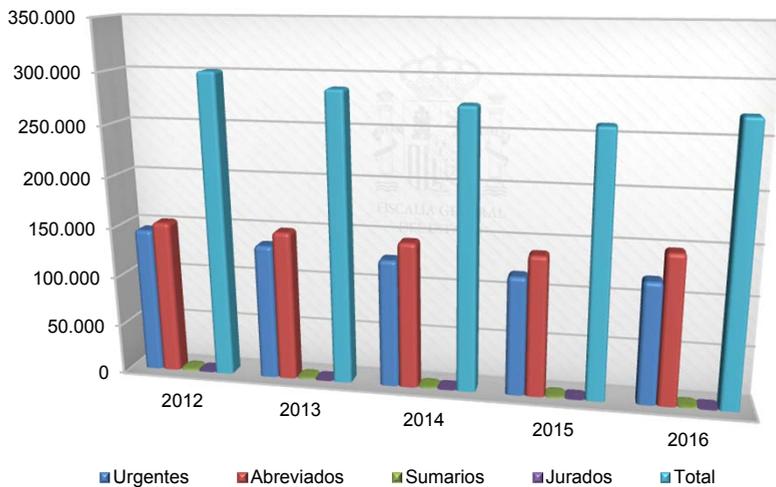
En el año 2016 por el Ministerio Fiscal se formularon en todo tipo de procedimientos 272.456 calificaciones.

La evolución interanual es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE TOTAL DE CALIFICACIONES

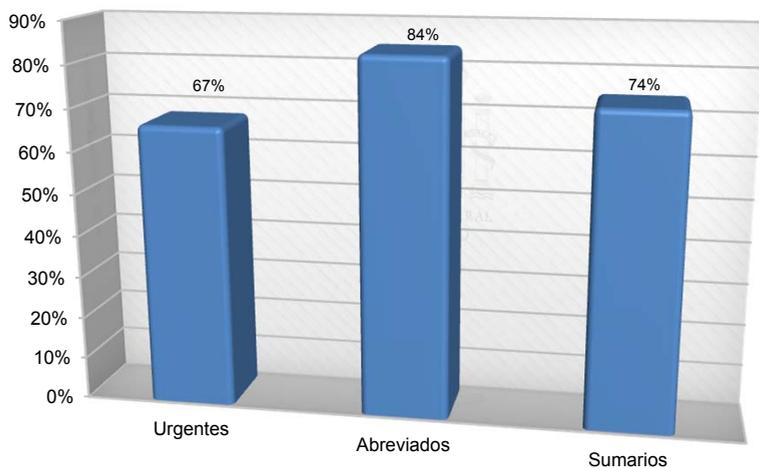


EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE CALIFICACIONES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO



	Urgentes	Abreviados	Sumarios	Jurados	Total
2016	121.308	149.206	1.667	275	272.456
2015	118.859	140.178	1.749	253	261.039
2014	128.060	145.924	1.622	292	275.898
2013	135.659	149.971	1.784	326	287.740
2012	145.501	153.690	1.895	366	301.452

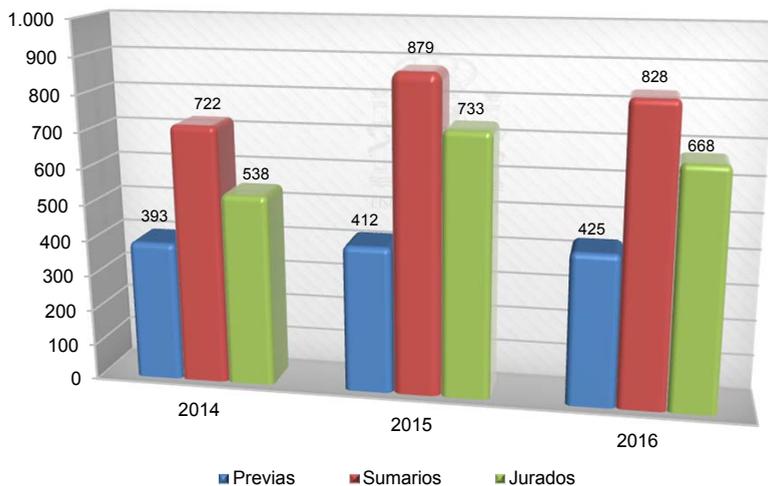
PORCENTAJE DE CALIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS EN RELACIÓN A SU VOLUMEN DE INCOACIÓN EN 2016



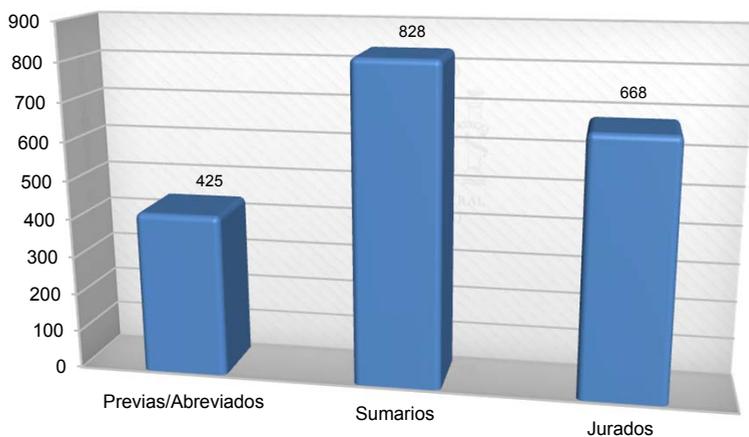
Se constata que en el año 2016 las calificaciones del Ministerio Fiscal se incrementación en un 4% en relación al año 2015, lo que fue consecuencia del trabajo de las Fiscalías en la revisión de las diligencias previas por aplicación del art. 324 LECrim.

Como en el año anterior, se ofrecen datos relacionados con el tiempo de duración del trámite de la instrucción de los procedimientos desde que se incoan hasta que son calificados. Los datos se han obtenido en base al análisis de la información de una parte importante de las Fiscalías. Los tiempos se mantienen en el año 2016 en los términos similares a del año 2015 y por encima de los de 2014 como se aprecia en el siguiente gráfico:

TIEMPOS MEDIOS EN DÍAS SEGÚN LA CLASE DE PROCEDIMIENTO DESDE SU INCOACIÓN HASTA LA CALIFICACIÓN



PROYECCIÓN DE LOS TIEMPOS MEDIOS (EN DÍAS) SEGÚN LA CLASE DE PROCEDIMIENTOS: DESDE INCOACIÓN HASTA CALIFICACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL



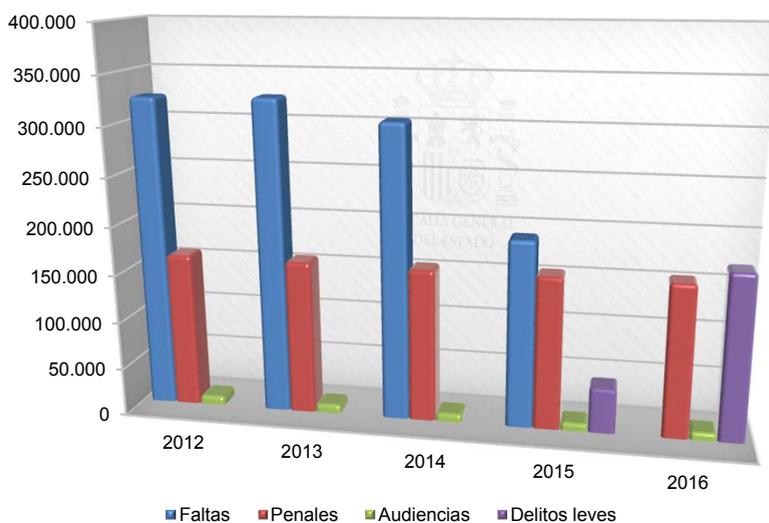
1.1.9 JUICIOS Y SENTENCIAS

1.1.9.1 Juicios

El Ministerio Fiscal asistió a la celebración de un total de 343.377 juicios¹, que se distribuyeron entre 174.317 juicios por delitos leves; 160.226 juicios ante los Juzgados de lo Penal y 8.834 ante las Salas de lo Penal de las Audiencias Provinciales.

La evolución interanual es la siguiente:

**EVOLUCIÓN INTERANUAL EN ATENCIÓN
AL ÓRGANO DE CELEBRACIÓN**



VOLUMEN JUICIOS CON ASISTENCIA DEL FISCAL

	Faltas	Delitos leves	Juzgados de lo Penal	Audiencias Provinciales
2016	Derogadas	174.317	160.226	8.834
2015	195.501	47.951	160.331	8.835
2014	306.635	-	160.376	8.940
2013	326.883	-	161.900	9.555
2012	325.067	-	162.929	9.510

¹ No se ofrece información de los juicios por delitos leves incoados en el ámbito territorial de la Fiscalía Provincial de Cádiz.

Como se observa en la gráfica y tabla anteriores, el número total de juicios a los que asistió el Ministerio Fiscal descendió en un 17% en relación al año 2015, motivado por la desaparición de algunas faltas (ofensas leves a agentes de la autoridad, incumplimiento del régimen de visitas o los homicidios o lesiones por imprudencia leve) a consecuencia de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, manteniéndose la tendencia respecto de los restantes juicios por delito de los últimos tres años.

En relación con los juicios por delitos leves es de destacar la considerable reducción de la asistencia del Fiscal a los juicios de esta clase, consecuencia de la reforma anteriormente referida. No obstante, si bien este menor número de incoaciones y señalamientos de los delitos leves pudiera llevar a la conclusión de que podría incidir positivamente en una mejor gestión de los limitados recursos humanos y materiales de las Fiscalías, esto no ha podido apreciarse en 2016, por cuanto del mismo modo se tuvieron que organizar las asistencias de los Fiscales a los juicios por delitos leves que se señalaron en todos los juzgados de instrucción de España. Se continúa por tanto con la misma problemática organizativa y de escaso aprovechamiento de los recursos humanos y materiales del que repetidamente se viene dando cuenta en precedentes Memorias. Ello tiene su razón de ser en que los señalamientos por delitos leves a los que asistió el Fiscal ante los Juzgado de Instrucción siguieron representando un volumen mayor que la totalidad de los juicios a los que asistió ante los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales, como se observa en el cuadro precedente. El Ministerio Fiscal asistió en 2016 al 47% del total de los juicios por delitos leves incoados, volumen especialmente significativo en relación con el volumen de sentencias absolutorias con las que finalizaron estos tipos de juicios (el 38%).

Por otra parte, la reforma operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, descargó en mayor medida a los órganos jurisdiccionales de la tramitación de asuntos carentes de verdadera relevancia penal. En este sentido, el volumen de incoaciones en los órganos jurisdiccionales se redujo en 2016 en un 66% respecto del 2014 y en un 53% respecto del 2015, conforme se muestra en la tabla siguiente, frente a la reducción de la asistencia del fiscal, que ha sido de un 43% respecto de los juicios de faltas a los que asistió en el año 2014 y del 28% respecto de los juicios de faltas y delitos leves en el año 2015.

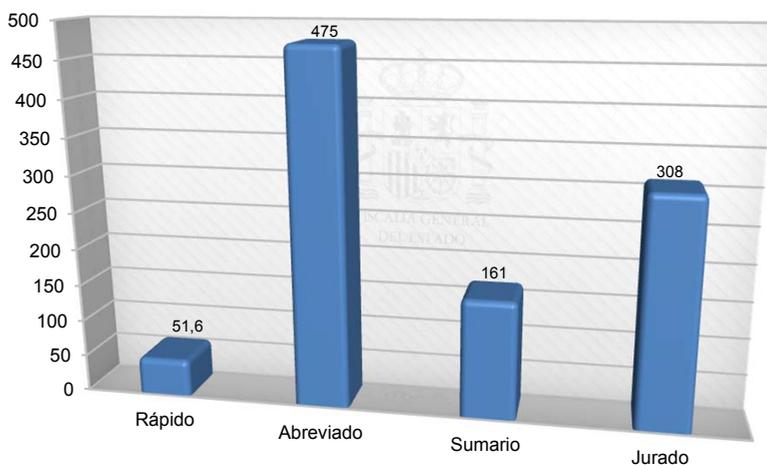
	Incoaciones	Asistencias del Fiscal	Porcentaje de asistencias
2014	1.098.104	306.636	28%
2015	785.389	242.764	31%
2016	370.729	174.317	47%

Ello obliga necesariamente a volver a insistir en la obligada coordinación de los órganos judiciales con la Fiscalía para la concentración de señalamientos y en una reflexión por parte del legislador.

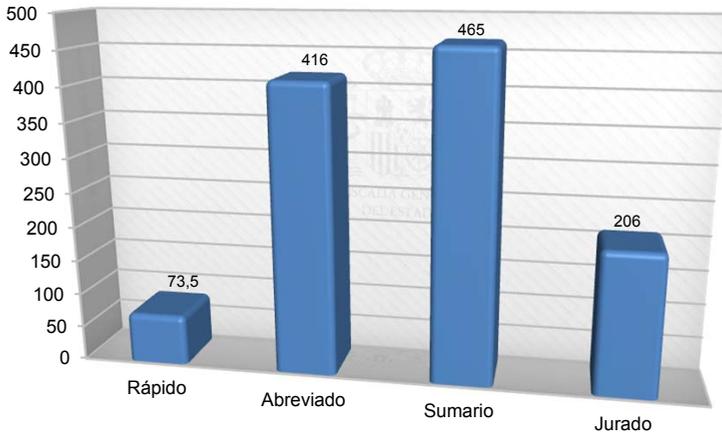
En relación con los juicios por delito, en el año 2016 se reprodujeron los principales problemas de años anteriores: la dilación en los señalamientos y el elevado número de suspensiones.

Respecto a la dilación en los señalamientos, el análisis ofrece el siguiente resultado de tiempos medios desde que el Ministerio Fiscal califica un procedimiento hasta que se produce su primer señalamiento y entre la incoación del procedimiento en el órgano de enjuiciamiento hasta el primer señalamiento, habiendo sufrido un ligero incremento respecto de los tiempos medios del 2015.

**PROYECCIÓN DE LOS TIEMPOS MEDIOS (EN DÍAS)
TRANSCURRIDOS DESDE QUE EL MINISTERIO
FISCAL CALIFICA HASTA QUE SE PRODUCE
EL PRIMER SEÑALAMIENTO**



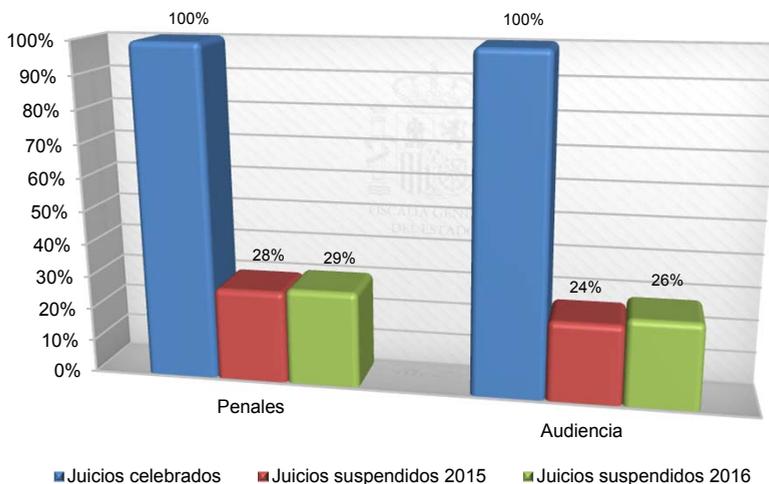
PROYECCIÓN DE LOS TIEMPOS MEDIOS (EN DÍAS)
TRANSCURRIDOS DESDE QUE EL ÓRGANO
QUE ENJUICIA INCOA SU PROCEDIMIENTO HASTA
QUE HACE EL PRIMER SEÑALAMIENTO



Especialmente significativos son los tiempos medios desde la calificación de un procedimiento o su incoación por el órgano de enjuiciamiento hasta el primer señalamiento en el ámbito de los procedimientos abreviados. Tal se concreta en 475 y 416 días respectivamente, con el efecto pernicioso que ello produce en la respuesta penal.

En cuanto al volumen de suspensiones, en el año 2016 en los Juzgados de lo Penal se suspendieron el 29% de los juicios señalados como media nacional (el 28% en el 2015, el 27% en 2014 y el 26% en 2013) y en las Audiencias Provinciales el 26% (el 24% en el 2015 y el 24% en 2014).

PROYECCIÓN DE JUICIOS CELEBRADOS Y SUSPENDIDOS ANTE LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES



La mayor causa de estas suspensiones fue nuevamente la incomparecencia de imputados, testigos o peritos, unas veces por propia voluntad y otras por fallos en los servicios de citaciones, con mayor incidencia en los partidos judiciales con Nueva Oficina Judicial, consolidándose otro año más una tendencia al alza en el volumen de suspensiones.

Es de destacar el efecto negativo que produce el elevado índice de suspensiones. Perturba la organización de las Fiscalías y órganos judiciales, genera insatisfacción y molestias a la ciudadanía, finalmente, supone una respuesta penal negativa frente a los hechos delictivos a consecuencia del debilitamiento de los medios de prueba y la apreciación generalizada de la atenuante por dilaciones indebidas.

Las conformidades como medio de evitación de los juicios suponen una medida efectiva para procurar la respuesta más inmediata y, en cierta medida, la cuestión no es ajena a la implantación de unas prácticas de mediación en el ámbito penal.

Una vez más, conviene recordar en este punto que el régimen de la conformidad prevista en el art. 801 de la LECrim para las diligencias urgentes es un instrumento eficaz de agilización de la acción de la justicia y de simplificación del proceso. De hecho, en el año 2016, del total de las diligencias urgentes incoadas, el 79% de media finaliza en sentencia de conformidad de los Juzgados de Instrucción, porcentaje que se mantiene estable año tras año (80% en 2015; 80% en 2014

y 79% 2013 y 2012). Conviene por ello insistir una vez más en la necesidad de potenciar la aplicación del Protocolo de Conformidad entre la Fiscalía General del Estado y los Colegios de Abogados y generalizar la previsión legal establecida en el artículo 779.5 LECrim. Tal conclusión se acrecienta si además se pone atención en el volumen de conformidades que se alcanzan con carácter previo al juicio oral, pero una vez que han transcurrido los tiempos medios referidos y sin los beneficios que en otro momento procesal podrían aplicarse.

1.1.9.2 Sentencias

La estadística sobre el volumen de sentencias ofrece el dato meramente numérico del total de las dictadas por los distintos órganos jurisdiccionales, desglosando el total entre las condenatorias y las absolutorias.

Sentencias penal año 2016		Condenatorias	Absolutorias
Juzgados de Instrucción en juicios delitos leves con asistencia MF	170.271	105.909	64.362
Juzgados de Instrucción en diligencias urgentes	83.383		
Juzgados de lo Penal en procedimientos abreviados y juicios rápidos	157.877	116.532	41.345
Audiencias Provinciales en procedimientos abreviados, sumarios y Jurados	8.634	6.986	1.648

En términos absolutos, en el año 2016 se constata un ligero descenso de las sentencias dictadas tanto por los Juzgados de lo Penal, que ascendieron a 157.877 (frente a 159.238 del 2015), como por las Audiencias Provinciales que dictaron 8.634 sentencias (frente a 8.767 del 2015).

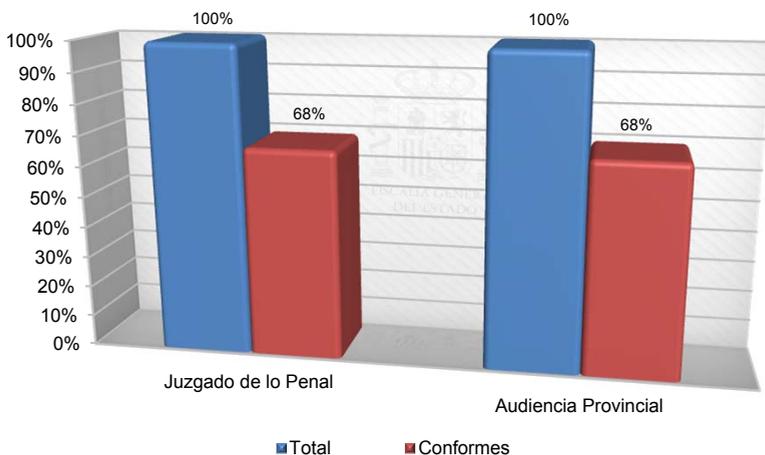
Respecto a las sentencias absolutorias, en los juicios por delitos leves con asistencia del fiscal se constata un porcentaje de sentencias absolutorias del 38% en relación a las condenatorias. En los Juzgados de lo Penal las sentencias absolutorias representan un 26% del total y en el ámbito de las Audiencias Provinciales es el del 19%. Un elevado número de estas absoluciones trae causa en muchas ocasiones de la invocación por la víctima del artículo 416 LECrim en los delitos relacionados con la violencia sobre la mujer, tal y como indican los Fiscales Provinciales en sus respectivas memorias.

Este elevado volumen de absoluciones en los juicios por delitos leves ya se constató en 2015, con un 39% de sentencias absolutorias, teniendo en cuenta el escaso recorrido temporal de la nueva regulación en 2015. Ello viene motivado fundamentalmente por la falta de prueba ante la incomparecencia del denunciante o los acuerdos previos a los que llegan las partes, lo que indica, que la reforma no ha resuelto el mismo problema detectado con los derogados juicios de faltas, en los que las sentencias absolutorias rondaban el 50% de las dictadas. Esto es, son un tipo de juicios que generan una carga de tramitación en juzgados y en la organización de las Fiscalías con un resultado poco efectivo, lo que deberá ser tenido en cuenta por el legislador.

En otro orden de cosas, la estadística de sentencias permite constatar la sintonía o disconformidad entre el criterio mantenido por el Fiscal y la decisión del órgano de enjuiciamiento.

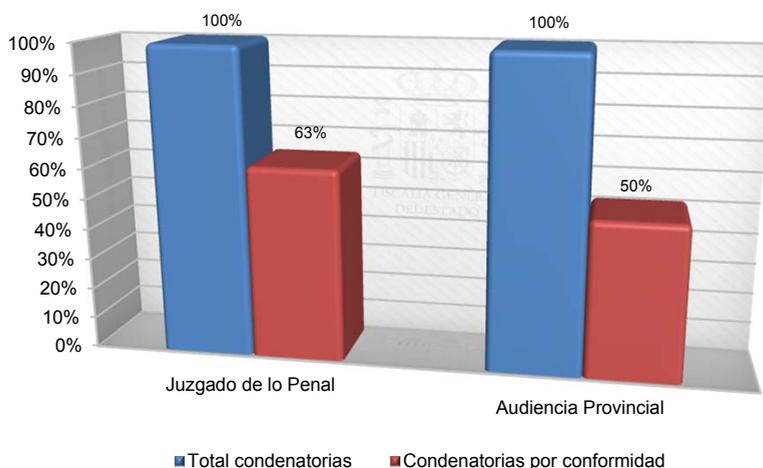
En el año 2016, la conformidad con la posición del Ministerio Fiscal en la totalidad de las sentencias, condenatorias y absolutorias, dictadas por los Juzgados de lo Penal fue del 68% (el 68% en 2015, el 67% en 2014, el 58% en el 2013 y el 59% en 2012). En la totalidad de las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales el porcentaje de conformidad con la posición del Fiscal fue del 68% (el 68% en el 2015, el 67% en 2014, el 56% en 2013 y el 54% en 2012), manteniéndose estable el porcentaje de los últimos tres años.

PROYECCIÓN DEL GRADO DE CONFORMIDAD CON LA POSICIÓN DEL FISCAL EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES. AÑO 2016.



En el año 2016, como en precedentes anualidades, el mayor número de sentencias condenatorias se produjo por la conformidad del acusado y su letrado con la calificación del Fiscal. Así, del total de sentencias condenatorias dictadas por los Juzgados de lo Penal, 116.532, 72.960 sentencias lo fueron por conformidad del acusado con la petición del Ministerio Fiscal (el 63%). En las Audiencias Provinciales se dictaron un total de 6.986 de las cuales 3.525, el 50% lo fueron por conformidad del acusado y su defensa con la posición del Fiscal.

**INCIDENCIA DE LA CONFORMIDAD PREVIA
DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS
DICTADAS POR LOS JUZGADOS DE LO PENAL
Y AUDIENCIAS PROVINCIALES. AÑO 2016.**



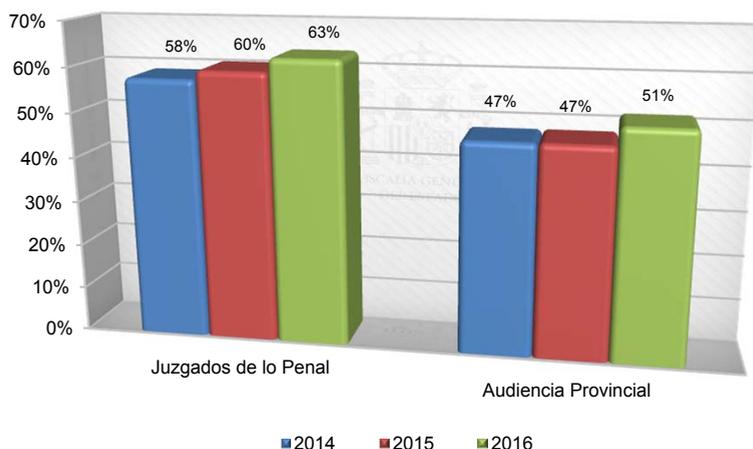
En este sentido, en el ámbito de los Juzgados de lo Penal, el volumen de sentencias condenatorias por conformidad del acusado con la posición del fiscal representó un 63% del total de sentencias condenatorias dictadas y un 74% respecto del total de sentencias condenatorias conformes.

Por su parte, en el ámbito de las Audiencia Provinciales las sentencias condenatorias por conformidad del acusado con la posición del fiscal representaron un 50% respecto del total de las condenatorias y un 65% respecto de las condenatorias conformes.

Los términos han evolucionado al alza respecto años anteriores (en el 2015 el 60% en los Juzgados de lo Penal y el 47% en las Audiencias Provinciales) y estas conformidades que se producen antes del

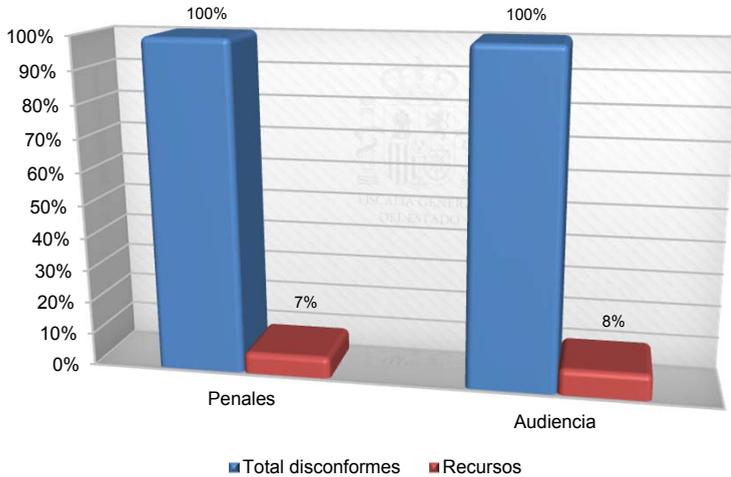
comienzo del juicio oral deberían llamar la atención del legislador. No se pretende con esta observación una nueva reforma parcial a la LECrim, sino que los datos que se exponen en su conjunto denotan que estas reformas parciales no suponen un avance efectivo para la mejora de la Justicia penal, que solo será posible con la necesaria e inaplazable reforma en profundidad del derecho procesal penal.

**EVOLUCIÓN DE LA CONFORMIDAD PREVIA
DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS
DICTADAS POR LOS JUZGADOS DE LO PENAL
Y AUDIENCIAS PROVINCIALES. AÑO 2016.**



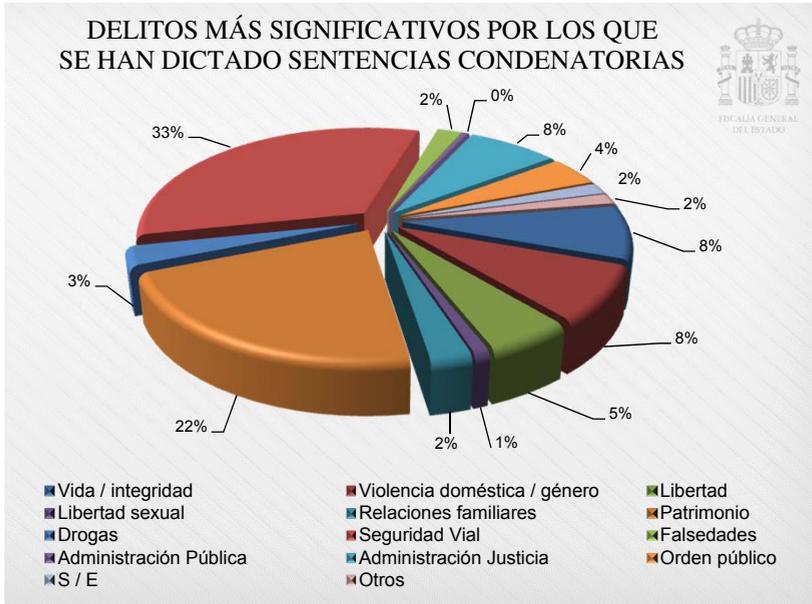
Los recursos interpuestos en el año 2016 por el Ministerio Fiscal contra las sentencias disconformes (49.287) dictadas por los Juzgados de lo Penal, fueron 3.231 lo que representa casi un 7% del total (frente al 6% del 2015), y contra las disconformes de la Audiencia (2.732 disconformes) los recursos interpuestos fueron 218 lo que supone un 8% (frente al 7% del 2015). En datos globales ambas proporciones se mantienen estables en el curso de los años a pesar de la manifestación por gran parte de las Fiscalías del descenso significativo de los recursos interpuestos contra sentencias absolutorias como consecuencia de la reforma introducida por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales.

**PROYECCIÓN DEL GRADO DE RECURSOS
INTERPUESTOS POR EL MINISTERIO FISCAL CONTRA
SENTENCIAS DISCONFORMES. AÑO 2016.**



El tiempo medio entre la interposición de un recurso contra una sentencia y su resolución es de 145 días, habiéndose reducido considerablemente respecto del 2015.

Los delitos con mayor presencia en las sentencias condenatorias, tanto dictadas por los Juzgados de lo Penal como las Audiencias, se representan el siguiente gráfico. La seguridad vial y el patrimonio fueron de nuevo los delitos que dieron lugar a un mayor número de sentencias condenatorias, con el 33% y el 22% respectivamente. Los delitos de violencia familiar y de género dieron lugar al 8% de las sentencias condenatorias, los delitos contra la vida en integridad al 8% y los delitos contra la administración de justicia al 8%. En un menor porcentaje se encuentran los delitos contra la libertad, el orden público, las relaciones familiares, los de falsedad, o contra la integridad moral y la libertad sexual.



La evolución de los cinco últimos años es la siguiente:

	2012	2013	2014	2015	2016
Seguridad vial	38%	36%	36%	34%	33%
Patrimonio	19%	19%	20%	21%	22%
Administración de Justicia.	6%	9%	7%	7%	8%
Violencia doméstica.	9%	8%	7%	9%	8%
Vida e integridad física	7%	6%	8%	8%	8%
Orden Público	4%	6%	4%	4%	4%
Libertad	4%	4%	4%	4%	5%
Relaciones familiares.	3%	2%	3%	3%	2%

1.1.11 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

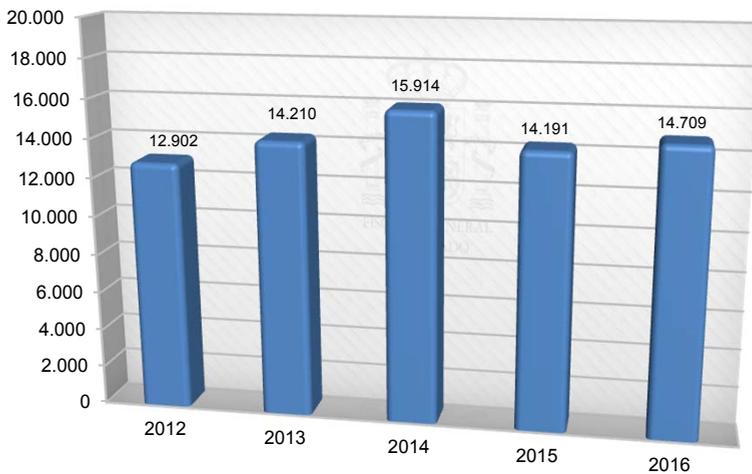
El artículo 5 de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y el artículo 773.2 de la LECrim asignan al Ministerio Fiscal funciones directas de investigación penal que se desarrollan a través de las diligencias de investigación, cuya incoación y tramitación se realizan por los distintos órganos del Ministerio Fiscal.

Esta vía sigue siendo excepcional y minoritaria como receptora de la *notitia criminis*, debido sin duda a sus limitaciones materiales y procesales. La Instrucción 4/2013 de la Fiscalía General del Estado sobre las Diligencias de Investigación supuso un gran avance para la unidad de criterio y para mejorar el trámite.

En el año 2016 se incoaron 15.324 diligencias de investigación en las distintas Fiscalías territoriales, Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalía Anticorrupción y Fiscalía Antidroga.

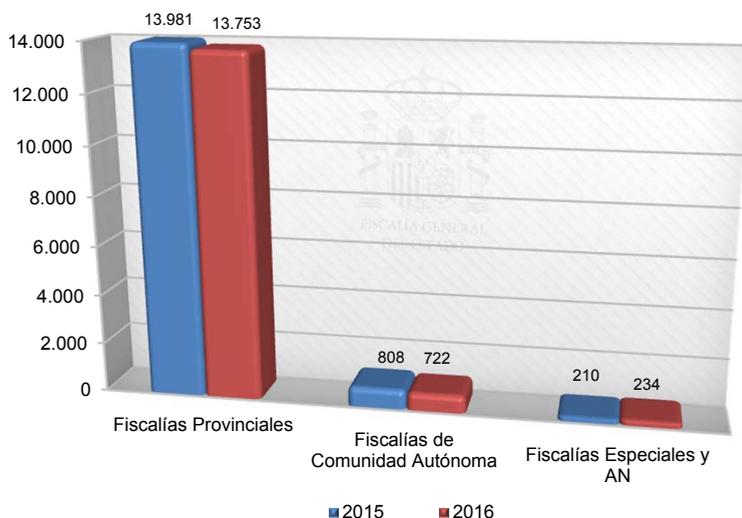
La evolución interanual de estas incoaciones en las Fiscalías es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE DILIGENCIAS INCOADAS



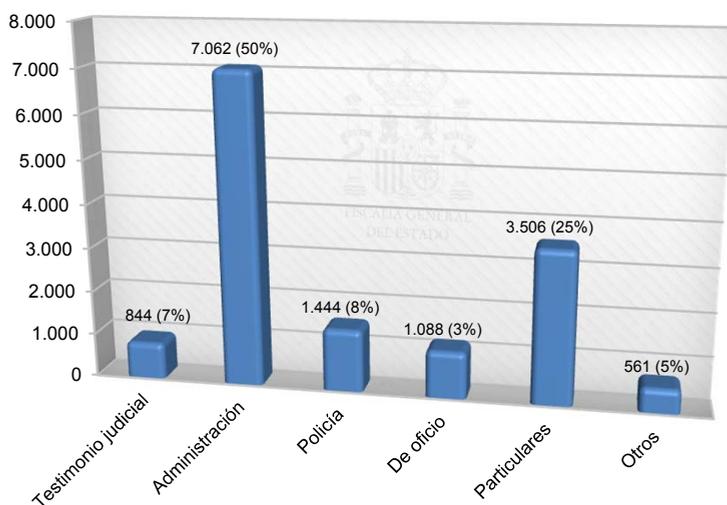
Durante el pasado año se han incoado 518 diligencias de investigación más que el año anterior, lo que nos sitúa en un incremento porcentual del 3,65% respecto al 2015 debido al incremento de las diligencias de investigación incoadas en la Fiscalía de la Audiencia Nacional que ha sido del 15,63%.

DISTRIBUCIÓN DE LA INCOACIÓN EN LAS DISTINTAS FISCALÍAS EN EL AÑO 2016



En el ámbito de las Fiscalías territoriales, el origen de las diligencias de investigación se cataloga en seis grandes vías, que presentaron la siguiente distribución en el año 2016.

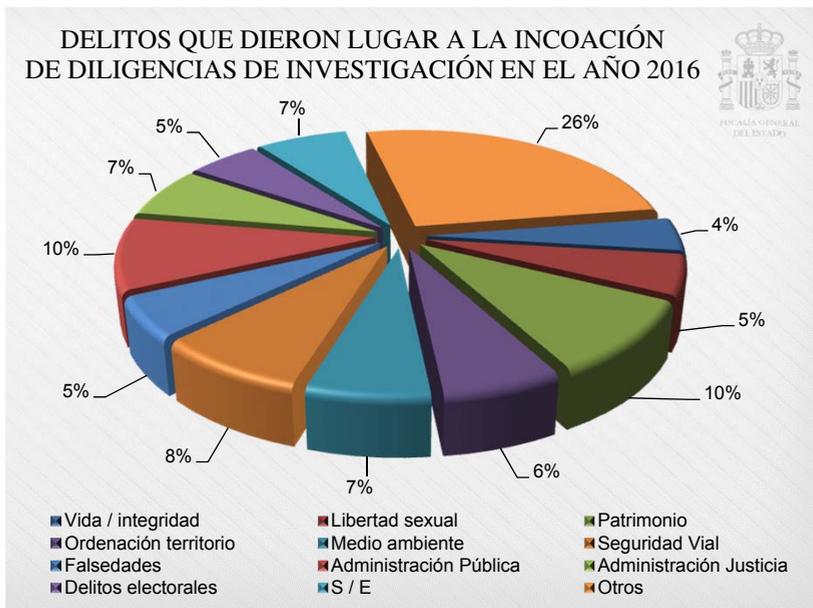
ORIGEN DE LAS INCOACIONES DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN EN EL AÑO 2016



Fueron principalmente los órganos de la Administración los que pusieron en conocimiento del Ministerio Fiscal hechos que estimaron que pudieran ser constitutivos de delito, siendo la segunda vía la denuncia de particulares. La actuación de oficio se ha incrementado notablemente respecto del año anterior. Así, frente a las 519 diligencias de investigación incoadas de oficio en el año 2015, en el año 2016 fueron 1088.

La progresiva especialización del Ministerio Fiscal ha traído consigo un especial contacto con sectores de la Administración como Jefaturas de Tráfico, Inspecciones de Trabajo, Administraciones tributarias y Consejerías con competencias en materias de medio ambiente, urbanismo o territorio, lo que propicia que en el ejercicio de las actuaciones administrativas se acuda particularmente al Ministerio Fiscal denunciando hechos de los que pueden derivar responsabilidades penales.

El siguiente gráfico sintetiza la presencia de diferentes grupos de delitos como objeto de las diligencias de investigación en el año 2016.



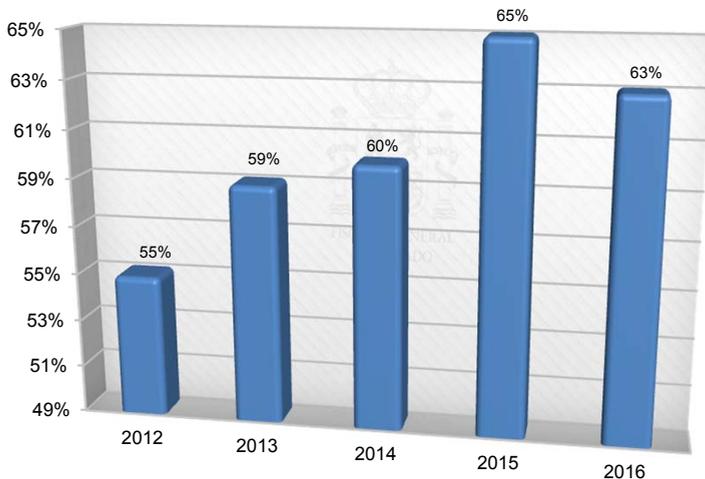
Las diligencias referidas a seguridad vial, incendios forestales, medio ambiente, ordenación del territorio, patrimonio histórico, derechos de los trabajadores, hacienda pública y violencia familiar tienen una correlación con servicios especializados de las Fiscalías en estas

materias. También es destacable el porcentaje por delitos electorales, que se produce en periodos de elecciones.

El trámite de estas diligencias puede llevar a la presentación de denuncia o querrela o, en su caso, el archivo con información al denunciante de la posibilidad de reiterar su presentación ante el órgano judicial que estime oportuno. En el caso de las Fiscalías de Comunidad Autónoma también se prevé la derivación a otra Fiscalía, fundamentalmente de su Comunidad.

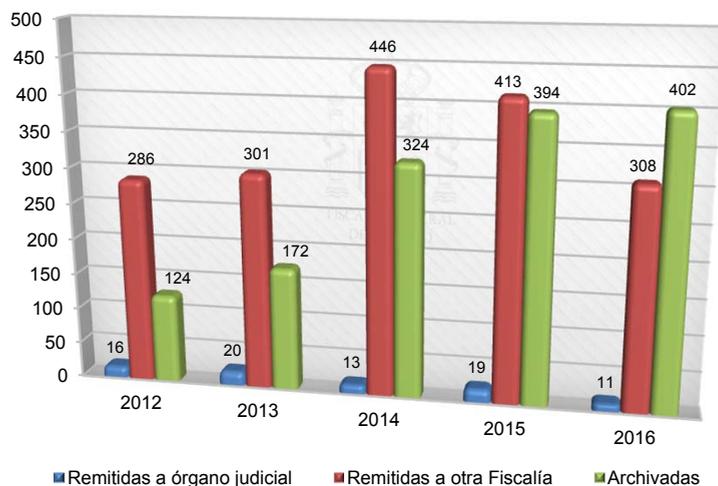
En el conjunto de las Fiscalías provinciales la evolución interanual del porcentaje de diligencias de investigación que no se derivan al Juzgado es muy estable según se representa en el siguiente gráfico.

PORCENTAJE DE DILIGENCIAS ARCHIVADAS EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES SIN REMITIR AL JUZGADO EN EL AÑO 2016



La representación del destino de las diligencias de investigación de las Fiscalías de Comunidad Autónoma se hace separadamente por cuanto, como ya se dijo, su actuación se caracteriza por la derivación a otros órganos del Ministerio Fiscal, fundamentalmente a las Fiscalías provinciales de su Comunidad.

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN DE LAS FISCALÍAS DE COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL AÑO 2016



El tiempo medio de tramitación de las diligencias de investigación es de 84 días, computándose aquí tanto las que se archivan sin denuncia como las que se derivan al Juzgado.

1.2 Evolución cualitativa de la criminalidad

Este apartado se centra en la evolución de la criminalidad en el ámbito de las Fiscalías territoriales (las de Comunidad Autónoma y Provinciales). No se contempla pues la actuación que concierne a las Fiscalías contra la droga, contra la corrupción y la criminalidad organizada y la Audiencia Nacional. En el caso de la primera, en el apartado que le corresponde se lleva a cabo un análisis de su propia actuación ante la Audiencia Nacional, así como la que llevan a cabo las distintas fiscalías territoriales en esa materia, merced a la función de coordinación que le corresponde al órgano; la Fiscalía contra la corrupción recoge su actuación especializada en los delitos que le competen, habida cuenta de que esa encomienda tiene su razón de ser en la especial gravedad o relevancia de las conductas, por lo que otras de similar naturaleza pero de menor incidencia pueden tener presencia en cualesquiera de las fiscalías territoriales o la de la Audiencia Nacional; finalmente, esta última recoge los ámbitos delictivos que por ley le están reservados a ese órgano central.

Los Fiscales de Sala Especialistas exponen en sus respectivos apartados la actividad que les corresponde; tal se refiere al caso de la violencia sobre la mujer y doméstica, siniestralidad laboral, medio ambiente y urbanismo, extranjería, seguridad vial, menores, delincuencia económica, criminalidad informática y, finalmente, la tutela penal de la igualdad y contra la discriminación.

La exposición se desarrolla aquí siguiendo los ámbitos de afectación por el delito, de forma paralela a como el Código Penal agrupa las distintas especies delictivas que afectan a un mismo bien jurídico o similares bienes. Si la calidad de la información asociada a la incoación de los procedimientos ha estado siempre puesta en entredicho por la escasa depuración del dato que a tal momento procesal corresponde, el hecho de que con la reforma del artículo 284 de la LECrim ya no sea necesario remitir los atestados sin autor conocido al Juzgado de instrucción y al Ministerio Fiscal (salvo los cualificados casos de los delitos contra la vida, la integridad física o la libertad sexual) hace que esta información carezca prácticamente de sentido salvo en los citados supuestos. El hincapié se hace por lo tanto en relación con los delitos calificados y sentenciados, en los cuales hay que tener siempre en cuenta que su ocurrencia no necesariamente se corresponde con el ejercicio estadístico, sino que en no pocos casos el acontecimiento puede haberse producido en ejercicios anteriores.

Lo que sin duda alguna resulta más relevante es la referencia que se hace a aspectos criminológicos de especial interés que surgen de la experiencia compartida de las distintas fiscalías a lo largo de este periodo.

1.2.1 DELITOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA

Ambos grupos comparten Título dentro del Código Penal, aunque sus escenarios jurídico y criminológico presentan claras diferencias.

Aunque el art. 284 de la LECrim ha impuesto como regla general la no remisión del atestado al Ministerio Fiscal y a la autoridad judicial cuando no exista autor conocido, ello tiene su excepción en el caso de los delitos contra la vida, contra la integridad física, lo que hace que pueda seguirse manejando la información sobre incoaciones y examinar su evolución, si bien con las importantes reservas que se exponen a continuación.

En el grupo de los delitos contra la vida se incluyen las causas incoadas ante muertes o ataques graves cualquiera que sea su origen; esto atrae al grupo ejemplos como suicidios, muertes naturales, acci-

denes fortuitos y cursos imprudentes. Los episodios vinculados a ámbitos de violencia de género y doméstica no están, en principio, diferenciados.

- Incoaciones:

Delitos de homicidio y sus formas	2015	2016	Evolución
Diligencias previas.	1.810	2.145	+19%
Diligencias urgentes.	11	10	-9%
Total	1.821	2.155	+18%

	2015	2016	Evolución
Homicidio + Asesinato.	1.767	2.012	-2%
Homicidio por imprudencia.	509	636	-10%

Por la naturaleza de las diligencias urgentes, no es razonable pensar que este procedimiento acoja supuestos ciertos de incoación por estas conductas, por lo que, visto de las su escaso número, el dato puede ser despreciado y tenido como erróneo. También hay que apuntar que una parte seguramente relevante de las incursiones de diligencias previas por homicidio continúen su andadura como delitos de lesiones.

La evolución de las incoaciones en los delitos de lesiones es la siguiente:

Delitos de lesiones	2015	2016	Evolución
Diligencias previas.	750.405	703.081	-6%
Diligencias urgentes.	69.977	71.678	+2%
Total	820.382	774.759	-6%

Hay un determinado porcentaje de diligencias previas que se convierten en urgentes, por lo que el número de las primeras duplica acontecimientos ya recogidos por las otras. Como se ve las incoaciones totales del grupo han disminuido, especialmente en el caso de las previas.

En las lesiones se distinguen las conductas intencionadas de las imprudentes englobando en las primeras las lesiones ordinarias, calificadas, las acaecidas en riña tumultuaria y las enmarcadas en episo-

dios de violencia familiar, debido a que en esta fase inicial, la asignación a uno u otro tipo penal es muy poco fiable.

	2015	2016	Evolución
Lesiones intencionales	641.881	560.644	-13%
Lesiones por imprudencia	108.519	107.143	-1%

Las incoaciones se refieren a las registradas en las diligencias previas, urgentes, sumarios y jurados, siendo posible que –en escasa cuantía– un mismo delito corresponda a dos de estos procedimientos por haberse producido una transformación (fundamentalmente, de previas a urgentes o de previas a sumarios o jurados). También hay que tener presente que es frecuente que un mismo hecho origine varias diligencias que posteriormente se acumulan en un solo procedimiento o se producen inhibiciones, provocando un incorrecto incremento en las estadísticas. Son abundantes las diligencias previas que se incoan en función de partes remitidos por los Centros sanitarios en cumplimiento de su obligación legal de comunicar a los órganos judiciales cualquier hecho presuntamente violento. Muchas de estas lesiones son accidentales o fortuitas y por tanto desprovistas de trascendencia penal. Son muy numerosas las lesiones imprudentes producidas en el ámbito de la circulación viaria que se dilucidan como juicios por delito leve, en la vía civil o acaban archivándose. Esto altera profundamente la valoración de las estadísticas relativas a procedimientos incoados por lesiones imprudentes. Una mejora en el sistema de registro, a la que no es ajeno el pleno funcionamiento de la nueva oficina judicial, debería traer como consecuencia un descenso en el nivel de incoaciones.

Es difícil determinar con exactitud el porcentaje de procedimientos de esta clase que son archivados directamente o tramitados como juicio por delito leve, aunque son sin duda muy numerosos. De hecho, sin duda, una parte relevante de las actuales incoaciones lo fueron en ejercicios anteriores como juicio de faltas y ahora afloran aparentemente como nuevos procedimientos.

Teniendo en cuenta que los datos de incoación están endémicamente afectados por tales circunstancias, su relevancia está en su evolución interanual y en referirse a hechos acaecidos durante el ejercicio estadístico.

- Calificaciones:

Los homicidios intencionales y asesinatos son calificados, en su mayor parte, fuera del ejercicio estadístico en que se producen; solo las conductas que se tramitan como diligencias urgentes se califican en el año en que suceden los hechos. La misma regla cabe aplicar a las sentencias, ya que solo las que dimanen de estas diligencias se refieren a hechos con esa coincidencia temporal.

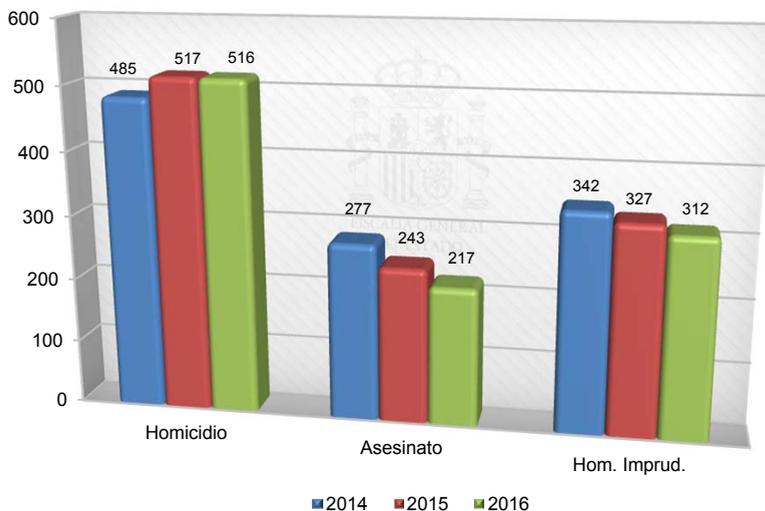
Los datos comparativos más relevantes en relación con el año anterior son los siguientes:

Calificaciones MF	2015	2016	Evolución
Homicidio + Asesinato.	760	733	-4%
Homicidio por imprudencia.	327	312	-5%

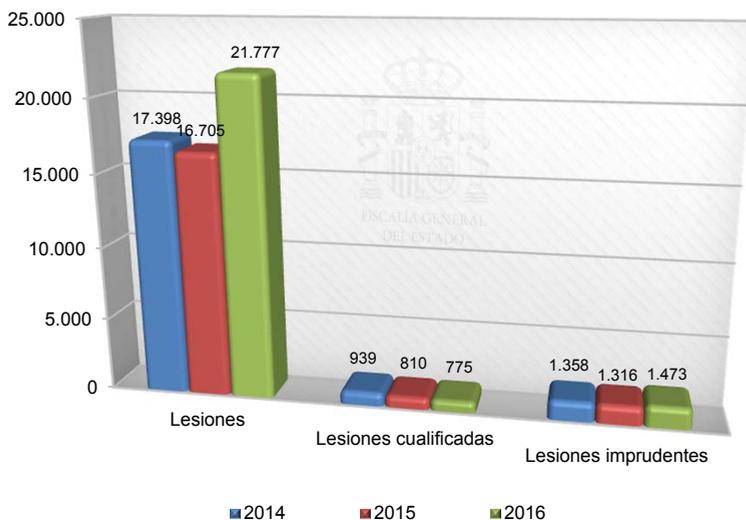
Calificaciones MF	2015	2016	Evolución
Lesiones.	16.705	21.777	+30%
Lesiones cualificadas.	810	775	-4%
Lesiones por imprudencia.	1.316	1.473	+12%

El único dato relevante se produce en el fuerte incremento en las calificaciones por delitos de lesiones: el 30% en las lesiones dolosas ordinarias y el 12% en las imprudentes. Los homicidios imprudentes disminuyen en un 5%. Dada la importante presencia que en los datos sobre conductas imprudentes tienen los ámbitos de la seguridad vial y la siniestralidad laboral, su especializado análisis se hace en los apartados correspondientes de esta Memoria.

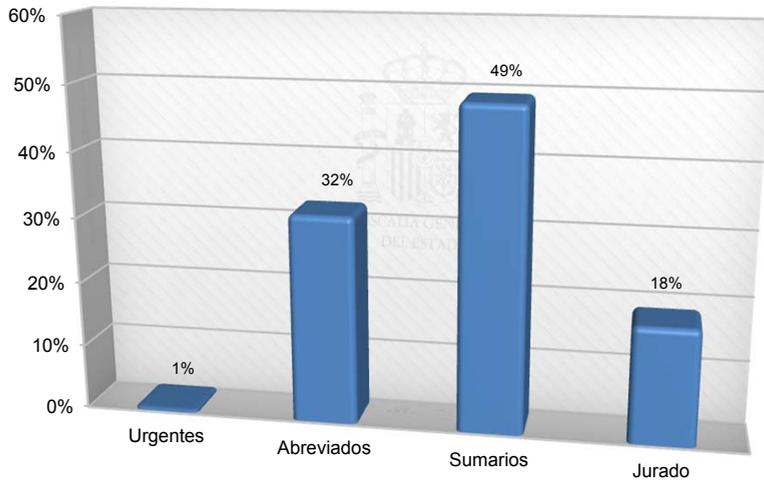
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA CALIFICADOS



EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE LESIONES CALIFICADOS



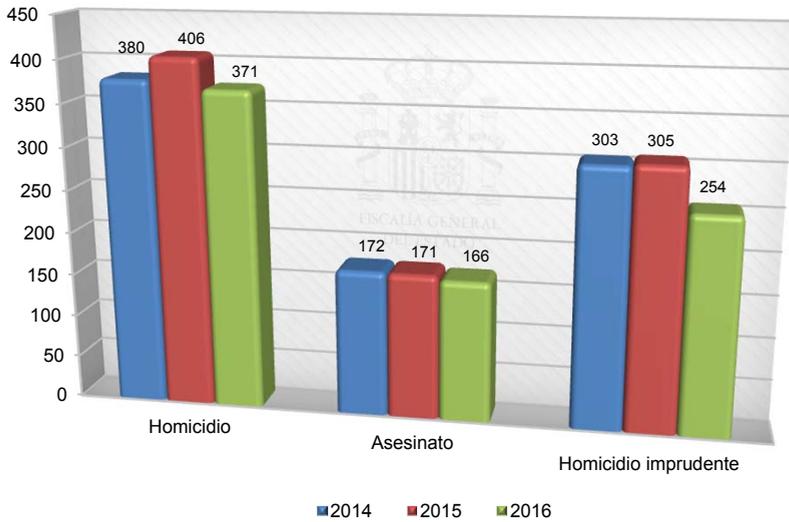
PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



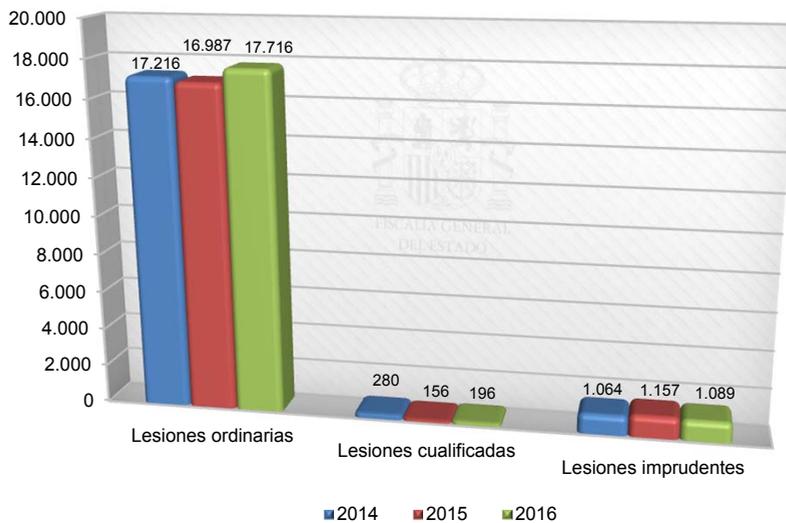
Sentencias:

Los delitos de homicidio y asesinato se tramitan a través de los procedimientos sumarios y jurados, mientras que los demás son susceptibles de aparecer en cualquier procedimiento.

DELITOS CONTRA LA VIDA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS



DELITOS DE LESIONES EN LAS SENTENCIAS DICTADAS



Los delitos contra la vida e integridad física son el 15% de los que se incluyen en las sentencias que se dictan (lo mismo que el año anterior).

Aspectos criminológicos de interés.

– En los territorios donde el tráfico de drogas tiene una mayor intensidad y gravedad, algunos delitos contra la vida se producen en ese entorno.

– En los espacios de frontera terrestre o marítima, las muertes de inmigrantes ilegales o refugiados protagonizan también no pocos de estos acontecimientos.

– Los encuentros de personas en los momentos y lugares de esparcimiento son muchas veces el marco del conflicto y luego el enfrentamiento que da lugar a la producción de lesiones, que son el resultado de una deficiente resolución de que el conflicto. Los territorios donde se producen grandes concentraciones en épocas vacacionales son especial muestra de ello.

– Los entornos sociales infradesarrollados y con escasa población en los que anida y se perpetúa la precariedad económica contemplan episodios de violencia como expresión ilícita de la frustración a la que lleva una situación vital límite.

– Los accidentes de tráfico, de forma mayoritaria, y en mucho menor medida los accidentes laborales, son el escenario más habitual donde se dan las muertes y lesiones por imprudencia.

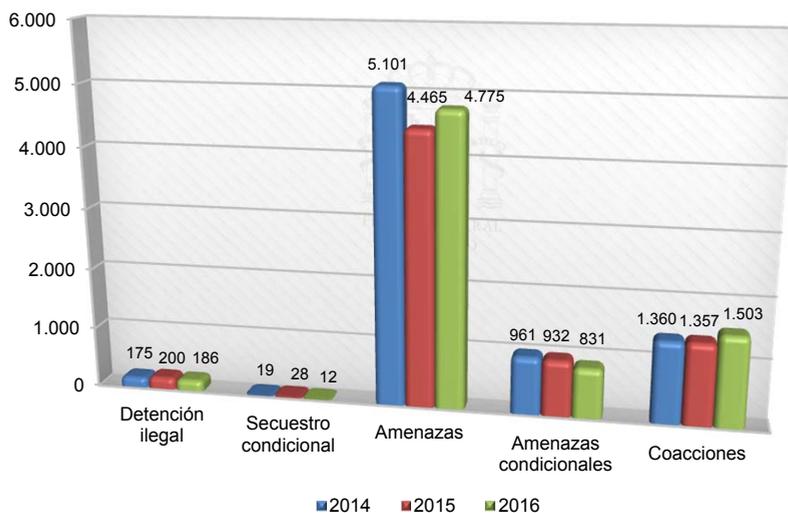
– Los episodios de violencia que tienen lugar en los ámbitos familiares (bien se trate de violencia de género o de violencia doméstica) suponen una especial dificultad probatoria que comienza con su difícil afloramiento y a la que sigue en no pocas ocasiones la falta de colaboración por parte de las víctimas para comunicar a los órganos judiciales la certeza de los hechos, lo que limita las calificaciones y es la clave de bastantes absoluciones. Los progenitores agredidos solo acuden a la justicia cuando el problema es grave y de difícil solución, muchas veces acompañado por todo tipo de precariedades sociales y económicas (muchas veces con agresores afectados por consumos de drogas o alcohol o enfermedades mentales). El carácter obligatorio de las medidas de alejamiento puede llegar a suponer una dificultad añadida, sugiriéndose la posibilidad de que se estableciera con carácter facultativo individualizando en cada caso los hechos. Una nueva definición del derecho de corrección en el ámbito familiar, subordinado a la obligación de respetar la integridad física y mental de los menores bajo patria potestad, obliga a calibrar especialmente los posibles excesos en esta materia.

– En aquellos supuestos en que el asesinato es causado por personas en situación de exención de responsabilidad por afectación mental, la presión permanente revisable que podría ser en algún caso la pena a tomar como referencia para la determinación temporal de la medida de seguridad puede plantear dificultades a tal respecto, por lo que la solución puede estar en posición de un internamiento en centro especial durante el plazo máximo de 25 años.

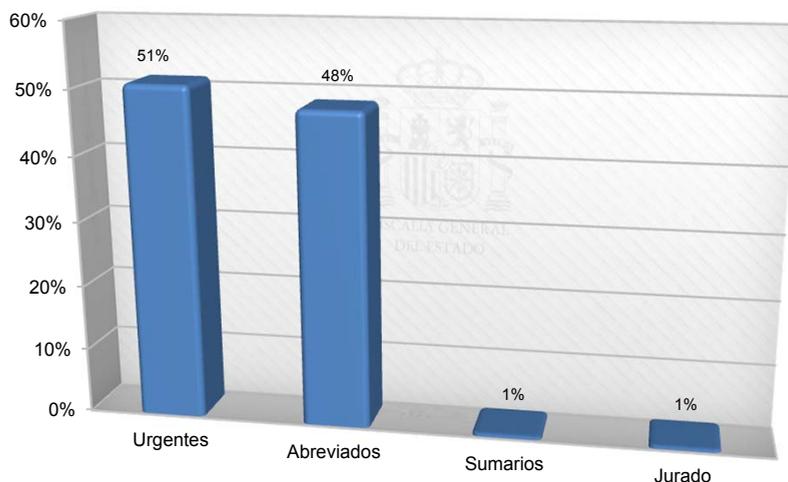
1.2.2 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD

En este grupo de conductas se incluyen no pocos acontecimientos con muy escaso significado criminológico, ya que la baja intensidad del ataque a la libertad de muchos de ellos resulta muchas veces ajeno al ámbito penal, lo que genera un importante porcentaje de archivos o de delitos leves que al enjuiciarse se resuelven con absoluciones. Por ello, resulta más adecuado referirse a la cifra de calificaciones por delito, que depura las verdaderas vulneraciones al bien jurídico.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD CALIFICADOS



PRESENCIA DE ESTOS DELITOS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Al tramitarse más de la mitad de las conductas contra la libertad a través de diligencias urgentes, los delitos son enjuiciados y casi siempre sentenciados en el mismo año en que son calificados.

Estos delitos representan casi el 5% de las sentencias que se dictan, manteniéndose porcentualmente respecto al año anterior.

1.2.3 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUALES

Junto a los delitos contra la vida y los robos con violencia, puede decirse que estas son las conductas que más preocupación despiertan en la sociedad, ello se debe al gran contenido de violencia que conllevan y a la naturaleza tan íntima del bien jurídico que se ataca.

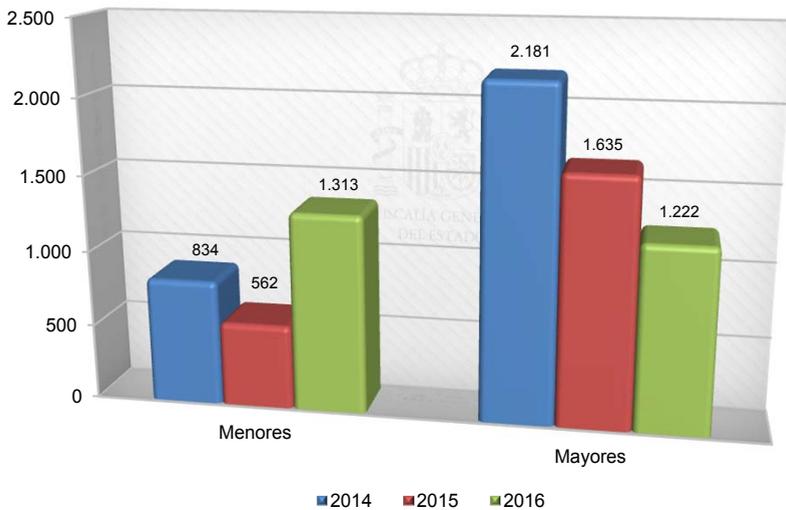
Tampoco es ajeno el hecho de que, precisamente por suceder en la intimidad, el índice de impunidad suele ser muy elevado, llegando incluso a producirse con gran frecuencia aprovechando las relaciones más próximas entre víctima y agresor (familia, colegio, clubes deportivos...)

Las conductas revisten una gran diversidad, que se corresponde con una proliferación de tipología dentro del Código Penal, cuya especialidad hace que los datos de incoación carezcan de la debida calidad, lo que sin duda tiene mucho que ver con la necesidad de que las conductas sean adecuadamente perfiladas a lo largo de la instrucción.

Sistemáticamente, cabe distinguir entre las conductas que se cometen contra menores y aquellas que tienen a mayores como víctimas. Precisamente por la abundante previsión típica y el desajuste clasificatorio en la fase de incoación, no deben extraerse consecuencias sino de las calificaciones, donde la conducta se corresponde con un tipo penal concreto, que permite su discriminación.

La representación gráfica de las calificaciones se muestra a continuación:

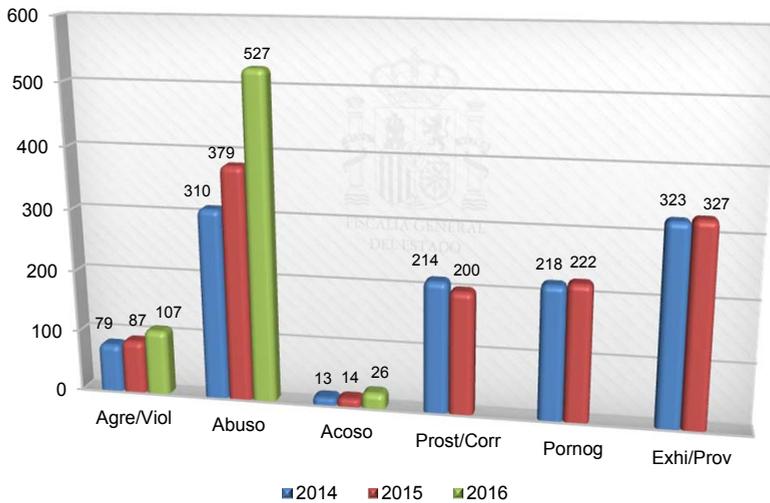
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS



Es un dato de la mayor relevancia el que los delitos que tienen a los menores como víctimas han experimentado un incremento (el 51%) que es acreedor de la mayor atención y adecuado seguimiento, siendo prácticamente unánime la referencia que las fiscalías hacen sobre ello.

El análisis de los distintos delitos calificados tiene el siguiente reflejo:

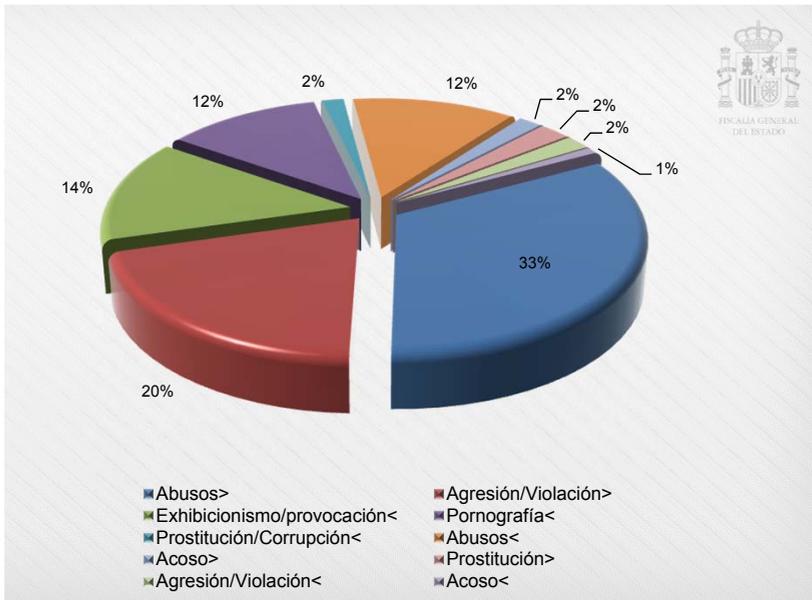
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS EN CONDUCTAS CONTRA MENORES



Hay un claro incremento en el número de calificaciones, más acusado en los abusos sexuales.

Pudiera parecer que se define una línea de descenso en el caso de las agresiones y violaciones, pero volumen total de datos y la fluctuación que se producen otros ámbitos no permite asentar conclusiones en tal sentido.

Estos delitos constituyen el 1% de los sentenciados, siendo los abusos y agresiones sexuales a mayores los que ocupan más de la mitad de los delitos por los que se condena. Su distribución ha sido la siguiente:



Aspectos criminológicos de interés

– Delitos de trata: suelen ser cometidos por grupos organizados y afectan a víctimas muy vulnerables (extranjería, inmigración irregular, violencia). Los procedimientos suelen ser tributarios de pruebas anticipadas y el uso de testigos protegidos. Por repetido en el tiempo, está consolidado el fenómeno de actividades de explotación de la prostitución que se desarrollan en la zona fronteriza entre España (en la zona catalana) y Francia, donde existen locales en los que se ejerce la prostitución de centenares de mujeres supuestamente de forma libre; sin embargo, reiteradas investigaciones policiales ponen de manifiesto que, al menos en un primer momento, las mujeres se declaran víctimas de explotación sexual violenta no consentida, claro supuesto de trata de blancas. Un posible descenso de la inmigración fraudulenta puede tener su reflejo en la menor incidencia de este delito en algunas zonas.

– Menores que son víctimas de estas conductas, especialmente en entornos íntimos de confianza (familia, colegio, espacios de tiempo libre...): En estos casos la práctica de prueba anticipada es una herramienta casi imprescindible para evitar la victimización secundaria, procurando que las declaraciones vayan precedidas de informes médicos y sociales y que se lleven a cabo atendiendo criterios de profesio-

nalidad del entrevistador y unidad de la declaración, evitando su duplicidad. Hay una generalizada preocupación por el afloramiento y reiteración de estas conductas dentro de los círculos familiares, no debiendo olvidarse la importancia que tiene la adopción de medidas en el ámbito civil y la coordinación con la Administración con competencias en materia de protección. La elevación de la edad de 13 a 16 años para marcar los términos de licitud de la relación sexual consentida entraña sin duda una dificultad para discernir los supuestos de relaciones sexuales de menores situados en ese rango, que se llevan a cabo con personas mayores de edad y a veces, con una diferencia de edad apreciable. Ante las obvias dificultades probatorias, se aborda la cuestión de la autorización o normalización para la instalación de equipos de grabación de imagen y sonido en espacios cerrados como despachos o aulas.

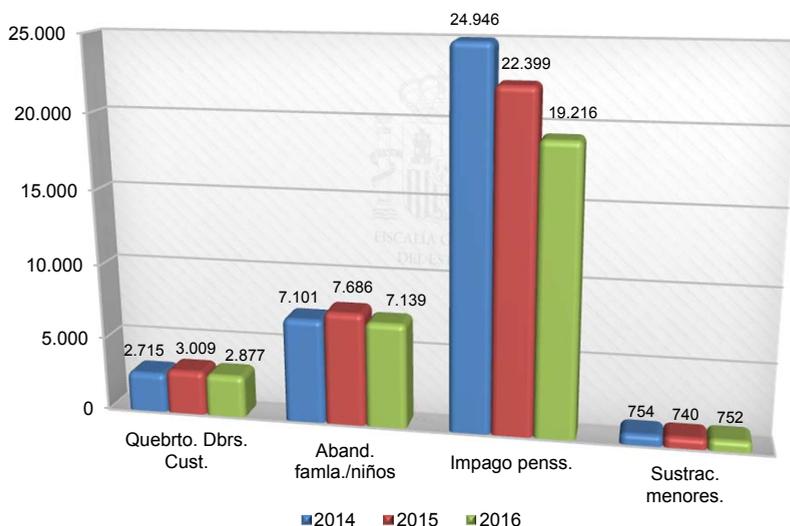
– Delitos que tienen como víctimas a los menores a través del uso de herramientas o plataformas tecnológicas: Pueden estar sometidos a fluctuaciones causadas por la continua tensión que existe entre quienes las usan para su comisión (sofisticación de los sistemas de ocultación de pruebas) y la persecución que se lleva a cabo por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Hay interesantes experiencias de investigación combinada a través de la exploración de sistemas informáticos con ocasión un registro domiciliario, la integración de material que contenga comunicaciones, uso de agentes encubiertos o acceso remoto a sistemas informáticos, con la necesidad de ser especialmente cuidadoso en la ponderación de los intereses jurídicos y y matizar las peticiones policiales iniciales.

1.2.4 DELITOS CONTRA LAS RELACIONES FAMILIARES

Este grupo se configura en dos grandes bloques, el primero referido a las conductas que atacan a la familia como institución jurídica y el segundo que recoge el incumplimiento de los deberes de asistencia que incumben recíprocamente a los miembros integrados en la esfera familiar.

El primero comprende delitos que se producen muy escasamente, tales como la inducción a menores a abandonar el domicilio, el matrimonio ilegal, la suposición de parto o la alteración de la paternidad, estado o condición del menor. En el otro grupo es donde se registra el mayor número de incoaciones y calificaciones.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES REFLEJADAS EN DILIGENCIAS PREVIAS

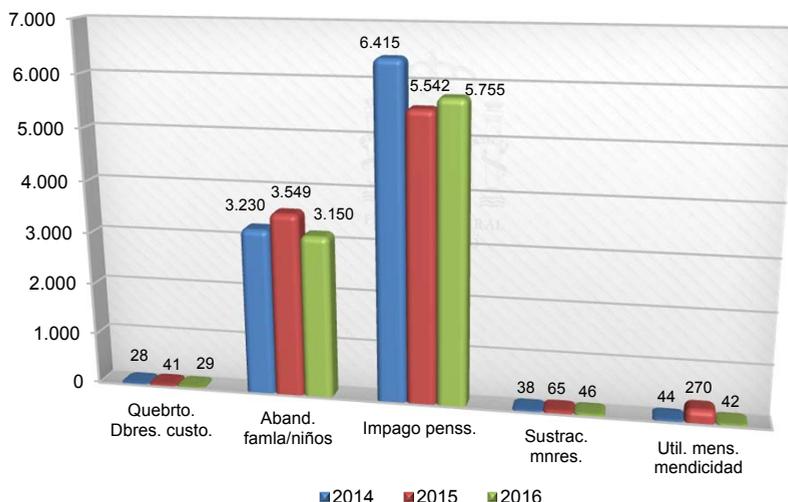


Como en años anteriores, sigue destacando, muy por encima de las demás conductas contempladas, el impago de pensiones. Por el poco rigor en el registro de la incoación, varios de los comportamientos (como el quebrantamiento de los deberes de custodia y los abandonos de familia y niños) responden en muchos casos a un mismo conjunto de hechos que circunstancialmente se incardinan en uno u otro delito; no pocos de los impagos de pensiones son etiquetados en su incoación de esa manera.

Se consolida un descenso apreciable de incoaciones en el impago de pensiones (-14%), que parece tener su origen en una mejora general de la situación económica tras el gran impacto de los peores años de la crisis.

Los casos de presunta sustracción de menores para su entrega a familias distintas de la propia (que tuvo un repunte coyunturalmente fijado hace años) ha confirmado su punto de inflexión a la baja.

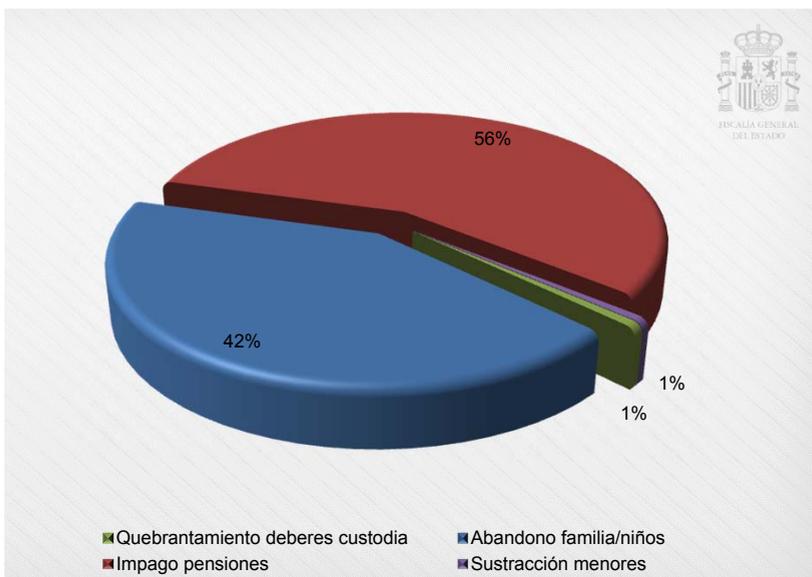
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS



En cuanto a los procedimientos ya calificados, se mantiene (con un mínimo repunte) una situación a la baja en el delito más importante numéricamente, el de impago de pensiones, con una baja también en el delito de abandono de familia. Si el año anterior se hizo hincapié en el muy relevante aumento en las calificaciones del delito de utilización de menores para la mendicidad, este año se vuelve a escenarios anteriores, lo cual pudiera ser acreedor de un reexamen de la hipótesis a la que entonces se hizo referencia sobre la posible menor tolerancia para con estos comportamientos por parte de unas fuerzas de seguridad, especialmente concienciadas del peligro para los menores y el reproche social que producen tales abusos.

Las calificaciones de este grupo de delitos contra las relaciones familiares solo tienen una presencia relevante en los procedimientos abreviados, donde constituyen el 5% de las mismas.

En cuanto a las sentencias, se contabilizan un total de 6.166 delitos condenados, lo que constituye el 2% de los sentenciados y, como se viene señalando, el grueso (el 97%) está compuesto por los delitos de impago de pensiones y los de abandono de familia.



Aspectos criminológicos de interés

– Impagos de pensiones: suelen tener relación con la crisis económica. Se de un relevante número de sentencias absolutorias fundadas en la falta de capacidad de pago del acusado, aunque en no pocas ocasiones subyacen sospechas sobre la existencia capacidad real fundada en la economía sumergida, difícil de acreditar con las herramientas de investigación patrimonial al uso, lo que se reproduce ante las obvias dificultades que suelen plantear las ejecuciones de sentencia. Tampoco son extraños los casos en los que, por diversas motivaciones, las partes perjudicadas hacen uso de la dispensa declarar por aplicación conjunta de los artículos 416 y 418 de la LECrim. La sentencia de conformidad suelen venir auspiciadas por la reparación del daño. No pocos de los problemas ocasionados por los desencuentros en el ámbito de las razones familiares deberían tener una posibilidad de solución en la vía jurisdiccional civil y, todavía más, a través de una interiorización cultural y extensión de las expectativas abiertas a los cauces de mediación, fundamentales de cara a evitar traumas innecesarios.

– Absentismo escolar: en muchas ocasiones estos delitos afloran a través de diligencias de investigación de las propias fiscalías, basadas en una adecuada relación de colaboración con fuerza de policía e instituciones administrativas con competencias en materia de protec-

ción o ayuntamientos. Es interesante la experiencia del denominado «policía local tutor», que hace seguimiento del menor en su domicilio y familia con resultados eficaces en el ámbito de la escolarización; el policía, en su caso, elabora un atestado ante el conocimiento del absentismo y da lugar a la incoación de las correspondientes diligencias de investigación.

– El quebrantamiento de los deberes de custodia: se ha apuntado la posibilidad de que la desaparición de esta conducta como falta pueda hacer que las infracciones más graves sean reconocidas al delito de desobediencia.

1.2.5 DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO Y EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

Estamos ante el grupo de delitos que tradicionalmente glosábamos como el que tiene una mayor presencia en el número de las incoaciones, tanto de Diligencias Previas como Urgentes. Ahora hemos de considerarlo como el paradigma de las consecuencias del cambio legislativo operado por el nuevo artículo 382 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. De tal manera que ha cedido su liderato en el número de incoaciones en favor del grupo de los delitos de lesiones, que presenta un total de 666.969 frente a las 431.446 de este.

Dicho descenso ya venía anunciándose el año pasado, en el que había entrado en vigor la reforma, y ahora se plasma de manera abrumadora al pasar de un total de 1.628.474 a las 431.446 mencionadas.

En realidad, como señalan varias de las Fiscalías provinciales en sus textos, la verdadera estadística de hechos criminales denunciados, habría de buscarse en las comisarías donde se reciben y elaboran los atestados correspondientes, que no se remiten al Juzgado, en espera de poder iniciar la investigación contra alguna persona concreta.

Por otro lado, en contraste con esta disminución de las incoaciones, se constata un aumento en casi todas las modalidades típicas, de los escritos de calificación emitidos, siendo especialmente significativo en los hurtos y robos con fuerza en las cosas, en los que llega a 2.000 escritos más.

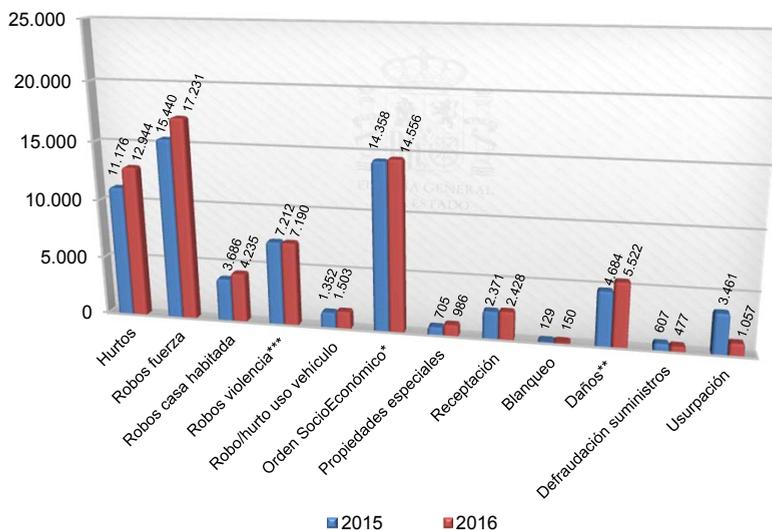
Este fenómeno puede explicarse en parte porque es uno de los grupos más afectado por la desaparición de las faltas y la creación de los delitos leves que si no son incluidos en el grupo de los «inmediatos», serán calificados como tales después de la incoación de las correspondientes diligencias. También se ha de tener en cuenta el efecto previsible de aumento de las calificaciones ante la revisión de todas las

Diligencias Previas y Sumarios obligada por la entrada en vigor del nuevo artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Distribución de delitos calificados.



EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO

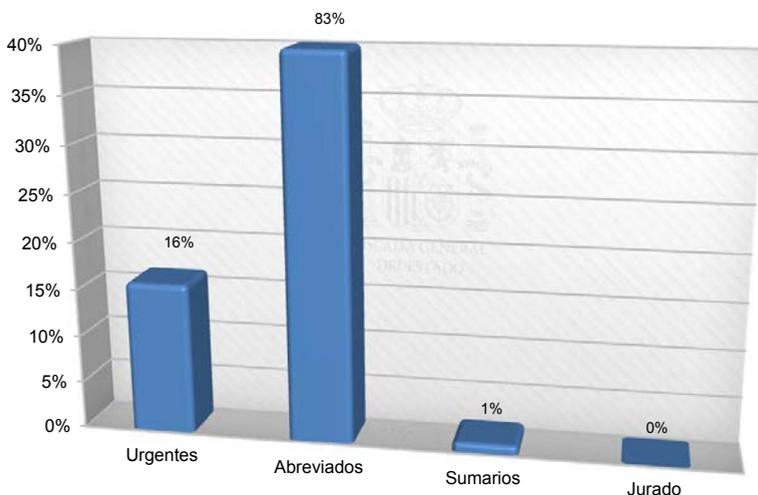


* Bajo la denominación de *Orden Socioeconómico* se han agrupado Estafas, Apropiaciones indebidas, Alzamientos de bienes, Quiebras, Concursos y Suspensiones fraudulentas, Alteración de precios en subastas públicas, Descubrimiento de secretos empresariales, Contra el mercado y los consumidores y Delitos societarios.

** Bajo la denominación de Daños se agrupan todos los daños dolosos e imprudentes, así como los informáticos.

*** Bajo la denominación Robos con violencia se incluyen estos y las extorsiones.

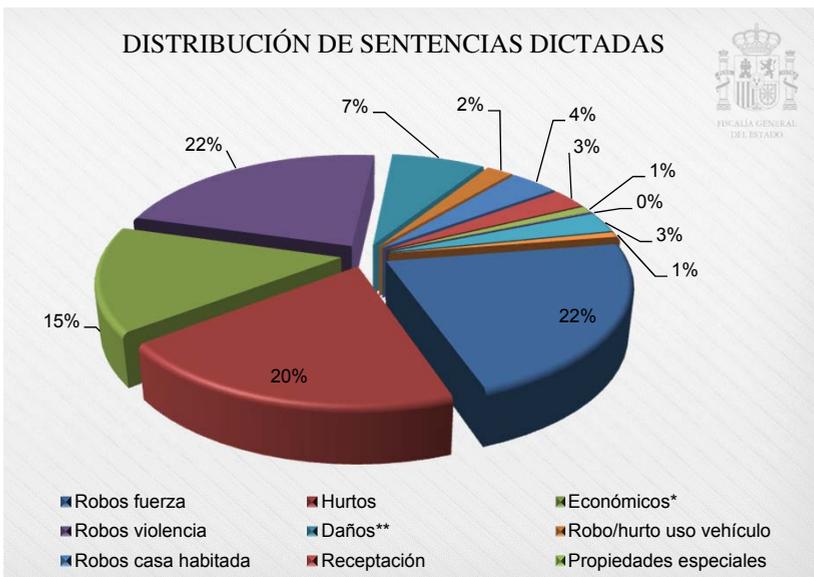
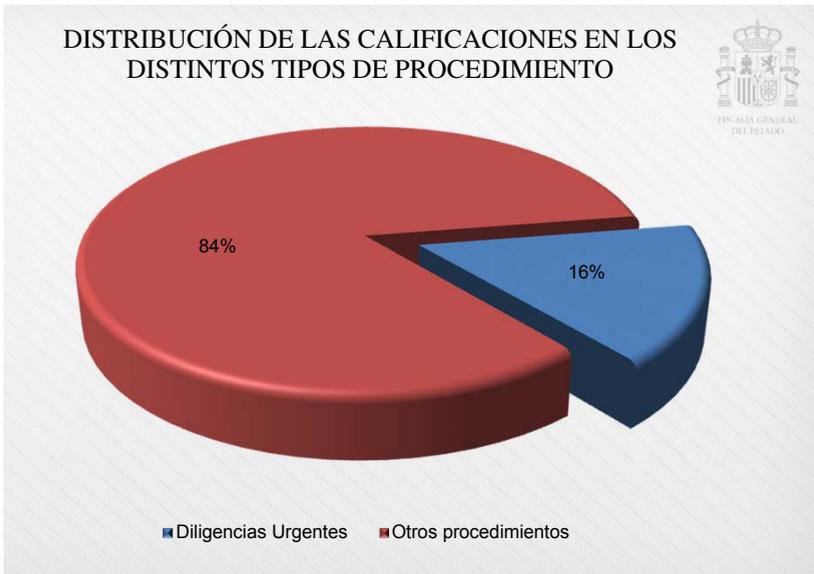
PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Se sigue apreciando un escaso porcentaje de Diligencias Urgentes en comparación con las Diligencias Previas, tan sólo un 16% del total.

Es inevitable reflexionar acerca de lo conveniente que sería el invertir dicha proporción, o al menos aproximar ambos porcentajes, teniendo en cuenta que las Diligencias urgentes concluyen en un Juicio rápido que se celebra a los pocos días, con la gran celeridad que eso aporta, y que además se obtiene un gran número de sentencias conformes a la solicitud del Fiscal y con una cifra más que apreciable de conformidades del acusado.

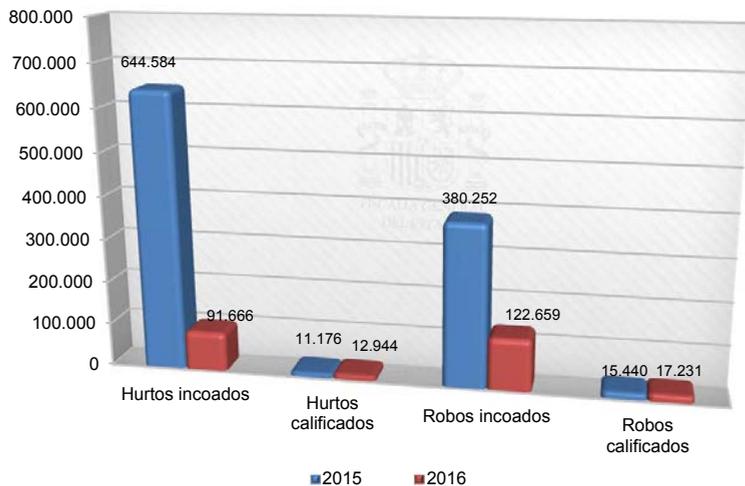
Los distintos porcentajes tienen su reflejo en el siguiente gráfico:



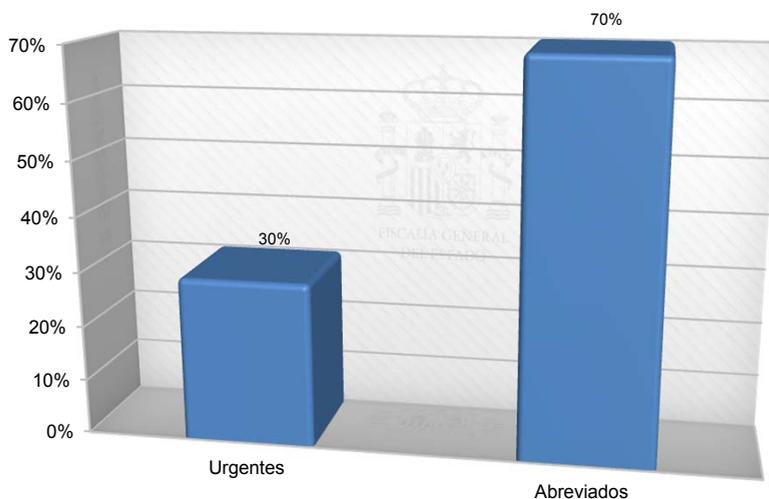
Se reproducen las agrupaciones anteriores.

1.2.5.1 *Delitos de hurto y robo con fuerza en las cosas.*

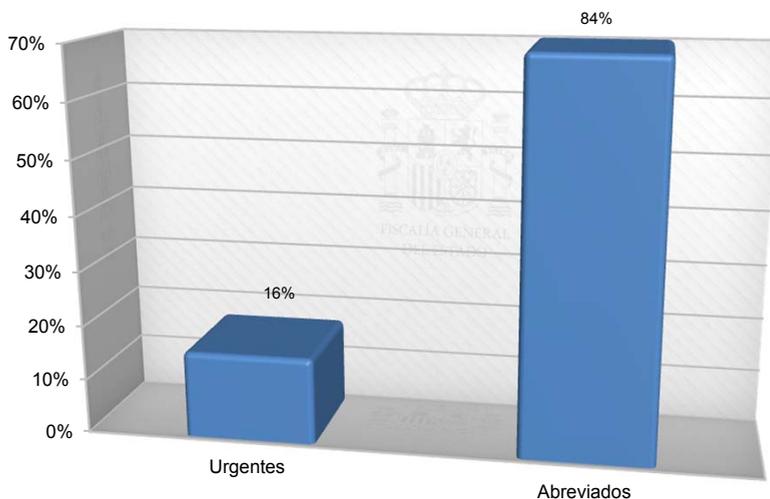
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS DE HURTO EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS DE ROBO EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Como se puede apreciar, las «ratios» entre incoaciones y calificaciones del año pasado, en el que apenas generaron un 1,8% de calificaciones en el caso de los hurtos y un 4,6% en el caso de los robos con fuerza, ahora aumentan considerablemente, en ambos casos hasta alcanzar un porcentaje del 14%.

Algunos de los aspectos más relevantes que se ponen de manifiesto son los siguientes:

– Un año más se pone de manifiesto por las fiscalías en sus memorias, la presencia de grupos con distinto nivel de organización y con presencia variable de diversos miembros, que van y vienen y que se mueven por el territorio nacional cometiendo estos delitos patrimoniales, actuando en diversos ámbitos, en los que logran una gran «especialización». Así en las zonas rurales, aprovechando las grandes extensiones agrarias, con poca densidad de población, llegando a perseguir un botín de características muy diversas, desde la maquinaria agrícola, hasta el gas-oíl de los vehículos y máquinas, o el propio resultado de la explotación, habiendo casos de ladrón-recolector, que en los inicios de las temporadas, un poco antes de la madurez de los frutos, y armado de los pertrechos necesarios, se adentra en las explotaciones y recolecta la fruta para hacerla suya. Alguna fiscalía hace referencia a un dispositivo específico de la Guardia Civil, con la creación de una Unidad denominada «Roca», que con su plan de vigilan-

cia está logrando buenos resultados, en una provincia con una gran dependencia económica del elemento rural.

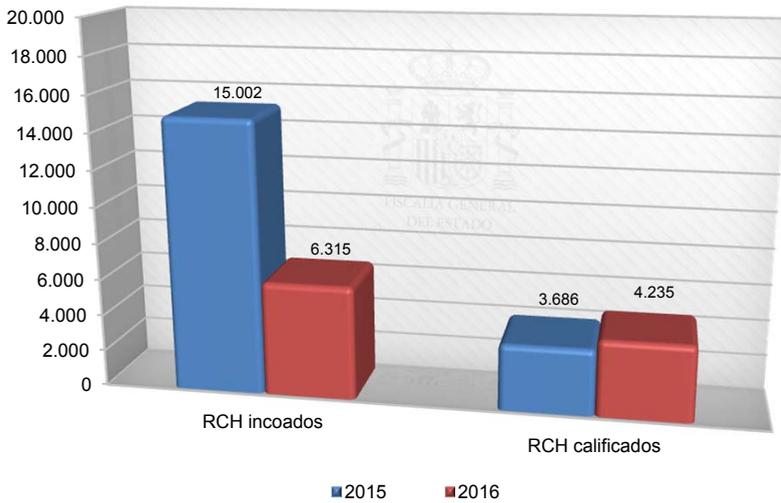
– También se sigue haciendo referencia a grupos que pueden utilizar diversas técnicas de forzamiento en las cosas en su objetivo de perseguir el cobre de las instalaciones eléctricas o de telecomunicación, ya sea mediante el corte de líneas, la destrucción de transformadores o el apoderamiento de maquinaria diversa, todo lo cual causa graves daños cuyo coste de reparación es no pocas veces superior al valor de lo sustraído. La política de persecución de tales hechos ha de tener especial cuidado en aumentar los controles en los establecimientos de compra venta de metales y reciclado.

– Siguen reflejando no pocas memorias, el aumento constante de las infracciones patrimoniales que se perpetran en el transporte público o con ocasión de otras aglomeraciones lo que llevó a plantear la posibilidad de imponer en los delitos de hurto perpetrados la pena accesoria establecida en los artículos 57 y 48.1 CP, consistente en la prohibición de acudir al lugar de comisión del delito, que ha resultado de cierta utilidad y así lo reflejan al señalar que el incumplimiento de la pena accesoria implica la comisión de un delito de quebrantamiento de condena y permite la actuación policial en el momento en que se aprecie la vulneración de la pena por parte del condenado a la misma. La experiencia acumulada ha permitido constatar la eficacia de la pena indicada como mecanismo de claros efectos disuasorios y por tanto, adecuado en la lucha contra este tipo de delincuencia, especialmente si a ello se une una mayor presión policial.

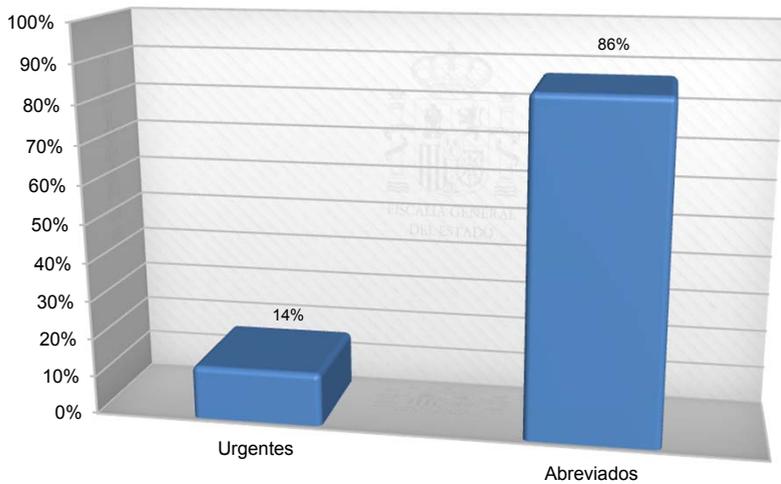
1.2.5.2 *Delitos de robo con fuerza en casa habitada o local abierto al público*

Es también un delito en el que ha disminuido enormemente el volumen de incoaciones, por las razones de reforma legal anteriormente expuestas. La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Este año llega hasta el 67% el número de las causas incoadas que terminan siendo calificadas. El incremento es del 42% en las calificaciones respecto a los datos del año anterior con lo que cesa en este ejercicio la bajada puntual del año pasado a este respecto.

Se destaca el aumento de los cometidos con ocasión de las horas de descanso de los moradores, que se realizan con gran sigilo por los asaltantes, de tal manera que son conocidos con el nombre de «robos silenciosos» Estos delitos causan gran alarma social, dada la sensación de violación de la intimidad del hogar, y de gran indefensión al imaginar las consecuencias que podría haber tenido el despertar de cualquiera de los miembros de la familia y encontrarse a los rapiñadores en plena acción.

Aquí reiterar cuanto en el apartado anterior se señaló sobre actuaciones grupales y delincuencia organizada, habiéndose detectado en los más sofisticados grupos la utilización de cuantos avances permiten las llamadas nuevas tecnologías, como el uso de inhibidores de frecuencias para anular los sistemas de alarma que cada vez más se instalan, no ya sólo en los locales de negocio, sino en los domicilios particulares.

En las Fiscalías con zonas de tradicional utilización veraniega, siguen poniendo de manifiesto constantes aumentos de esta delincuencia con ocasión de los desplazamientos temporales por períodos vacacionales, que dejan multitud de viviendas deshabitadas y sigue estando en la lista de grandes preocupaciones el fenómeno de esta delincuencia en las zonas de esparcimiento turístico, dada la gran fuente de ingresos que supone para una economía como la nuestra, asentada en el sector servicios, siendo muy frecuentes estos robos en habitaciones de hotel y otros hospedajes.

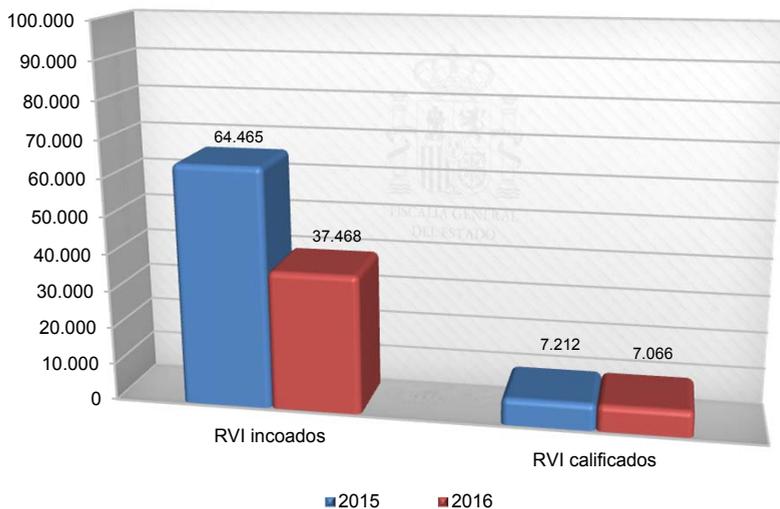
Algunas fiscalías mencionan su preocupación por los robos en interior de establecimientos abiertos al público como gasolineras y áreas de servicio anexas, donde se fuerzan las persianas y cierres, sustrayendo máquinas expendedoras de tabaco, refrescos y otros productos, para proceder luego a su desguace en zonas aisladas donde sustraen los productos y la recaudación.

1.2.5.3 *Delitos de robo con violencia o intimidación*

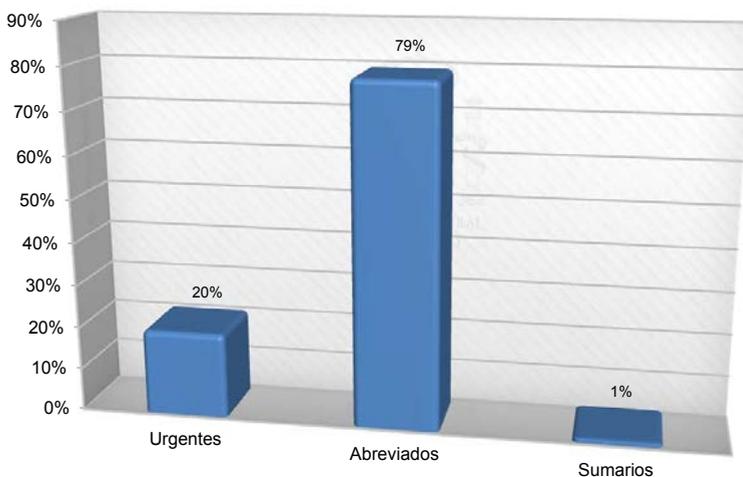
Al tratarse de unas infracciones muy singularizadas, la incoación no adolece del problema de la inconcreción de otros supuestos, aunque la aplicación del nuevo régimen procesal ha provocado una reduc-

ción muy notable. La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Solo el 19% de las causas incoadas son finalmente calificadas. Las disminuciones de incoaciones y calificaciones que se experimentaron

el año anterior siguen en el presente por un escenario muy similar al analizado en el punto anterior, con un descenso notable de incoaciones, de casi el 42% y un descenso inferior en cuanto a las calificaciones, del 2%.

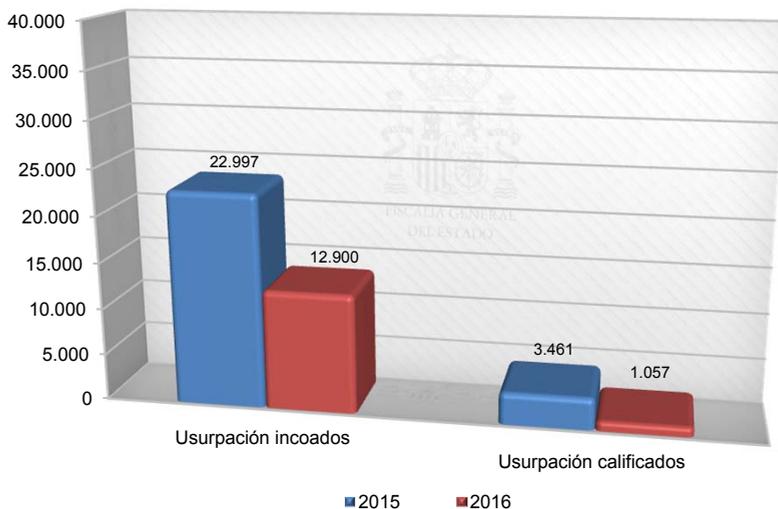
Las Fiscalías comentan como han aumentado las víctimas de tales hechos entre los sectores más jóvenes que suelen ser atacados por pandillas de edades similares que les requieren mediante compulsión los smartphones, dado su gran valor y gran posibilidad de venta en el mercado negro.

También se han incrementado las víctimas de la tercera edad, que son asaltados a la salida de las entidades bancarias o cajeros automáticos tras retirar cantidades importantes de dinero, en ocasiones con el ataque sorpresivo que mediante una suerte de estrangulamiento «la bufanda», consigue su desvanecimiento para facilitar el desvalijarles.

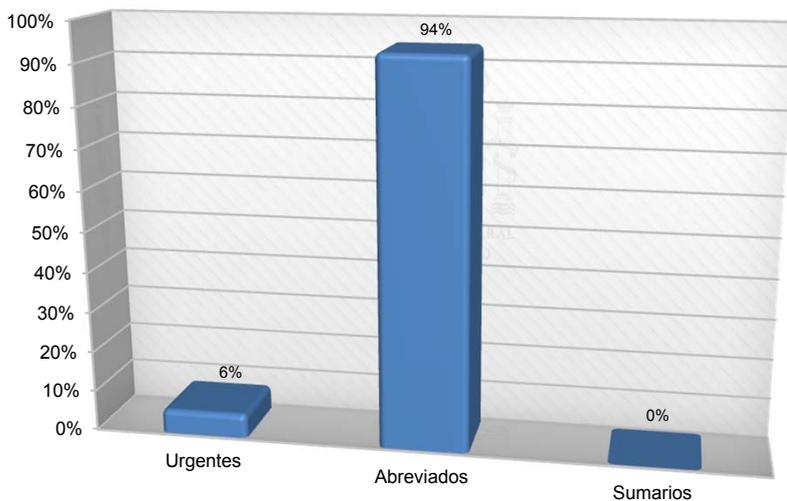
1.2.5.4 *Delito de usurpación*

En anteriores memorias ha venido comentándose, como apartado singular, este de las usurpaciones por el valor específico que representaban en relación con la situación de crisis económica. Continuando con esa óptica podríamos sacar conclusiones que se dirigen a una fase final del ciclo que hemos vivido en la última década, pero sería dotar de categoría a un dato que puede no pasar de ser una anécdota. La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



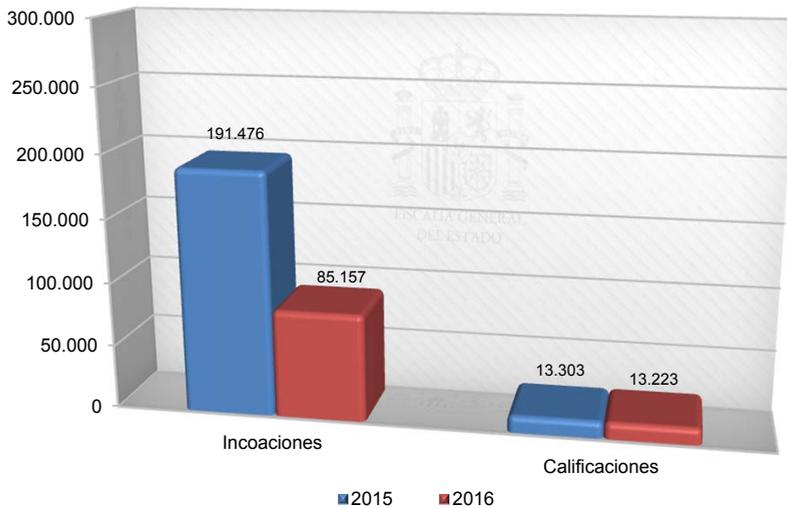
Se pone de manifiesto por Fiscalías de zonas costeras, que se produce un cierto auge de la ocupación de segundas viviendas, sin apariencia de estar dirigida por grupos organizados, que tiene como protagonistas a familias que desalojan la vivienda tan pronto como se realiza el requerimiento judicial.

La relación de esta disminución con la situación económica y su posible recuperación puede resultar tentadora, pero habría que esperar una ratificación de la tendencia en ejercicios posteriores.

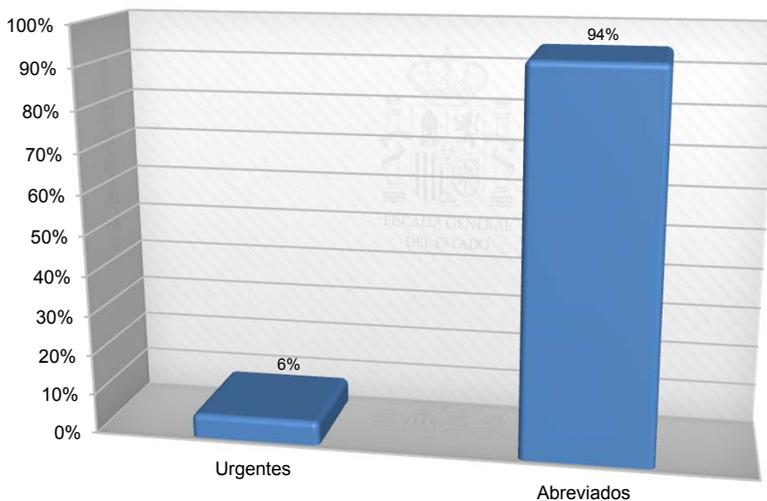
1.2.5.5 *Delitos de estafa y apropiaciones indebidas*

Debemos referirnos al tratar de los delitos de este grupo, a la gran incidencia que sobre el mismo va teniendo el uso de las llamadas «nuevas tecnologías» que se han ido imponiendo de tal forma, que cada vez son más numerosas las transacciones comerciales mediante el uso de las plataformas de venta *on line*, y la concesión de créditos casi instantáneos cumplimentados de la misma manera. Tratándose de una observación ya repetida, solo señalaremos que se produce la misma evolución porcentual de las incoaciones por la reforma señalada.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



En las incoaciones se produce una disminución del 55%, mientras que en las calificaciones se produce una cifra muy similar. Sin embargo el 16% de las incoaciones generan calificación, superando el anterior porcentaje de un escaso 6%.

Se han reducido dentro de las conductas las estafas que se dirigen contra las aseguradoras en base a que el asegurado denuncia falazmente ser víctima de un delito contra su patrimonio que genere indemnización indebida.

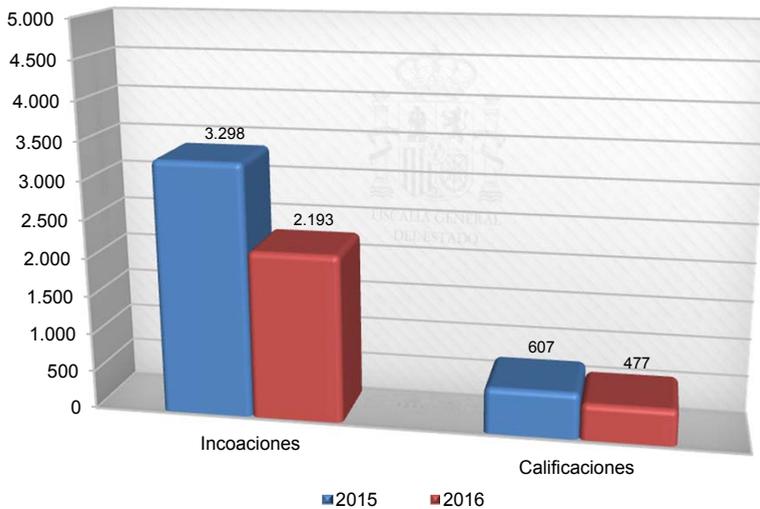
Podría entenderse como consecuencia de la salida de la crisis, pero no deja de ser un tanto simplista tal explicación sobre todo teniendo en cuenta que la alarma que había supuesto el auge de estas conductas, supuso unas medidas de control riguroso por las fuerzas policiales de la presentación de las denuncias.

Aunque como decimos los modos de comisión por medios informáticos están cada vez más presentes en las calificaciones de los fiscales siendo un fenómeno cuyo tratamiento más específico cabe encontrar en la parte que esta Memoria dedica a ese tipo de delincuencia.

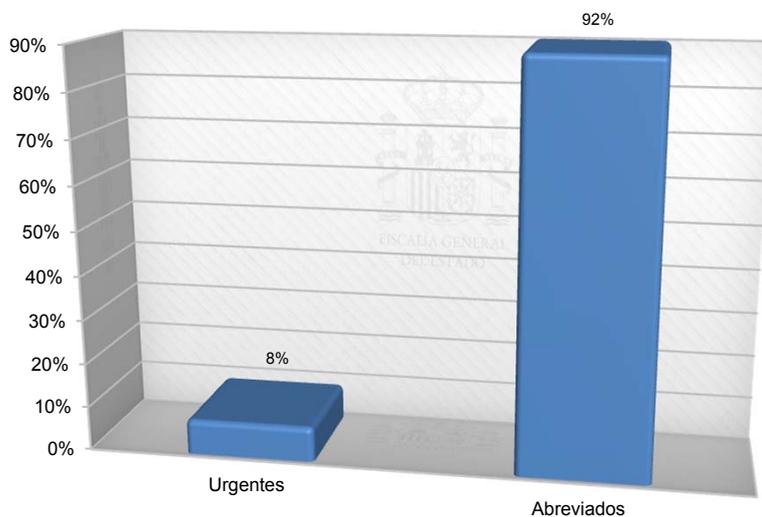
1.2.5.6 *Delitos de defraudación de fluido eléctrico y análogos*

Incluimos este capítulo como continuación del análisis que venimos realizando a lo largo de las últimas memorias, acerca del auge que cobraron estas infracciones en los momentos más duros de la crisis económica, y por haber constatado este año la disminución correspondiente en otros tipos que igualmente se venían relacionando con la difícil coyuntura económica.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
(PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS

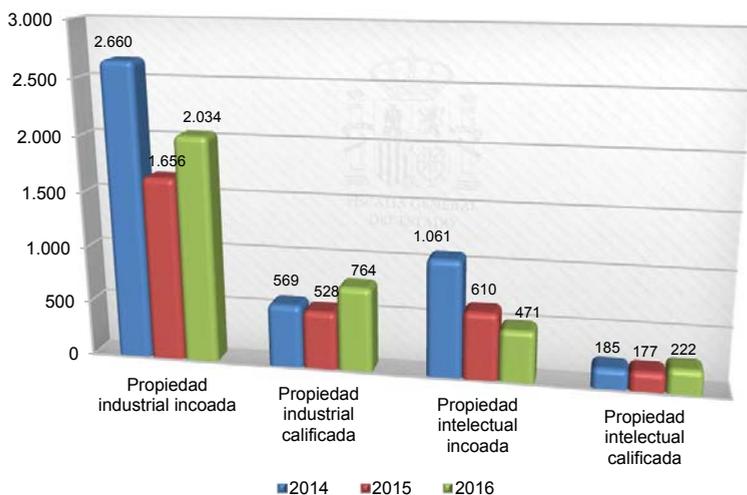


En los ejercicios pasados se llegó a una situación de varios años de subida continuada hasta que se estabilizó el crecimiento. En este año, sin embargo el descenso es notable quedando en sólo 477 calificaciones, lo que supone además, que un escaso 22% de las incoaciones generan calificación.

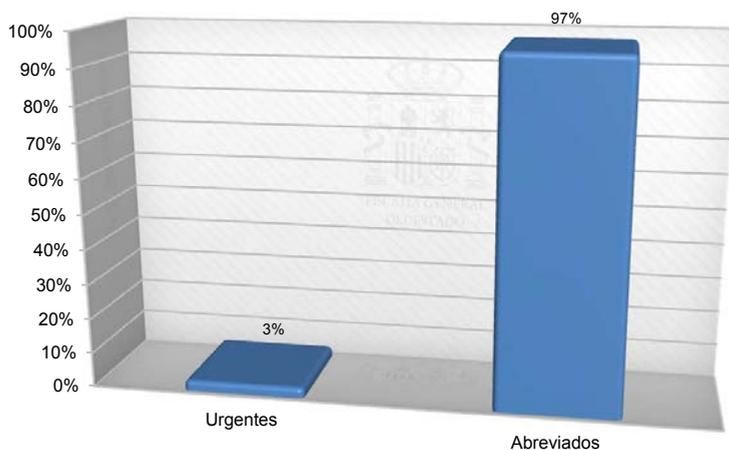
1.2.5.7 *Delitos contra la propiedad intelectual*

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Frente a las observaciones de años anteriores, sobre una clara desproporción entre incoaciones y calificaciones, que no superaba apenas el 20% tanto en la propiedad industrial como en la intelectual, a pesar de que sería difícil concebir una incoación que no implique la identificación de posibles sujetos responsables, este año se llega a un 38% en

la referida a la propiedad industrial y aun 47% en la propiedad intelectual, que supone un índice muy aceptable. Como señalábamos en memorias anteriores, las conductas han venido descendiendo mucho en los últimos ejercicios, probablemente por el aumento de las transacciones a través de las páginas de comercio electrónico.

1.2.5.8 *Delitos contra los consumidores*

Fue un hito en las Memorias de años anteriores el tratamiento específico de la problemática de los afectados por los productos financieros conocidos como «preferentes», que tuvieron como consecuencia una cierta saturación tanto de los órganos administrativos, de los servicios policiales y de algunos Juzgados. Este año la cuestión se aborda con la perspectiva que permite conocer la deriva que han tenido las diligencias de investigación y los procedimientos judiciales con dicho objeto.

Rondando los delitos de estafa, apropiación indebida o falsedad documental, entre otros, es lo cierto que una minoría de asuntos siguen desenvolviéndose en el ámbito penal, bien por resultar de la investigación la ausencia de elementos típicos, bien por el cualificado hecho de que la vía de la composición ha sido exitosa en muchas ocasiones; la vía civil ha ido estimando en bastantes casos las pretensiones de los suscriptores, fundamentalmente en base a entender que el consentimiento estuvo viciado por un error esencial de los demandantes. Ello en absoluto significa que el problema social y sus consecuencias estén resueltos y debe mantenerse la cautela ante los riesgos que trae consigo la desregulación del sector financiero.

En el apartado que esta Memoria dedica a la Delincuencia Informática se abordan desde ese punto de vista comportamientos que tantas veces afectan a los consumidores. Estafas, daños, apropiaciones o defraudaciones de las propiedades especiales son figuras delictivas en las que se ha especializado la herramienta informática. Su aumento sigue siendo importante por la gran cantidad de estafas que se producen a través de Internet.

En definitiva, la pluralidad de ataques a los consumidores, como grupo en el que cabe englobar a todos los ciudadanos, hace aconsejable recuperar el debate de si no sería necesaria la creación de una especialidad, aunque sea menor, para dar cierta cobertura a las múltiples quejas de ciudadanos que son objeto de situaciones de avasallamiento por las grandes compañías suministradoras de servicios que

devienen imprescindibles y ante las que pocas opciones de defensa pueden esgrimirse.

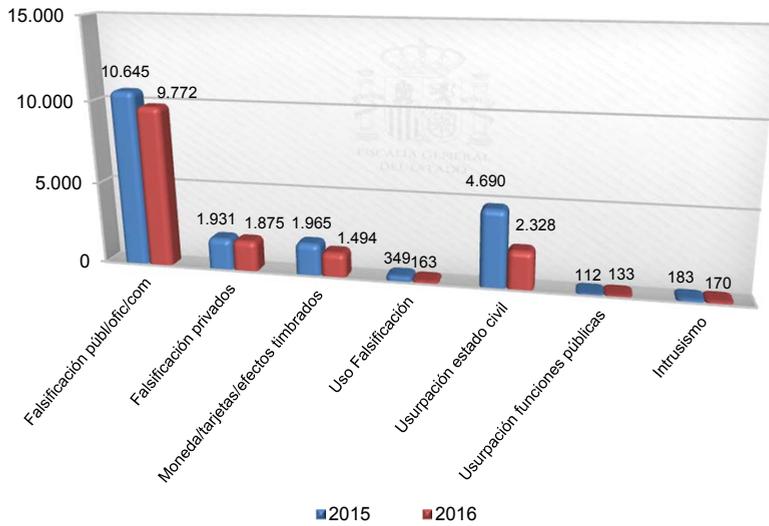
1.2.6 DELITOS DE FALSEDAD

Como se viene señalando en otras memorias, el agrupar los comportamientos falsarios penalmente castigables, en el mismo capítulo de análisis presenta algunas dificultades referidas al valor del dato criminológico que aporta la cifra de incoaciones. Debe tenerse en cuenta que estas infracciones, muy a menudo son instrumento o medio para la comisión de otros delitos, sobre todo de índole patrimonial. La mayor complejidad de registro informático de los delitos que conforman una calificación por concurso delictivo, debido a la mayor tardanza en completar varios delitos en lugar de uno sólo, hace que se pierda calidad en el dato.

Como venimos señalando, la aportación de información de las incoaciones es muy poca, dada la poca exactitud de la denominación de la conducta y las consecuencias de la no remisión de los hechos sin autor conocido. Para entender la evolución lo significativo será el margen de calificaciones y la comparación con otros ejercicios, visto con las convenientes reservas.

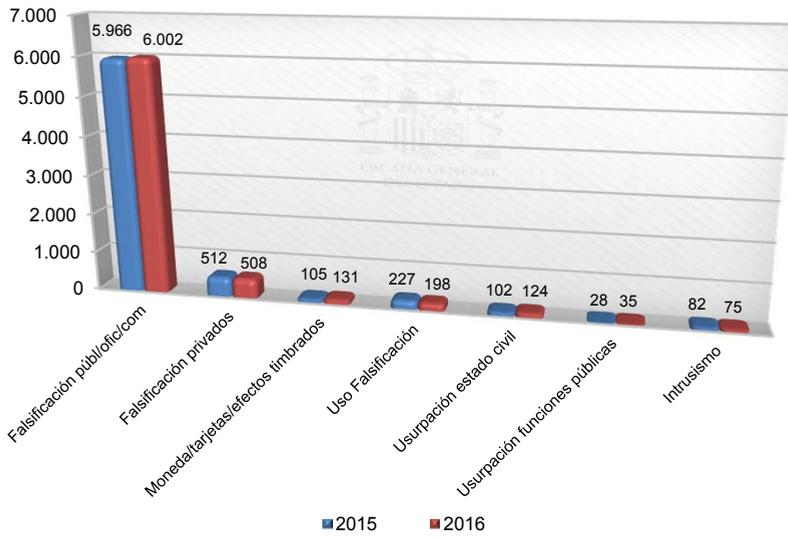
Se han conservado dentro del catálogo de delitos del Título algunas agrupaciones de conductas que comparten similar objeto a fin de dar una imagen más gráfica y combatir en parte los defectos de etiquetado de las previas.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)

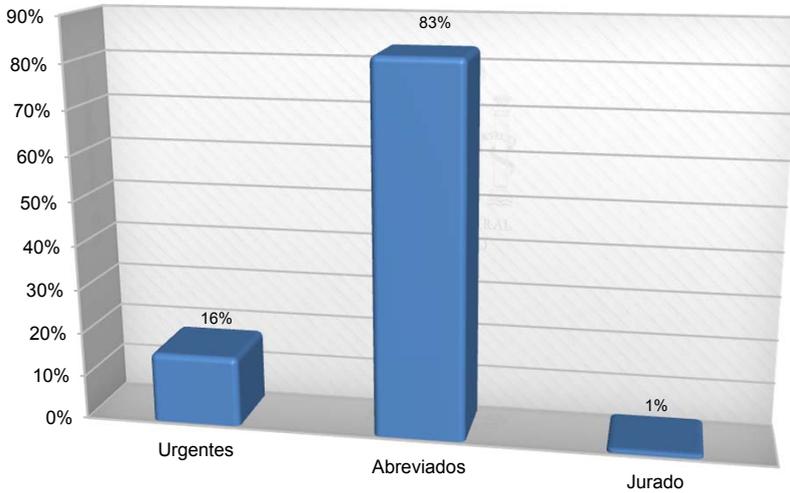


Las calificaciones presentan la siguiente evolución:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES

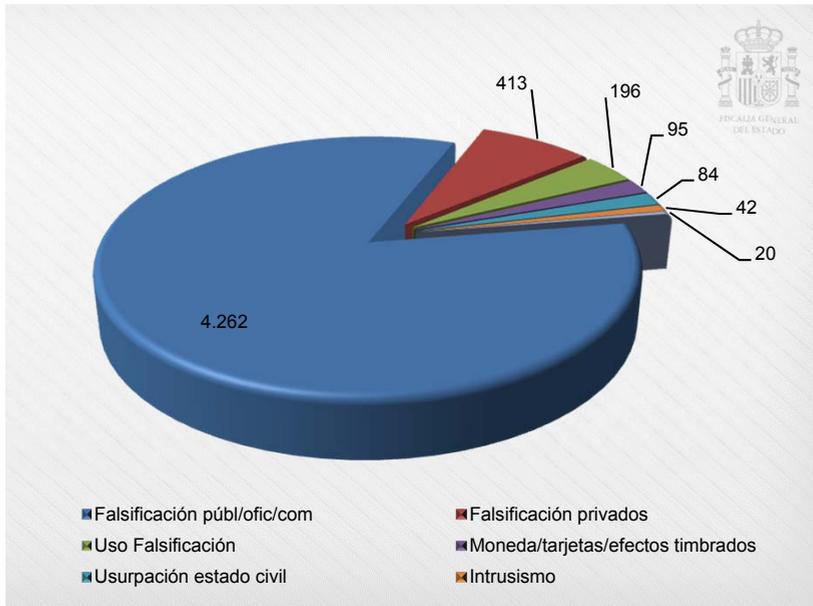


PRESENCIA DE LOS DELITOS DE FALSEDAD EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



En un escenario de evolución estable, se debe reflexionar en cómo la relación entre incoaciones y calificaciones en las falsedades de documentos públicos, oficiales y de comercio es del 61%, del 27% en el caso de los privados y del 5% en el caso de las usurpaciones de estado civil.

Los delitos sentenciados se distribuyen de la siguiente manera:

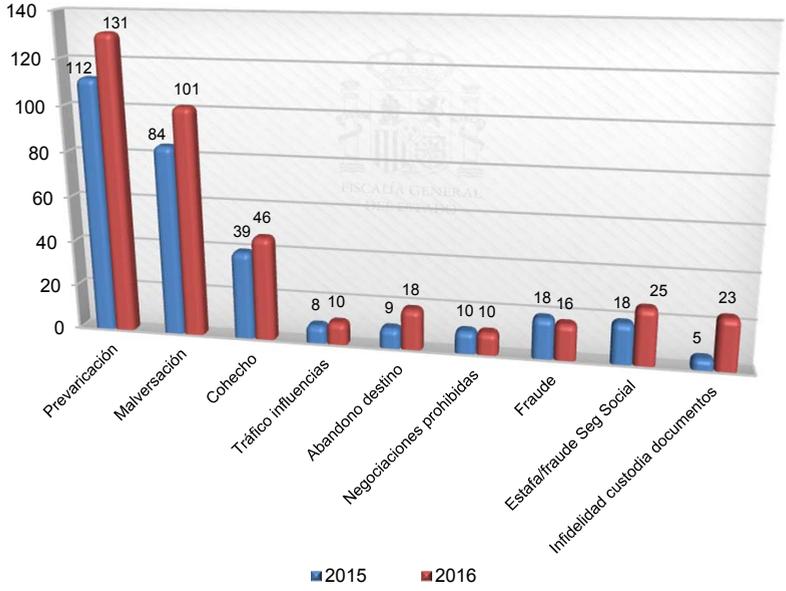


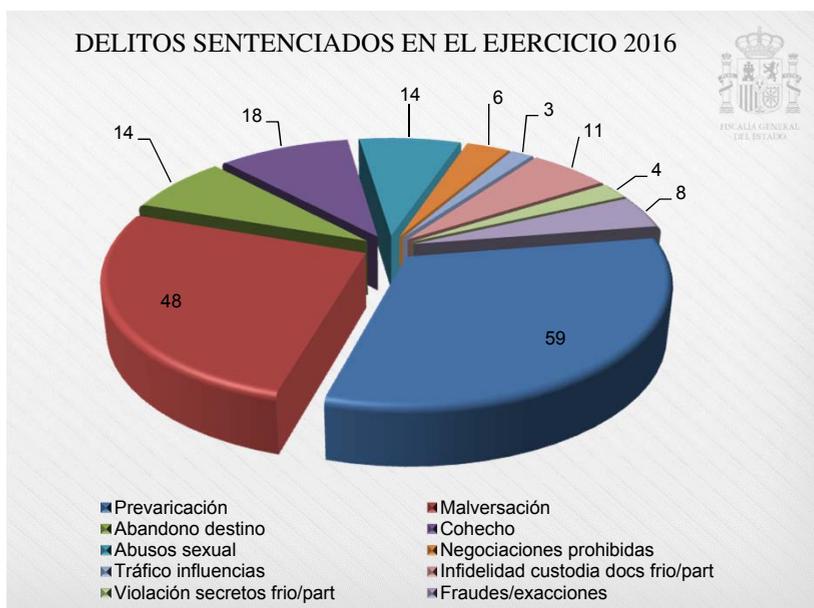
1.2.7 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No todos los delitos contra la Administración Pública pueden considerarse como delitos de corrupción, aunque obviamente suponen un comportamiento desviado. Esta Memoria aborda en otro apartado el tratamiento específico de los delitos económicos, que también representan en gran medida el fenómeno de la corrupción social. La Memoria de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada expone sin duda los asuntos que tienen mayor relevancia en materia de corrupción y es indispensable referirse a ella para tener una imagen completa de la cuestión.

En estos delitos se producen comportamientos atentatorios contra la rectitud e indemnidad de la Administración, a lo que suele afectar la corrupción, como concepto más amplio; sin embargo, la Administración Pública es solo una parte del escenario en que aquella se mueve.

La exposición de las cifras de criminalidad se lleva a cabo desde la premisa de que estamos ante una pléyade de conductas complejas, algunas de las cuales, o bien tienen una mínima presencia en la realidad o su especificidad hace que no sea fiable el dato de la incoación, por lo que se seleccionan únicamente los datos que tienen una mínima presencia en calificaciones y sentencias, lo que garantiza una cierta calidad.





Siendo poco numerosos los delitos que anualmente se barajan, sin embargo caracterizan muy marcadamente el ámbito en que se desarrolla una parte importante de las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal. De ello se hace pormenorizada referencia al examinar estas.

Aspectos criminológicos de especial interés:

– La fiscalía como órgano receptor de denuncias: son abundantes las denuncias que se presentan ante la fiscalía en lugar de los juzgados o la policía. Cuando se trata de hechos que afectan a corporaciones locales de pequeños municipios, suele proceder de representantes de partidos políticos y en otras ocasiones son acuerdos municipales los que deciden someter a la jurisdicción actuaciones de anteriores equipos de gobierno, no pocas veces sin una adecuada depuración, lo que incide sobre la final depuración penal de los hechos.

Son abundantes los asuntos referidos a procesos de contratación pública, dándose un gran índice de archivo al tener que dilucidarse cuestiones que tienen su más adecuado cauce en la jurisdicción contencioso-administrativa. En algunos expedientes (muchas veces relacionados con corporaciones locales), los hechos versan sobre la falta de acreditación de los presupuestos que puede justificar la excepcionalidad de la contratación para cubrir necesidades urgentes e inaplaza-

bles que pudieran afectar al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, habiéndose prescindido de todo tipo de procedimiento y sin cumplir los principios de igualdad y publicidad.

– Dificultades para formular acusación y llegar a sentencias condenatorias: hay una clara desproporción entre los asuntos que se inician y aquellos en los que se formula acusación. Se trata de asuntos complejos, con una cierta tardanza en la denuncia de los hechos, que luego acaba traducándose en dificultades en la obtención de elementos de prueba para acreditar la tipicidad de la conducta, que cabe reconducir otros ámbitos jurídicos. No hay que descartar una cierta frustración en la ciudadanía ante una maquinaria judicial que no siempre está suficientemente preparada para afrontar las investigaciones al tiempo que atiende a otros asuntos menos complicados y más abundantes.

– Una cultura de prevención: en muchos casos se hace referencia factores educativos y, especialmente, al funcionamiento correcto de los sistemas de control dentro de la actuación administrativa como elementos que pueden atenuar el fenómeno. La respuesta del Ministerio Fiscal es un referente para muchos sectores sociales.

– Nuevas propuestas de organización del Ministerio Fiscal: la complejidad de algunos asuntos obliga a la formación de equipos de trabajo, lo que encuentra un buen caldo de cultivo en la flexibilidad organizativa de nuestra institución y es una herramienta de éxito para afrontar la investigación penal

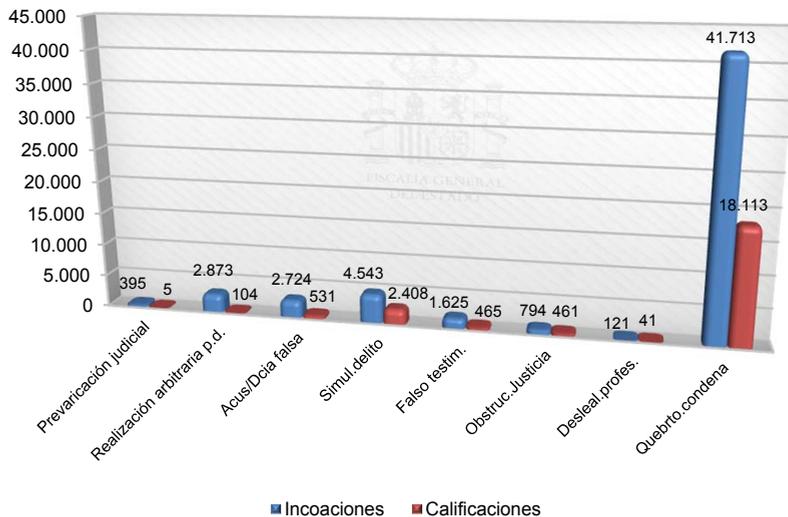
1.2.8 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En el análisis de este capítulo siempre se exponen consideraciones relativas a la gran importancia que debería dársele a una respuesta punitiva rápida y contundente en los casos de estos ataques tan significativos contra un bien jurídico tan sensible como es la administración de Justicia (denuncias falsas, falsos testimonios, prevaricaciones..).

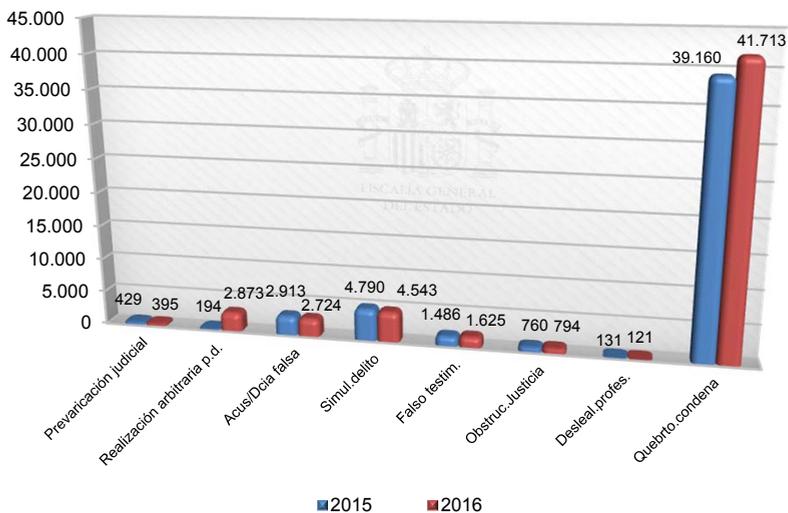
Sin embargo, la relación entre incoadas y calificadas de las Diligencias por hechos de esta naturaleza, no son reveladoras de una actuación muy eficaz en lo relacionado con la prevaricación 1%, realización arbitraria del propio derecho cerca del 4%, denuncia falsa 19%, y falso testimonio 29%. Unos porcentajes más cercanos a cierta concordancia los dan la obstrucción a la justicia 58%, deslealtad profesional 34%, simulación de delito 53%, y quebrantamiento de condena 43%.

La estadística delictiva se mueve en los siguientes términos:

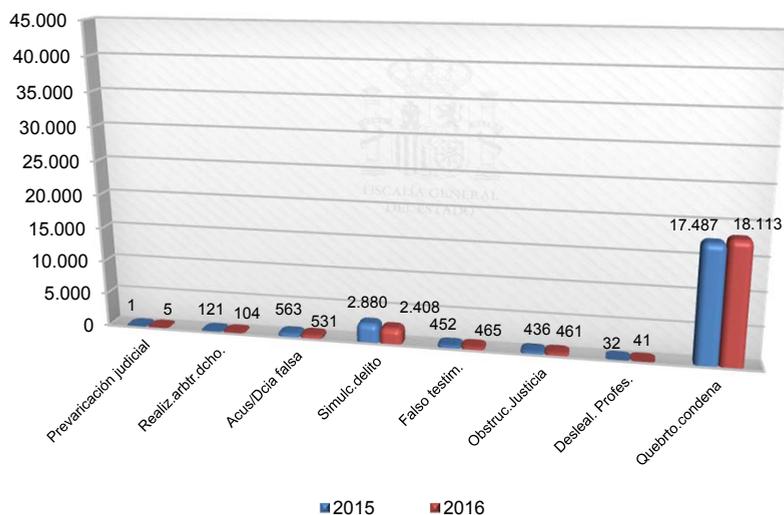
RELACIÓN ENTRE INCOACIONES (PREVIAS + URGENTES) Y CALIFICACIONES EN EL EJERCICIO 2016



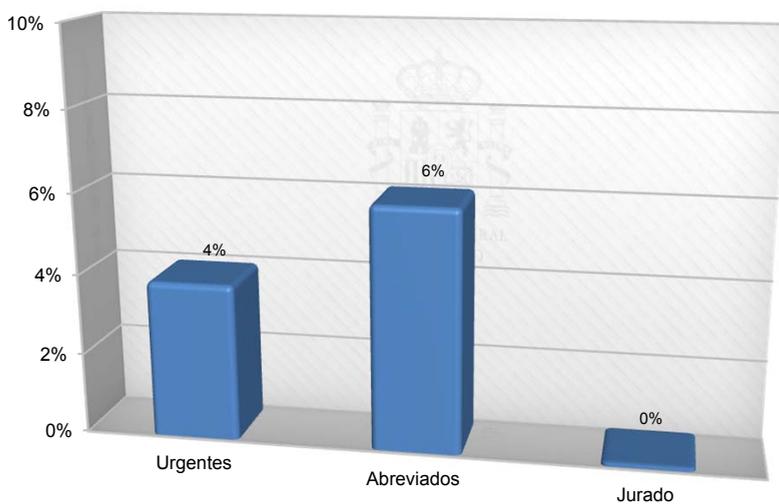
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)



EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



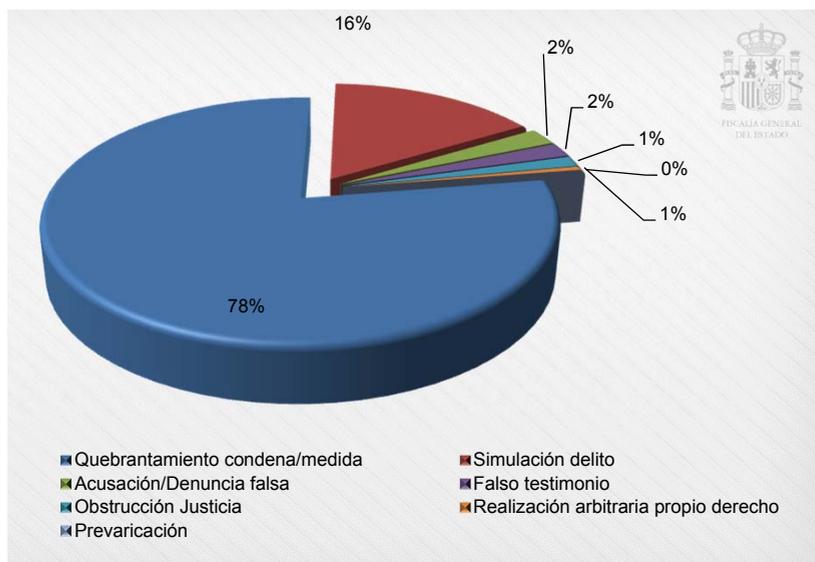
PRESENCIA DE ESTOS DELITOS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Un año más el grueso del grupo -como sucede en los últimos años- corresponde a los delitos de quebrantamiento de condena y medidas cautelares, episodios ligados en muchas ocasiones a asuntos de violencia familiar y, en menor medida, a asuntos de seguridad vial.

Hay un aumento en todas las calificaciones, a excepción de los delitos de denuncia falsa y simulación de delitos, los cuales venían creciendo desde el inicio de la época de crisis, asociando la explicación a tal fenómeno, a la exigencia de las compañías aseguradoras de la respectiva denuncia para indemnizar. Por primera vez van disminuyendo, pudiendo asociarse dicho dato a la paulatina recuperación económica, pero sin olvidar la adopción de determinadas medidas por parte de las fuerzas policiales, para recoger tales denuncias de pequeños siniestros con exigencia de detalle. También se pone de manifiesto por alguna Fiscalía la práctica policial de entregar al denunciante una suerte de resguardo, que no contiene copia de la denuncia, la cual se entrega en el Juzgado cuando se acuda a ratificar la misma, para evitar la sencillez del proceso de obtención de la copia según se denuncia para su entrega a la aseguradora, y posterior desatención al lograrse la indemnización.

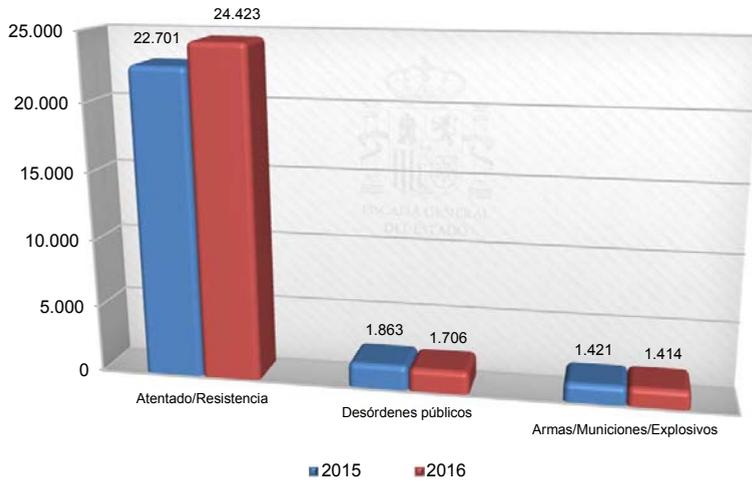
El panorama de las sentencias dictadas en el ejercicio estadístico es el siguiente:



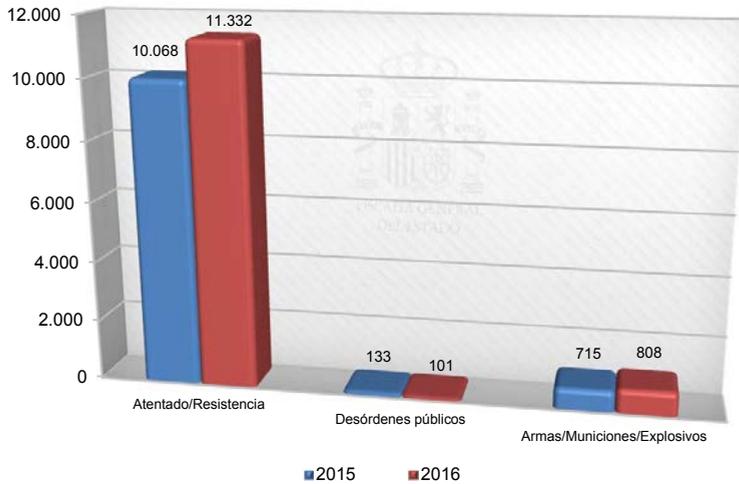
1.2.9 DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO

El panorama estadístico es el siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
(PREVIAS+URGENTES)

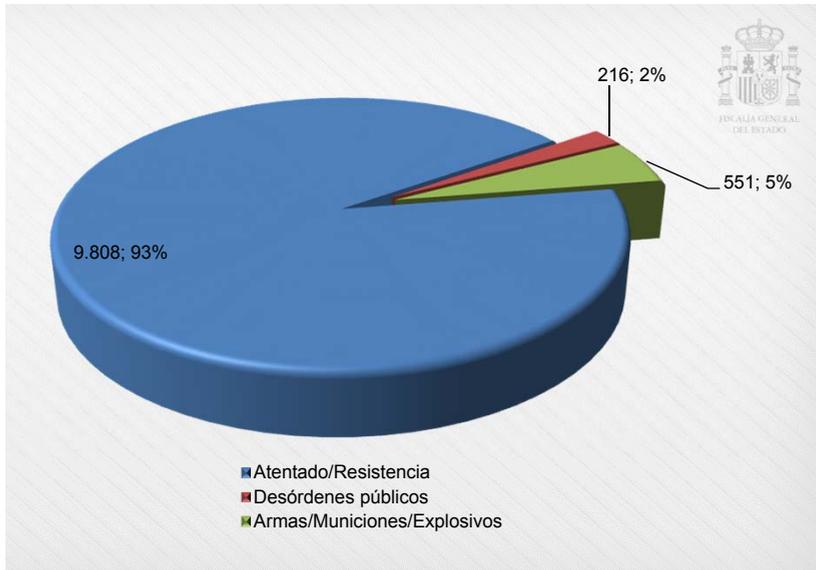


EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



Solo los atentados y resistencias tienen una relativa presencia en las urgentes, donde se producen el 28% de las calificaciones por estos delitos.

La presencia de los delitos en las sentencias dictadas es la siguiente:



2. ÁREA CIVIL

2.1 Cuestiones generales

Año tras año se viene destacando en la Memoria de la Fiscalía que junto a la actividad principal de esta en el orden jurisdiccional penal, se sigue incrementando la actividad del Fiscal en el orden jurisdiccional civil. Pues bien, el volumen de reformas legislativas que han ido incrementando nuestra intervención, avalan las afirmaciones vertidas desde la Fiscalía Provincial de Lleida cuando dice que «no puede ya afirmarse que el proceso civil no sea el campo normal de actuación del Ministerio Fiscal». En efecto, como se indica desde la citada Fiscalía, en muchos procesos civiles están en juego los intereses de menores de edad o incapaces que reclaman una atención por parte de quien, en el ámbito de la administración de justicia, ha de velar por la defensa de los intereses públicos tutelados por la ley. En otras ocasiones se dilucida en esos procedimientos cuestiones relativas a derechos fundamentales que al Fiscal incumbe proteger.

Es por ello que hoy se puede afirmar que es un hecho ya consolidado que en la casi totalidad de las Fiscalías, en la organización del servicio, se cumplen las directrices establecidas en la Instrucción 4/2009, de la Fiscalía General del Estado, de 29 de diciembre, *sobre la organización de las Secciones de lo civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas*. Son pocas excepciones, como la Fiscalía Provincial de Ávila, Cáceres o Lugo donde la dispersión geográfica de los Juzgados, la falta de coordinación de estos con las Fiscalías o la escasez de medios personales han impedido o dificultado, según los casos, la creación de servicios especializados en materia civil.

Ya el pasado año hacíamos una somera cita de las más importantes reformas que afectaron a nuestra actividad. De entre todas ellas hemos de referirnos de nuevo a la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria* (en adelante LJV) al ser dentro del campo de la jurisdicción civil, la de mayor calado por su contenido, por su repercusión en el Código Civil y Ley de Enjuiciamiento Civil así como por el complejo entramado de disposiciones derogatorias y transitorias que diferían en el tiempo la entrada en vigor de importantes reformas que afectan a nuestra actividad y cuya incidencia en la misma se puede valorar hoy con mayor rigor aún cuando su repercusión era ya previsible.

2.2 Ámbitos de especial interés

2.2.1 ÁMBITO FAMILIAR

Dentro de la jurisdicción civil, la actividad del Ministerio Fiscal se ve en su mayor parte dedicada al ámbito del Derecho de Familia.

En este ejercicio al igual que en anteriores, dentro de este ámbito, el divorcio sigue siendo claramente el proceso elegido para el cese de la convivencia familiar frente a la separación que mantiene su tendencia a la baja.

Se mantiene igualmente una clara prevalencia de las rupturas de uniones de hecho sobre las separaciones.

Continúa asimismo el elevado número de procedimientos de modificación de medidas, amparados, en ocasiones, en motivaciones económicas y, en otras, en la consolidada jurisprudencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, favorable a la guarda y custodia compartida.

En efecto, el Anteproyecto de Ley sobre el ejercicio de la responsabilidad parental en caso de nulidad, separación y divorcio, provocó que el tema de la guarda y custodia tomase un protagonismo absoluto en los Juzgados de Familia, que supuso, no solo un notable incremento de peticiones de guarda y custodia compartida en la inicial demanda, sino también en ulteriores procedimientos de modificación de medidas.

Este aumento o incluso consolidación, del sistema de guarda y custodia compartida como sistema normal y ordinario y no excepcional, se destaca expresamente por Fiscalías como la de Valladolid si bien siempre supeditado al favorecimiento del interés de los menores no pocas veces comprometido por la complicadas situaciones que acompañan a las rupturas familiares como expresamente refiere la Fiscalía de Burgos

En este contexto merece mención especial la enorme trascendencia que en la Comunidad Valenciana y dentro del ámbito de derecho de familia, ha tenido la sentencia del TC 192/16 de 16 de noviembre, publicada en el BOE de 26 de diciembre de 2016, que ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 5/2011 de 1 de abril de relaciones personales de hijos e hijas cuyos progenitores no conviven de las Cortes Valencianas, conocida como Ley valenciana de custodia compartida, por tratarse de materia no integrada en el acervo normativo o consuetudinario del Derecho civil histórico valenciano, que pone fin a la aplicación de la misma, tras cinco años de vigencia.

La Ley 5/2011, pese a sus muchos defectos, ha contribuido a que el sistema de guarda compartida se aplique con absoluta normalidad, considerándose beneficioso en muchos supuestos para los intereses de los hijos menores, y en absoluto excepcional, como en la práctica sucedía con anterioridad a su aplicación, y a dicha ley se ha de reconocer la implantación del ejercicio conjunto de la guarda y custodia en la sociedad valenciana como el más adecuado, salvo circunstancias especiales acreditadas, para garantizar al menor su relación en plano de igualdad con ambos progenitores.

Al hilo de las complicadas situaciones que rodean, con una frecuencia no deseada, las rupturas familiares hay que destacar el importante papel y el éxito que distintas Fiscalías resaltan del instituto de la mediación como recurso al que pueden acudir los integrantes de la pareja voluntariamente para intentar solucionar los problemas que acompañan a dichas situaciones de crisis familiar.

Así lo ponen de manifiesto por ejemplo la Fiscalía Provincial de Valladolid que destaca la necesidad de difundir la mediación intrajudicial especialmente en el ámbito de derecho de familia al amparo, en su caso, de la Ley 1/2006 de 6 de abril de Mediación Familiar de Castilla y León.

La importancia y el papel de la mediación familiar es igualmente destacada por la Fiscalía de Lleida amparada, en este caso, por la Ley catalana 15/2009 y la Ley 5/2012 de 6 de julio de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

También desde la Fiscalía Provincial de Orense se destaca el éxito del Servicio de Mediación, si bien se advierte que el nuevo procedimiento en la designación de psicólogos, ha provocado un notable retroceso en el porcentaje de acuerdos alcanzados, a través de este servicio, respecto a años anteriores.

Mención especial merece también, por confluir el parecer de distintas Fiscalías como Valencia o Salamanca, la nueva regulación de la competencia territorial en los procesos de modificación de medidas con la nueva redacción dada al art. 775.1 LEC por la Ley 42/15, de 5 de octubre de reforma de la LEC.

Dicha problemática, que ya se apuntaba en la Memoria anterior, se extiende también en relación con la competencia respecto a la adopción de medidas del art. 156 y 158 del Código Civil.

El problema se suscita en los supuestos en que ninguno de los progenitores ni los menores residan en el partido judicial del juzgado que resolvió con anterioridad. El Tribunal Supremo ha resuelto, interpretando definitivamente los citados preceptos en defensa de los intereses de los menores, en el Auto de Pleno de 27 de junio de 2016, en el que

se considera que la competencia deberá atribuirse al juzgado que dictó la resolución de patria potestad, guarda y custodia, tutela o las medidas anteriores, de conformidad con la redacción de los arts. 86.2 y 87.2 de la Ley 15/15 de Jurisdicción Voluntaria y la nueva redacción del art. 775 de la LEC, dada por la Ley 42/15.

Debe constatarse que el criterio del Fiscal, como destaca la Fiscalía de Valladolid, era contrario a la aplicación de la literalidad del precepto con base en los inconvenientes que ocasiona a los más vulnerables (hijos menores o con capacidad modificada) cuando hayan dejado de residir en el partido judicial en que se dictó la resolución de origen. El propio auto, reconoce dichos inconvenientes, si bien no los considera insalvables.

A caballo entre este apartado y el referente al Registro Civil hemos de abordar la subsistente situación de las uniones matrimoniales de conveniencia entre españoles y extranjeros cuya auténtica finalidad es conseguir regularizar una situación administrativa anómala en nuestro país o adquirir mediante un fraude de ley la nacionalidad española acortando los plazos para ello.

La dificultad de valorar adecuadamente el consentimiento en estos casos se resalta por la mayoría de las Fiscalías como la de Albacete, Ciudad Real. Algunas, resaltan, en concreto, el celo y rigor que exige el despacho de estos expedientes matrimoniales (Fiscalía superior de Cantabria) que lleva a dedicar una especial atención a la audiencia reservada (Fiscalía de Toledo).

Todo este esfuerzo, junto con el llevado a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, han motivado un descenso en el número de expedientes informados negativamente por el Ministerio Fiscal (Fiscalía Superior de Cantabria, Fiscalía Provincial de Lleida o Guadalajara).

No obstante el rigor y atención, trasladado por las distintas Fiscalías en el despacho de estos asuntos, subsiste la existencia de matrimonios fraudulentos o de conveniencia. En estos casos la Sección Civil de la Fiscalía correspondiente interpone demanda instando la declaración de nulidad del citado matrimonio. Así lo ha trasladado expresamente este año por ejemplo la Fiscalía Provincial de Soria que interpuso demanda de nulidad matrimonial en un supuesto de simulación entre ciudadanos de nacionalidad española y dominicana –con finalidad de obtención de permiso de residencia a cambio de contraprestación económica y sin mediar vida marital–, habiendo ya en dicho procedimiento recaído sentencia en la que se acuerda la nulidad del referido matrimonio.

Se sigue destacando, como en años anteriores, aunque con menor intensidad, la necesidad de incrementar el número de equipos psicossociales que permitan una mayor celeridad en la tramitación de los expedientes de derecho de familia.

Por su novedad y trascendencia, tanto desde el punto de vista de su contenido como por el esfuerzo que ello significa, dado el volumen de trabajo que pesa sobre las Fiscalías, se destaca un nuevo servicio del que participan todos los fiscales de la plantilla de la sección civil de Madrid que consiste en un turno de visitas a los puntos de encuentro familiar de Madrid. Centros que prestan apoyo a los juzgados de familia y a los que se deriva, en las ocasiones que son necesarias, la ejecución del régimen de visitas acordado en las sentencias. Siempre bajo la supervisión judicial y la intervención del Ministerio Fiscal. Se ha procedido a visitar entre los meses de noviembre y diciembre de 2016 los puntos de encuentro familiar números 1 y 2 de Madrid, todo ello con el objeto de conocer el estado de sus instalaciones, métodos de trabajo y facilitar la comunicación institucional.

2.2.2 ESPECIAL MENCIÓN A LA REFORMA LEGISLATIVA OPERADA POR LA LEY 15/2015, DE 2 DE JULIO, DE LA JURISDICCIÓN VOLUNTARIA

Como aspecto más importante de la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria, cabe destacar el reforzamiento de los principios de oralidad, inmediación y concentración que con carácter general se recogen en su artículo 18 y que de forma concreta se reitera en la regulación de la mayoría de los expedientes a lo largo de su articulado.

Consecuencia de esta nueva regulación es el incremento de señalamientos no acompañados de un paralelo aumento de recursos humanos, y consecuencia de ello a su vez, es la mayor dificultad «en la coordinación entre los señalamientos de los Jueces y los servicios de la Fiscalía» (ya destacada en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2003), hoy incrementada por la dualidad de instancias en la dirección de las comparencias y de decisión (Juez y Letrado de la Administración de Justicia).

Esta reforma provocó una responsable preocupación de las Fiscalías Provinciales, a la que la Fiscalía General del Estado respondió con una Instrucción, la n.º 2/2015, de 16 de octubre, sobre Directrices Iniciales, tras la entrada en vigor de la Nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria.

Se trata de una respuesta urgente a una necesidad perentoria ante la *vacatio legis* de la Ley.

Puede decirse que casi de manera generalizada se resalta en las Memorias provinciales la incidencia que, en la carga de trabajo, ha supuesto la LJV por la multiplicidad de comparecencias que su entrada en vigor ha conllevado para las secciones civiles de las Fiscalías.

El sistema diferido de entrada en vigor de la Ley (Disposición Final vigésimo primera) aún no ha permitido evaluar sus consecuencias prácticas en su globalidad, pero sí permite afirmar con mayor conocimiento que el pasado año que las previsiones y en consecuencia, el aumento de señalamientos son hoy una realidad. La desjudicialización de algunos procedimientos como los procedimientos regulados en los artículos 198 a 210 de la Ley Hipotecaria (quedando pendientes de tramitación los que estuvieran iniciados a la fecha de entrada en vigor de la Ley, que se continuarán hasta su resolución definitiva, según la disposición transitoria única) o los expedientes de declaración de herederos, no han reducido el volumen de trabajo de las Fiscalías.

La práctica totalidad de las Fiscalías destacan el notable incremento de vistas en las que ha intervenido el Fiscal durante el pasado año 2016 por efecto de la reforma operada por Ley de Jurisdicción Voluntaria, trasladando alguna de ellas, como es el caso de la Fiscalía Provincial de Jaén que, ante la imposibilidad de cubrir todos los servicios y tras valorar el interés público en juego, se adopta la decisión de inasistencia a juicios sobre el honor.

2.2.3 PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

Como en años anteriores recordar que la Ley 3/2014, de 27 de marzo, *por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre*, incrementó de modo significativo las posibilidades de actuación en el ámbito de la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios (art. 53 Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios), al tiempo que solventaba el problema de legitimación que afectaba al Ministerio Fiscal (art. 14.4 LEC en su nueva redacción).

En consonancia con dichas posibilidades la defensa de consumidores y usuarios es una materia en constante crecimiento en las Fisca-

lías por mor de las reformas operadas y gracias al esfuerzo de aquellas que, con idénticos recursos personales, han acometido esta nueva intervención sin merma de atención al resto de las materias en las que interviene el Fiscal en la Jurisdicción Civil.

Se destaca además por varias Fiscalías la repercusión, en cuanto al número de dictámenes, que ha generado la reforma llevada a cabo del art. 52.3 de la LEC que resuelve por fin la atribución de competencias en los litigios derivados de acciones individuales de consumidores y usuarios a favor de los Juzgados de Primera Instancia, manteniéndose la competencia de los Juzgados de lo Mercantil para el supuesto de acciones colectivas basadas en la legislación sobre condiciones generales de la contratación. Hasta ese momento, las partes invocaban sentencias diversas que defendían un criterio u otro, por lo que la nueva regulación se valora de forma positiva por cuanto no solo resuelve la problemática, sino porque además permite al consumidor, usuario, asegurado, etc., elegir entre el tribunal de su domicilio y el del fuero general de los arts. 50 y 51 LEC; esto es, primando la protección del contratante más débil, rechazándose también la imposición de la sumisión que normalmente venía prefijada para el consumidor en contratos de adhesión que éste no había siquiera negociado unilateralmente.

2.2.4 INTERVENCIÓN EN MATERIA CONCURSAL

Como en años anteriores se alude en este apartado, referido al ámbito civil, a la intervención del Ministerio Fiscal en materia concursal toda vez que en alguna Fiscalía aún se sigue asumiendo por la sección civil la intervención del Fiscal ante la jurisdicción mercantil que se circunscribe fundamentalmente a calificaciones de concursos y cuestiones de competencia.

No obstante, en la mayoría de las Fiscalías hoy es un hecho la nueva distribución de trabajo en virtud de la recomendación contenida en la Instrucción n.º 1/2013 por la que esta materia es asumida por los especialistas en delitos económicos lo que ha permitido superar las deficiencias a las que se hacía referencia en la Memoria de años anteriores y superar, en la pieza de calificación, el automatismo consistente en suscribir, sin más, el informe de la administración concursal. A pesar de ello alguna Fiscalía como la de Albacete, afirman que la experiencia cotidiana demuestra que tal autonomía es más formal que material.

2.3 Registro Civil

Se destaca por la mayoría de las Fiscalías que subsiste la problemática de los pretendidos matrimonios o matrimonios que se llegan a celebrar con fines fraudulentos y que motivan la ulterior actuación de la Fiscalía instando la correspondiente acción de nulidad. Se destaca sin embargo la disminución del número de estos supuestos. En todo caso, como materia que afecta al ámbito de familia y al de registro civil ya ha sido tratado en el apartado 2.2.1 (ÁMBITO DE FAMILIA).

Al igual que en años anteriores, continúa la problemática en las solicitudes de inscripción de nacimiento de menores nacidos mediante gestación por sustitución. El Fiscal, de acuerdo con la Fiscalía de Sala de lo Civil y siguiendo el criterio establecido en la STS de 6 de febrero de 2014 y Auto TS de 2 de febrero de 2015 (Pleno Sala Civil), se opone a la inscripción de nacimiento y filiación por estimar que el contrato de la gestación por sustitución es contrario al orden público internacional español, de acuerdo con lo establecido en el art. 10 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, *sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida*, que declara nulo este tipo de contrato.

En cuanto a la determinación de la nacionalidad española respecto de personas de origen saharauí se mantiene la misma situación. Se plantean dudas sobre la veracidad de los hechos a que se refieren los certificados expedidos por las autoridades de la República Árabe Saharaui Democrática. También hay que tener en cuenta que la tramitación de estos expedientes se prolonga, incluso durante años, ya que los interesados en ocasiones ya no residen en España o cambian frecuentemente de domicilio sin comunicarlo al Registro Civil.

2.3.1 CAMBIO DE NOMBRE Y APELLIDOS

En relación con estos expedientes se ha planteado el problema del cambio de nombre para menores con disforia de género que solicitan el cambio del nombre de su inscripción de nacimiento por el nombre que utilizan habitualmente, sin que se pretenda una rectificación registral del sexo que consta en la inscripción.

En estos casos, se cumplen los requisitos de uso habitual del nombre, justa causa y no perjuicio a tercero, pero se incurre en la prohibición legal prevista en el art. 54 Ley Registro Civil (LRC) ya que no se permiten los nombres que induzcan a error en cuanto al sexo.

Por la Ley 3/2007, de 15 de marzo *reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas y el cambio de*

nombre, se puede conseguir el cambio de la inscripción de nacimiento en lo relativo al sexo del inscrito, cuando dicha inscripción no se corresponda con su verdadera identidad de género, lo que conllevará el cambio del nombre propio para que no resulte discordante con el sexo reclamado.

El problema se plantea cuando los interesados son menores de edad ya que de acuerdo con el art. 1.º de la Ley 3/2007, sólo están legitimados para solicitar el cambio las personas mayores de edad y con capacidad suficiente. En relación con esta situación, hay que señalar que, por Auto de 10 de marzo de 2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Pleno, se ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con el citado art. 1.º, por presunta vulneración de los artículos 15, 18.1 y 43.1 en relación al 10.1 de la Constitución.

2.4 Protección de los derechos de las personas con discapacidad

Insistir un año más en la observancia de los principios de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, cuyo Instrumento de Ratificación por España fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 21 de abril de 2008, en vigor desde el 3 de mayo de 2008. En virtud de su cumplimiento, se gradúan los casos en los que procede la capacidad, en atención a la falta de habilidades de la persona en distintas áreas como las actividades básicas de la vida diaria, instrumentadas, las relativas a la salud, como la capacidad para consentir tratamientos médicos, para otorgar poderes, realizar actos judiciales, gestión de su patrimonio y la capacidad para manejar vehículos a motor fijando las medidas de apoyo correspondientes, así como cuando procede, de forma expresa, si se les suprime el derecho de sufragio activo.

Conviene destacar la necesidad, puesta de manifiesto por distintas Fiscalías de reclamar mayores medios para poder asumir los poderes públicos el conjunto de obligaciones y deberes que el Código civil atribuye al asumir aquellos las responsabilidades como tutores, en defecto de parientes idóneos. Esta circunstancia se agrava aún más en aquellos lugares en que no existen, en el ámbito territorial de la Fiscalía, fundaciones habilitadas para apoyar la asunción de la tutela de personas carentes de familiares.

Desde varias Fiscalías, como la de Madrid o Valencia, se insiste en la necesidad que tienen, tanto los juzgados como los fiscales, de contar con equipo técnico asesor de auditores de cuentas que, desde la

Administración del Estado, pueda informar con imparcialidad sobre la conveniencia y viabilidad de determinadas autorizaciones judiciales que, desde el punto de vista patrimonial y fiscal puedan ser especialmente complejas. También en aquellas rendiciones de cuentas que por su envergadura o sofisticación hagan necesario un apoyo técnico y de esa manera evitar irregularidades en la gestión de grandes patrimonios. No debe olvidarse que los profesionales de la justicia no son expertos o especialistas en ese tipo de cuestiones, por lo que un informe aportado por la parte no garantiza de manera plena el interés de la persona con discapacidad. Un recurso como el mencionado podría evitar irregularidades en la gestión de los patrimonios de las personas discapacitadas, y facilitaría el descubrimiento de actuaciones en perjuicio de dichas personas. Esta necesidad de contar con un asesoramiento fiscal y contable que ha sido reclamada desde las Fiscalías y los Juzgados, ha sido respaldada por el Foro de Justicia y Discapacidad del Consejo General del Poder Judicial.

En relación con el control periódico de los ingresos no voluntarios por razón de trastorno psíquico las Fiscalías cumplen escrupulosamente con el término legal de 72 horas desde que se comunica su práctica al órgano judicial, de acuerdo con el criterio dictaminado por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 16 de julio de 2012, y las Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2015, de 7 de septiembre, de 13/2016, de 1 de febrero, 34/2016, de 29 de febrero, que ha interpretado el artículo 763, y que según establece los plazos deben computarse desde que reciben la comunicación del Hospital, no desde que tiene conocimiento el Juzgado. Debe mencionarse que en este ámbito se inscriben los internamientos no voluntarios en residencias que también se rigen por el artículo 763 LEC.

Otra materia que reviste singular importancia es la relativa a la inspección de centros. El art. 4 EOMF señala que «el Ministerio Fiscal, para el ejercicio de sus funciones, podrá (...) visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de (...) internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente».

La realización de visitas periódicas a los establecimientos donde permanecen ingresadas las personas a las que se refiere el actual art. 763 LEC ha sido objeto de tratamiento por la FGE en la Instrucción 6/1987, de 23 de noviembre, *sobre control por el Ministerio Fiscal de los internamientos psiquiátricos* y, concretamente lo que se refiere a los centros residenciales para mayores dependientes, en la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, *sobre régimen jurídico que debe de regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad*.

La propia Instrucción 3/1990 revela la necesidad de coordinación con los servicios de inspección administrativos de las Comunidades Autónomas y exhorta a los Fiscales a:

- Requerir información periódica a las autoridades administrativas en relación a las deficiencias observadas por sus propios servicios de inspección, por si de ellas pudiera derivarse responsabilidad penal.
- Poner en conocimiento de la Autoridad administrativa cuantas irregularidades lleguen a su conocimiento, a fin de que se corrijan administrativamente cuando no sean constitutivas de infracción penal.

Si fuere preciso, dar a cuantos funcionarios componen la Policía Judicial las órdenes e instrucciones necesarias tendentes a la investigación de aquellos hechos que se consideren oportunos.

La organización de las Secciones de lo Civil y la articulación del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas ha tratado de efectuarse con flexibilidad, adaptándose a las necesidades del servicio de cada Fiscalía y a la existencia en su territorio de órganos jurisdiccionales especializados en esta materia (Instrucción 4/2009, de 29 de diciembre, *sobre la organización de las Secciones de lo Civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas*). Pese a la carencia de personal y el elevado número de centros a inspeccionar, esta tarea ha constituido una actividad importante de los Fiscales especialistas cuya preocupación ha tenido adecuado reflejo en el *Manual de Buenas Prácticas* (conclusiones de las Jornadas de Fiscales especialistas celebradas en Alcalá de Henares el 20 y 21 de septiembre de 2010). Señala el citado Manual que «para una mejor gestión del control se hace imprescindible el potenciar la relación y coordinación con los servicios sociales de la comunidad respectiva (...) reservando la intervención de la Fiscalía solo a los casos de mayor trascendencia».

Los Sres. Fiscales Delegados de las CC.AA. participarán e impulsarán, dentro del marco de sus competencias, las actuaciones de coordinación con las autoridades administrativas al objeto de que los ingresos de urgencia en centros residenciales de atención a personas mayores dependientes se desarrollen dentro del marco legal, como forma de prevención de posibles vulneraciones de los derechos de los afectados. Del mismo modo, incidirán en aquellas cuestiones –como las visitas de inspección– que exigen una actuación planificada y consensuada.

2.5 Protección y defensa de los derechos de las personas mayores

El proceso de envejecimiento, a lo largo del siglo xx y se prevé que hasta el segundo tercio del siglo xxi, será un fenómeno generalizado y creciente. Nos encaminamos hacia una estructura demográfica cada vez más envejecida.

Esta variación en la cúspide de la pirámide poblacional, determinará de forma clara la demanda de servicios para la dependencia que, en consecuencia, habrá que desarrollar para hacerle frente.

Los derechos de los Mayores no se hallan en forma alguna concretados y, la habitual o frecuente presencia de enfermedades neurodegenerativas, abre un gran abanico de problemas de toda índole de difícil solución.

La presencia del Ministerio Fiscal ante este colectivo es fundamental por el grado de desamparo en el que el mismo se puede encontrar y el Fiscal ha de velar por el respeto máximo de sus derechos fundamentales con todas las garantías de la ley.

Como resumen de la labor de protección de la Fiscalía en esta materia, cabe destacar las visitas a residencias de ancianos, comprobando que su situación personal sea correcta, y regulando su internamiento, vigilando el espinoso tema de la sujeciones, tanto mecánicas, como farmacológicas.

Durante el año 2016 se han abierto un total de veinticuatro Decretos, habiéndose resuelto trece durante el ejercicio; el resto, once en total, están en situación de que la Fiscalía correspondiente informe. Quedaban pendientes dieciséis de años anteriores (1 de 2012, 6 de 2014 y 9 de 2015), de los cuales ocho se han archivado a lo largo de este año 2016.

Las comunicaciones que, por su temática, no han dado lugar a la apertura de un Decreto, se han recibido por carta y vía correo electrónico y, con respecto a 2015, han incrementado su número. Cabe destacar en este apartado que algunas de las mismas, a requerimiento de esta Fiscalía Delegada de ampliación de datos, no han sido contestadas por los remitentes, cosa que resulta paradójica.

En cambio, el acceso del ciudadano por vía telefónica se mantiene.

Año 2016	
Decretos	24
Comunicaciones	21
Llamadas telefónicas	9

Como resumen de la actividad de la Fiscalía Delegada para la Protección y Defensa de los Derechos de las Personas Mayores, hay que volver a insistir en la implicación, colaboración y respuesta inmediata de las Fiscalías Provinciales y organismos a los que se dirige para recabar información o ejecución de acciones, dado que el ámbito en el que se desarrolla la actividad está limitado por la edad de las personas a las que se dedica su labor.

Esta estadística está elaborada con Decretos incoados directamente por el Fiscal de Sala; pero la labor de protección de las personas mayores es realizada por todos los Fiscales, visitando las residencias de ancianos, comprobando que su situación personal sea la correcta, y regulando su internamiento, vigilando el espinoso tema de las sujeciones, tanto mecánicas como farmacológicas.

Y también este año para solucionar el problema de los internamientos en residencias de ancianos, se ha elaborado en la Sección de lo Civil del Tribunal Supremo, de manera transitoria, el Dictamen 1/2016, mientras se elabora una Circular sobre la misma materia. El mismo, se remitió a todos los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales y Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área.

3. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Igual que en ejercicios anteriores, la evaluación cuantitativa de los datos facilitados por las Fiscalías territoriales no ofrece resultados significativos, como no sea la impresión generalizada de una leve pero sostenida tendencia a la baja en las cifras estadísticas. Baja que, al menos en el ámbito de los distintos incidentes de determinación de la competencia judicial, que es el que tradicionalmente viene generando un mayor número absoluto de intervenciones del Fiscal en la instancia, dentro de la Jurisdicción contencioso-administrativa, parece obedecer, como este año reitera la Fiscalía de Castilla y León, a *una orientación ya muy decantada* en esta materia como consecuencia del ya prolongado rodaje de la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. Percepción que, sin embargo, no es compartida por todos los Fiscales, como sucede con el de Castilla-La Mancha, que reitera –de hecho, en términos exactamente literales– su apreciación ya incluida en la Memoria del pasado año, en el sentido de que la referida Ley articula un sistema de fijación de la competencia judicial excesivamente complejo, generando un abun-

dante número de supuestos en que los propios órganos judiciales se plantean, incluso de oficio, su posible falta de competencia.

Si bien la versión optimista de esa evolución en materia competencial permitiría valorarla como un dato positivo (en la medida en que supone una mayor estabilidad del sistema, evitando los incidentes y retrasos inherentes a los problemas de determinación de la competencia judicial) y hacer extensiva esa valoración favorable a la consiguiente disminución –generalizada, como queda dicho– de la carga de trabajo de las Fiscalías en este punto, seguramente no quepa hacer gala del mismo optimismo cuando de lo que se trata es de constatar la sensible reducción en la cifra de procedimientos especiales para la protección de derechos fundamentales, aun cuando sea con excepciones, como las de las de las Fiscalías de Navarra o de la Comunidad Valenciana, que da cuenta de *un notable incremento de procedimientos que pasaron de 14 (en el año 2015), a 44*. La modestia de las magnitudes cuantitativas genera –como ya se ha advertido en Memorias anteriores– una proyección posiblemente distorsionada de cualquier cálculo porcentual, pero sí es cierto que esa leve pero sistemática tendencia a la baja en el número de asuntos de esta clase (Cantabria), que en algún caso lleva a calificar la incidencia de este tipo de asuntos de *insignificante* (Castilla y León), debería generar –como también se apunta en la Memoria correspondiente a la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo–, una reflexión detenida sobre el sentido de la intervención del Fiscal en estos procedimientos. Lo explica muy claramente el Fiscal de la Rioja, cuando, en el contexto de una exposición más amplia acerca del sentido del proceso contencioso-administrativo en su conjunto, afirma que en este ámbito *se produce una de las paradojas más evidentes y disfuncionales del ordenamiento jurídico español*, que describe en los siguientes términos:

«Mientras que el procedimiento especial regulado en los artículos 114-122 bis LJCA depende de la voluntad del actor (el artículo 114.2 de la Ley dispone que podrán hacerse valer en este proceso las pretensiones de que tengan como finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades fundamentales), el artículo 249.1.2.^a de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que los procesos en que se pretenda la tutela judicial del derecho fundamental al honor u otro derecho fundamental se seguirán por el cauce del procedimiento ordinario, y en éste será siempre parte el Ministerio Fiscal.

Dicho de otra manera, cuando se pretende la tutela judicial de un derecho fundamental vulnerado o desconocido, si lo ha sido por un particular, se sigue un proceso civil preferente, en que siempre es

parte el Ministerio Fiscal; y si la presunta vulneración ha sido producida por la Administración, el proceso especial se seguirá si la parte así lo insta y el Fiscal intervendrá únicamente si se sigue el procedimiento especial; la intervención del Fiscal no es necesaria *ratione materiae*, sino *ratione processus*; el particular, en especial si articula otros motivos de impugnación de legalidad ordinaria, puede no tener interés en seguir el cauce del procedimiento especial; sobre todo porque la práctica judicial enseña que los Juzgados y Tribunales son renuentes a seguir los trámites del procedimiento especial y constantemente convocan a las partes para verificar la inadecuación del procedimiento.

Por ello, por encima de proclamas sobre la importancia del papel del Ministerio Fiscal, se tiene mucho cuidado de dejarlo fuera de las cuestiones principales que se ventilan en el procedimiento contencioso-administrativo.»

Como ya se ha expuesto en su lugar, la preocupación generalizada de los Fiscales especialistas en la materia por esta cuestión generó un acuerdo en las Jornadas anuales seguido de una propuesta de modificación legislativa, conducente a asegurar, al menos en los casos en que la posible lesión del derecho fundamental pueda resultar más relevante, una intervención efectiva del Ministerio Público cualquiera que sea el tipo de procedimiento en que esa alegación tenga lugar.

La importancia del problema no es menor, y de hecho se pone de manifiesto cuando se analizan los supuestos concretos en los que, según se desprende de sus respectivas Memorias, están interviniendo cotidianamente los Fiscales cuando la reclamación se encauza por la vía del procedimiento especial. Es evidente que en ese ámbito se abordan cuestiones de máxima trascendencia social, a veces vinculadas a intereses o derechos extremadamente sensibles.

Por poner algún ejemplo de esas cuestiones, en algún caso de máxima actualidad, cabe citar en primer lugar al Fiscal de Barcelona, que, entre otros temas, aborda desde una perspectiva incuestionablemente interesante lo que, «con preocupación», denomina «judicialización de la vida académica». Dice lo siguiente:

«Tanto las sanciones adoptadas disciplinariamente por la Administración educativa, como las decisiones relativas a los alumnos con necesidades educativas especiales, comienzan a ser impugnadas ante los tribunales del orden contencioso-administrativo. Si éstas son comprensibles, no en vano la escolarización en un centro de educación especial de determinado alumno con problemas académicos o limitaciones físicas es una excepción al principio de integración que preside la Ley Orgánica de Educación, no así las primeras. Los padres tienen un papel decisivo para atajar los comportamientos rebeldes de sus

hijos, pues la educación a diferencia de la instrucción se aprende del ejemplo recibido de los mayores. Por eso, entre las herramientas más idóneas con que aquellos cuentan para desempeñar tan trascendental cometido, no debiera encontrarse el recurso a la jurisdicción. Sólo ante clamorosas actuaciones arbitrarias de la Administración debiera acudir al auxilio judicial, pero por lo general, impetrar de esta ayuda implica claudicar ante la dificultad, una actuación acomodaticia cuando no una dejación de funciones. Es además un recurso fácil que suele empeorar las cosas, porque deslegitima ante los hijos la autoridad que el docente tiene y deforma la mentalidad del niño, que se ve respaldado en su indisciplina.»

La misma Fiscalía ofrece otra muestra del estrecho nexo entre la actividad de la Fiscalía y determinadas cuestiones del máximo interés sociopolítico. Se refiere en este contexto a «la anulación del Acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona y del Consejo de Abogados de Cataluña, de adhesión a la Resolución 125/X del Parlamento de Cataluña de fecha 08.05.2013, de creación de la «Comisión de Estudio del Derecho a Decidir» (Tram. 252-00010/10). Esta especie de órgano consultivo, tiene el objeto confesado de estudiar e impulsar las iniciativas políticas y legislativas que el Parlamento haya de adoptar en relación con este tema, así como el análisis de todas las alternativas que permitan su efectividad, para llevar a cumplimiento la Resolución 5/X, que impulsa el inicio del proceso para ejercer el derecho a decidir, y la resolución 17/X, sobre el inicio de un diálogo con el Gobierno central para posibilitar una consulta sobre el futuro de Cataluña. Los recurrentes, un grupo de abogados descontentos con que dicho acuerdo no hubiera sido sometido a la Asamblea General Ordinaria, consideraron vulnerados sus derechos a la libertad ideológica y de conciencia (art. 16.1 CE), a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], libertad de asociación (art. 22 CE) y el derecho de participación política (art. 23.1 CE). Si bien en primera instancia fue desestimado, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña revocó la sentencia y anuló el acuerdo. El Fiscal apoyó en todo momento el recurso porque la vulneración de esos derechos era evidente».

También el citado derecho a la educación, pero en otra vertiente, ha generado cierta litigiosidad —como ya se señalaba en la Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo, al resumir la actividad del Fiscal de Sala Delegado de la especialidad— como consecuencia de las últimas reformas normativas y más en concreto con el tratamiento otorgado por las distintas Comunidades Autónomas a la asignatura de religión. La Fiscalía de Extremadura ofrece una detallada información sobre los aspectos jurídicos sustanciales del problema, tal y como lo

planteaba, como parte demandante, la Iglesia Católica. En este caso la intervención de la Fiscalía partía de un minucioso estudio de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, llegando, frente a los argumentos de la demanda, a la conclusión de que «del contenido del art. 27.3 CE se desprende un mandato al legislador para que concrete su contenido, dentro de una amplia libertad de configuración. De manera que serán las distintas normas legales relativas a la educación las que decidan cómo y de qué manera se garantizará a los padres que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones», y que por otra parte «no hay vulneración de la igualdad, y menos aún constitucional, dado que todos los alumnos son libres de optar por unas u otras asignaturas, las cuales en función de su importancia curricular tienen una duración determinada». Dado que en caso concreto –en el que se cuestionaba la necesidad de configurar bloques de asignaturas para cubrir determinadas cargas horarias– «la desigualdad presunta en el número de asignaturas se produciría en función de las elecciones concretas, por ello son situaciones diferentes que permiten un tratamiento igualmente diferente. Nadie está obligado a optar por determinadas asignaturas, existe una igualdad absoluta de inicio en la elección y por tanto no se puede afirmar la desigualdad legal». En fin, concluía la Fiscalía que «la enseñanza de la religión y su alternativa para los que opten por no cursarla está garantizada en la ESO y en el Bachillerato (...) y que en cualquier caso podríamos hablar de legalidad ordinaria que debe ser resuelta por los cauces del procedimiento ordinario y no por el especial de los derechos fundamentales». La Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ, mediante sentencia de 15 de septiembre de 2016, desestimó el recurso conforme al criterio del Fiscal, considerando que se trataba de una simple cuestión de legalidad ordinaria sin vulneración de derechos fundamentales.

También en materia de derechos fundamentales son frecuentes, y suelen plantear problemas de delicada y compleja solución, los conflictos surgidos a raíz de los procesos selectivos para el acceso a la función pública. Especialmente problemática, por sus numerosas ramificaciones en sede judicial (que incluso se han reiterado ante el Tribunal Supremo) fue la convocatoria realizada con fecha 8 de octubre de 2012 por la Directora General de Recursos Humanos del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) para el acceso a distintos empleos públicos (enfermeros, auxiliares, celadores, etc.) relacionados con dicho Servicio. El Fiscal de dicha Comunidad Autónoma da cuenta en su documentada Memoria de más de cincuenta procedimientos de diversa índole, promovidos por más de trescientas

personas, en los que la postura del Ministerio Público ha sido por regla general –incluso haciendo frente de alguna contradicción en las distintas resoluciones del Tribunal Superior de Justicia– favorable a la postura de los recurrentes, quienes en su mayoría invocaban la lesión del principio de igualdad y del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (arts. 14 y 23.2 CE).

Estos derechos vinculados con el acceso a la función o los cargos públicos (Madrid), junto con el derecho de huelga (País Vasco, Navarra), en general al hilo del establecimiento de servicios mínimos considerados excesivos o abusivos (Aragón), la libertad sindical (Madrid) frecuentemente vinculada a problemas de representación en el contexto de la negociación colectiva y también habitualmente generadora de dudas acerca de si es competente la Jurisdicción contenciosa o la social (Extremadura), constituyen los supuestos más frecuentes de invocación de derechos fundamentales a través del cauce especial contemplado en los arts. 114 y ss. LJCA.

Sin embargo, la misión tutelar del Ministerio Público en relación con los derechos fundamentales no se agota, en el seno de esta Jurisdicción, a ese procedimiento. Aparte de la intervención reglada en relación con el recurso contencioso-electoral, que obviamente se vincula al derecho de sufragio consagrado en el art. 23.1 CE, cabe hacer especial mención, por la singularidad del supuesto, habida cuenta de que la legitimación del Ministerio Público no es explícita, a los muy frecuentes incidentes de autorización de entrada en domicilio o lugar cerrado que regula el art. 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Las Fiscalías de Madrid (donde se da cuenta de una reducción de su número bastante notable, no obstante), País Vasco, Castellón, Zaragoza, Huesca, Barcelona o Ciudad Real, entre otras, dan cuenta de una considerable cifra de intervenciones, consideradas en su conjunto. El Fiscal de Ciudad Real, precisamente, describe con precisión el panorama general de este tipo de actuaciones, observando que «si bien la intervención del Ministerio Fiscal no está expresamente prevista en esos procedimientos, el hecho de que pueda verse afectado el derecho fundamental consagrado en el artículo 18.2 de la Constitución (inviolabilidad del domicilio) ha aconsejado despachar los traslados conferidos para informe del Fiscal por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de la provincia. La mayoría de esas peticiones vienen referidas a desahucios de viviendas de protección oficial por falta de pago de la renta por parte de los inquilinos o por ocupación ilegal del inmueble cuando no puede recabarse el consentimiento del morador o éste manifiesta su disconformidad con la entrada solicitada. En estos casos, y de acuerdo con los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitu-

cional, la decisión del Juez de lo Contencioso –y, antes, la intervención del Ministerio Fiscal– se limita a constatar la existencia de la resolución administrativa que se trata de ejecutar, su notificación al interesado así como que la Administración ha intentado sin éxito la ejecución por sus propios medios, realizándose, por tanto, un control de la apariencia de legalidad del título ejecutivo y de la falta de consentimiento del ocupante del inmueble». Y añade que «otros supuestos, menos frecuentes, de solicitud de autorización de entrada en domicilio procedían de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades, que venía recabando la preceptiva autorización judicial para acceder a viviendas donde se encontraban menores tutelados por la propia Consejería y cuyos progenitores se negaban a entregarlos para que fueran conducidos a un centro de protección de menores en caso de fuga o declaración de desamparo, que han dejado de ser competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/15, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, que introduce un último inciso en el artículo 91.2 (salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia) que excluye en estos casos la intervención de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa».

También sigue siendo relevante, si no en lo cuantitativo sí en el plano cualitativo, la participación del Fiscal en los incidentes relativos al planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad. De entre los diversos supuestos registrados en este ejercicio, es preciso dejar constancia de dos que, sobre todo por su reiteración en diversos procedimientos judiciales y en distintos territorios, resultan muy significativos.

El primer grupo de asuntos se relaciona con lo que podría heterodoxamente denominarse la «imaginación recaudatoria» de las Comunidades Autónomas. Se trata, en síntesis, de la creación de cánones o impuestos cuyos hechos imposables se definen por regla general en función de valores medioambientales, con la pretensión de configurar tributos de finalidad «extrafiscal» y por tanto compatibles (según una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional) con otros tributos estatales que gravan el aspecto puramente económico de la misma actividad o del mismo hecho. Por el contrario, en el caso de que realmente la estructura real del tributo (más allá de sus aspectos formales o de su configuración nominal) no responda a la realidad de esos planteamientos «extrafiscales», sino que encubra una simple «duplicación» de la carga tributaria, la doctrina constitucional considera que se trata de una «doble imposición» que infringe el principio de capacidad económica y la prohibición del alcance confiscatorio de

los tributos (art. 31.1 CE). Un ejemplo característico de este relativamente frecuente tipo de supuestos, que además tienden a reproducirse –por no decir a *clonarse*– de unas Comunidades Autónomas a otras, lo aporta este año la Fiscalía de Castilla-La Mancha, y se refiere a la Ley autonómica 9/11, de 21 de marzo, *por la que se crea el canon eólico y el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía* de esa Comunidad Autónoma. La explicación del Fiscal castellano-manchego resulta extremadamente gráfica en el análisis del problema que se acaba de describir: «permite concluir que entre sus disposiciones y las de la ley gallega 8/09 existen notables similitudes, que, lógicamente, se extienden al régimen del canon eólico previsto en una y otra, y, en particular, al hecho imponible, los sujetos pasivos y la base imponible, de donde, a su vez, resulta que buena parte de los razonamientos contenidos en la sentencia de 10 de julio de 2014 (y reiterados en la de 1 de diciembre de 2015) son de aplicación al supuesto que nos ocupa. Así, al igual que en el supuesto analizado en la STS de 10 de julio de 2014, también aquí resulta indiscutible la diferente terminología empleada en uno y otro tributo [...]. Del mismo modo, tampoco la Ley 9/11 contiene elemento alguno que permita apreciar que sea precisamente la actividad contaminante la finalidad a la que responde el canon habida cuenta de que, sobre no explicar qué ha de entenderse por afecciones e impactos adversos sobre el medio natural y sobre el territorio (que, conforme al artículo 4.1, constituye el hecho imponible del canon eólico) ni establecer ningún medio que permita predeterminar su presencia, su graduación o simplemente atenuar su presencia, limitándose a presumir su existencia con arreglo a los aerogeneradores que formen parte de un parque eólico (art. 8.1), instituye una correlación lineal entre los aerogeneradores existentes en un parque eólico y la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos, con la consecuencia de que, como sucedía con la ley gallega, no cabe establecer una relación objetiva entre lo que se define como hecho imponible y la base imponible que se toma en cuenta para fijar el canon. Por otra parte, y a semejanza del apartado segundo del artículo 15 de la ley gallega, el apartado segundo del artículo 8 de la ley castellano-manchega gradúa el tipo de gravamen en atención a los días de explotación, no con las afecciones al medio ambiente en forma de impacto visual causadas por este singular modo de producción de energía eléctrica. En fin, las objeciones que hace la STS de 10 de julio de 2014 al modo de determinar la cuota tributaria que prevé el artículo 15 de la Ley 8/09 son trasladables al que establece el artículo 8 de la Ley 9/11, pues tampoco en este caso parece que pueda resultar

decisivo para el medio ambiente el número de generadores, sino más bien parecería que ello debería depender de su situación, tamaño, lugar de ubicación, su cercanía a lugares de especial protección, etc. De ahí que concluyera afirmando que Sin perjuicio de lo que luego se dirá, puede ya adelantarse que a la luz de la jurisprudencia de la Sala III del Tribunal Supremo la configuración del canon eólico creado por la Ley autonómica 9/11 suscita serias dudas acerca de su verdadera naturaleza y finalidad en tanto en cuanto podría haberse producido una equivalencia o duplicidad de hechos imponderables entre el canon eólico y el impuesto sobre actividades económicas». Y por si ello no fuera suficiente, el Fiscal ponía en cuestión también «la afectación de los ingresos generados por el canon», que es otro de los índices generalmente esgrimidos por las Comunidades Autónomas para justificar la supuesta finalidad «extrafiscal» de sus tributos, del siguiente modo: «También en este caso los paralelismos entre la sentencia parcialmente transcrita y el supuesto que motiva el presente informe son evidentes, hasta el extremo de que, llegados a este punto, podría ya concluirse que el examen de los preceptos que definen los elementos esenciales del canon eólico pone de manifiesto que estamos en presencia de un tributo netamente fiscal o contributivo, que no grava directamente la actividad contaminante sino el mero ejercicio de una actividad económica [...], ni se dirige, en sentido negativo, a disuadir del incumplimiento de ninguna obligación, ni busca, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, desvinculándose así de la verdadera aptitud de cada sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve. Esto impide entender que la actividad económica se haya sometido a tributación desde una perspectiva diferente y, por tanto, que el gravamen se haya configurado sobre una materia imponible diferente a la que es objeto del impuesto sobre actividades económicas. A mayor abundamiento, la ley castellano-manchega reconoce sin ambages que los ingresos provenientes de la percepción del canon eólico se destinarán, además de a fines medioambientales, al cumplimiento de fines de carácter socio-económico y tecnológico en Castilla-La Mancha. Más allá del valor que se quiera conceder a una declaración de carácter programático, resulta innegable que, de forma consciente, el propio legislador autonómico no ha concebido el canon eólico sólo como un instrumento al servicio de políticas medioambientales».

El otro grupo de cuestiones notablemente reiteradas a lo largo de los dos últimos ejercicios puede ejemplificarse a través de la referencia que contiene la Memoria de la Fiscalía de Navarra, aunque según se desprende de su texto dicha Fiscalía se limitó a valorar la corrección

procesal del planteamiento de la cuestión, sin profundizar en la cuestión de fondo. El problema atañe al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (el denominado «impuesto de plusvalía»), cuya gestión y recaudación corresponde, como es sabido, a los Entes locales, lo que lo convierte en una clave esencial de financiación municipal. El sistema de determinación de la base imponible –y por tanto la liquidación– de este impuesto viene siendo cuestionada porque se calcula sobre elementos objetivos, concretados mediante la aplicación de determinados índices a los valores catastrales, en función del tiempo a lo largo del cual el contribuyente ha ostentado la titularidad del bien. Son numerosos los órganos judiciales que han planteado que esa forma de determinación de la cuota comporta una infracción del principio de capacidad económica, puesto que en caso, por ejemplo, de depreciación *real* del inmueble (lo que ha sucedido generalizadamente a lo largo de los últimos años como consecuencia de la crisis económica), se produce una distorsión patente entre la realidad económica y su tratamiento tributario. De hecho, ya en el ejercicio de 2017 (por lo que en su caso la cuestión se tratará con mayor detenimiento en la próxima Memoria) el Tribunal Constitucional ha declarado contrarios a la Constitución, por este motivo, diversos preceptos de las Normas Forales de Guipúzcoa y Álava (SSTC 26 y 37/2017, respectivamente) *en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor*. Queda sin embargo pendiente la incógnita –no resuelta en función de los términos en que se habían planteado las respectivas cuestiones– relativa a los supuestos en que, existiendo un incremento real de valor, este se aparta desproporcionadamente del valor «objetivo» que resulta de aplicar el sistema de determinación de la base imponible que establece la norma.

Para cerrar este sucinto –y sin duda incompleto– resumen anual, no pueden quedar sin reflejo en esta Memoria algunas reflexiones que los distintos Fiscales Superiores y Fiscales Jefes formulan en relación con aspectos organizativos y funcionales.

Especial relevancia tienen las observaciones que hace el Fiscal de Navarra sobre un problema que además trasciende a esa Comunidad. Se trata de la creación –como consecuencia de la nueva regulación del recurso de casación *autonómico* introducida por LO 7/2015– de las nuevas Secciones de Casación de los Tribunales Superiores de Justicia, que conforme al art. 86.3 LJCA (reformado por dicha Ley Orgánica) han de componerse *por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-administrativo y, en su caso, de las*

Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros», con la aclaración de que «si la Sala o Salas de lo Contencioso-Administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas. El referido problema consiste – como advierte el Fiscal navarro– en averiguar cómo ha de aplicarse esa norma en aquellos Tribunales Superiores que, como ocurre en el de la Comunidad Foral, no cuentan con un número de Magistrados y/o Secciones suficientes –o incluso disponen de una sola– para poder formar esa Sección de Casación, lo que se agudiza cuando al mismo tiempo hay que configurar la propia Sección (o Secciones) de instancia, en los casos en que el planteamiento de la casación contra una sentencia del propio TSJ determinaría un deber de abstención (y consiguiente recusación) en sede casacional de los Magistrados que dictaron la sentencia recurrida. La Memoria del citado Fiscal Superior resumen las reglas aprobadas a tal fin por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior, deduciéndose en realidad de su lectura que el único modo posible de articular una solución pasa, inexorablemente, por la incorporación de Magistrados de otros órganos, incluidos si fuere el caso de otros órdenes jurisdiccionales, a las distintas composiciones de la Sala. Solución ésta escasamente satisfactoria, dado que a la probable reducción de la calidad técnica especializada del Tribunal colegiado se suma el incremento de la carga de trabajo de los Magistrados «titulares» de la Sala, puesto que en este tipo de supuestos lo habitual es que los que se incorporan desde otros órganos (sobre todo si proceden de otras especialidades) no entren en el turno de reparto de ponencias.

Para concluir, es inevitable dejar constancia una vez más, en este apartado de referencias a los problemas organizativos y funcionales, de la lenta y frecuentemente problemática implantación del sistema de comunicaciones Lexnet y del denominado expediente digital. A título de muestra valga la reproducción del comentario del Fiscal de Ciudad Real: «Tras el examen del procedimiento a través del visor, se emite el informe, que se digitaliza y se remite telemáticamente al Juzgado. El citado sistema obliga a varios pasos en tanto que el informe, una vez elaborado, se archiva en una carpetilla en formato Word, tras lo cual hay que convertirlo a formato PDF, archivarlo de nuevo en dicho formato, pasarlo por el portal firmante y archivarlo de nuevo una vez fir-

mado, tras lo cual el funcionario lo remite telemáticamente. Resulta, por tanto, un sistema complejo y poco práctico, sin contar con las múltiples incidencias que plantea el visor, que en muchas ocasiones no permite el visionado del procedimiento».

4. ÁREA SOCIAL

Como en las Memorias de los años anteriores muchas Fiscalías (Granada, Toledo, Pontevedra, Valencia...) siguen poniendo de manifiesto las deficiencias del programa *Fortuny* (Madrid se refiere al programa GRESPR) para anotar la variada actuación del Fiscal en los procedimientos laborales en que es parte, no incluyendo, por ejemplo, el número de vistas realmente celebradas que en la jurisdicción social es significativamente menor al número de señalamientos al ser frecuente que se llegue a una conciliación ante el Letrado o el propio Juez con carácter previo, o una aplicación informática que recoja el informe motivado de inasistencia, o de la intervención de la ejecución.

Por ello debe insistirse en que se suplan tales deficiencias en el sistema *Fortuny* o en cualquier otro que se instaure, única forma de comprobar mínimamente el grado de cumplimiento de la Instrucción 4/2012, pudiendo resultar realmente útil que se consultara en el futuro las necesidades que debe cumplir el programa informático en materia laboral a los especialistas de la misma.

Por otro lado la Fiscalía de Ciudad Real llama la atención sobre las dificultades de todo tipo que le está suponiendo la implantación del expediente digital, como imposibilidad de acceder al contenido del procedimiento a través del Visor por problemas técnicos, o que el sistema no permite la apertura sucesiva de archivos sino que, el examen de cada uno de ellos exige el cierre del anterior, lo que hace muy lento su manejo además de una pérdida de visión global de toda la documentación presentada, o que los archivos no se editen de forma que se pueda conocer el contenido de cada uno de ellos, obligando a la apertura de reiterados archivos innecesarios.

La experiencia de esta Fiscalía y las dificultades de la implantación del expediente digital deben servirnos para intentar soluciones antes de que el problema se agrave por su extensión a otras Fiscalías. El expediente digital debe ser un instrumento que facilite el trabajo, no que lo complique.

En cuanto al cumplimiento de la LRJS, que establece la intervención obligatoria del Fiscal en todos los procedimientos en que se denuncia la vulneración de derechos fundamentales, lo que supone

que deban ser citadas para que comparezcan a la vista oral, deben hacerse las siguientes observaciones:

1. Todas las Fiscalías mencionan que se siguen produciendo abusos en la denuncia de la vulneración de derechos fundamentales dado su carácter preferente en los señalamientos, –sobre todo en los Juzgados con atraso–, bastando una mención tangencial en una demanda ordinaria para que los juzgados citen al Fiscal, lo que supone una pérdida de tiempo al carecer de fundamento la demanda, pérdida de tiempo que se subsanaría –al menos en parte– si los Letrados exigieran el cumplimiento del requisito de la demanda de exponer los hechos en los que se base la vulneración de derechos alegada.

2. Esta pérdida de tiempo de los Fiscales se agrava cuando, en la mayoría de las provincias, deben trasladarse a la sede de los juzgados sociales en donde, además, carecen de un local adecuado para trabajador entre un señalamiento y otro, y aún peor, no son avisados de la existencia de una conciliación previa o suspensión de la vista. Por supuesto hay excepciones, como en Huelva (en donde se señalan a primera hora y consecutivamente) Cáceres, Pontevedra, Albacete, Toledo... pudiendo observarse por las Memorias que cada vez más Fiscalías se toman más interés en cumplir con las obligaciones que le impone el EOMF y la LRJS. Ello también con excepciones pues existen algunas Fiscalías –muy pocas– que opinan que los derechos fundamentales de los trabajadores están perfectamente protegidos con su letrado y el juez sentenciador siendo innecesaria la presencia fiscal, salvo que exista un «interés social» que no definen.

En cuanto al cumplimiento de la Instrucción 4/2012, la mayoría de las Fiscalías hacen hincapié en que, cuando no han conseguido una coordinación con los juzgados que les permita asistir a todos los señalamientos, al menos notifican a los mismos las razones de su inasistencia, existiendo en general una muy buena relación que con el tiempo se ha ampliado en cuanto a coordinación y asistencias por la labor encomiable de algunos Jefes y delegados de la especialidad, lo que desgraciadamente no ocurre siempre y resulta sorprendente, sobre todo en Fiscalías en cuyo territorio existe una cantidad absolutamente asumible de juzgados de lo social.

Por último los Fiscales destacan que siguen siendo mayoritarios los informes en materia de competencia con los juzgados mercantiles en cuanto a las demandas de todo tipo interpuestas por trabajadores de empresas concursadas, y en materia de derecho fundamentales aumentan los procedimientos en los que se alega la vulneración del derecho de indemnidad, libertad sindical, acoso laboral y discriminación por razón de sexo.

CAPÍTULO V

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO

EL FISCAL INVESTIGADOR Y LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro ordenamiento dedica únicamente dos preceptos a la regulación de una actividad del Fiscal tan compleja y trascendente como es la relativa a la investigación penal. Las diligencias de investigación del Fiscal están reguladas en el art. 5 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, que aprueba el *Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* y en el art. 773.2 LECrim.

Recientemente la Ley 4/2015, de 27 de abril, del *Estatuto de la víctima* ha acomodado este marco a la regulación de los derechos de la víctima.

No obstante, en los últimos años la actividad investigadora del Fiscal se ha visto incrementada de forma notable merced a distintas reformas legislativas que apuntan a una potenciación de las competencias del Fiscal en este ámbito como paso previo a la asunción de la instrucción en materia penal, amparadas en la creciente confianza del sector público y de la ciudadanía en la capacidad investigadora del Ministerio Fiscal.

Una consecuencia directa de esa escasa regulación ha sido que la Fiscalía General del Estado ha tenido que publicar un importante número de Circulares, Instrucciones y Consultas para fijar criterios concretos que vengán a resolver los numerosos problemas que tal labor investigadora del Fiscal puede propiciar, procurando solucionar cuestiones no resueltas expresamente por el Legislador. Así, pueden destacarse las siguientes:

1. Consulta 1/2015, *sobre el acceso a lo actuado en las diligencias de investigación por quien invoca un interés legítimo*;

2. Circular 4/2013, *sobre las diligencias de investigación*;
3. Consulta 1/2005, *sobre competencia de las Fiscalías para tramitar diligencias de investigación que afecten a personas aforadas*;
4. Consulta 2/1995, *acerca de dos cuestiones sobre las diligencias de investigación del fiscal: su destino y la pretendida exigencia de exhaustividad*;
5. Circular 1/1989, *sobre el procedimiento abreviado introducido por la Ley Orgánica 7/88, de 28 de diciembre*.

La Circular 4/2013 incorpora una completa enumeración de los documentos dictados sobre la materia.

Desde la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía se señala que la regulación, aún insuficiente por su parquedad, ha servido para evidenciar la utilidad de las diligencias de investigación como fase previa a la instrucción judicial, particularmente en lo que se refiere a la investigación patrimonial, cuyo papel en la lucha contra la criminalidad organizada y la corrupción nadie discute en la actualidad; destacando que durante los últimos años, y en concreto desde que se crearon y desarrollaron las secciones o áreas especializadas en las Fiscalías territoriales, las diligencias de investigación constituyen una parte importante de la actividad de la Fiscalía conllevando una estimable carga de trabajo tanto para los respectivos Fiscales como para el personal colaborador y que, a pesar de todas las dificultades, las diligencias de investigación realizadas por la Fiscalía son una de las actividades que gozan de mayor reconocimiento.

Ante una futura atribución de la instrucción al Fiscal, por la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón se considera que las diligencias de investigación son una oportunidad de comenzar a familiarizarse con la misma. A su vez, Huesca aprovecha para señalar que las nuevas reformas legislativas, son un tímido avance hacia la atribución al Fiscal de la instrucción del procedimiento penal, pretendiendo la homologación con el resto de países de nuestro entorno.

La figura del Fiscal instructor ha respondido con éxito en ámbitos como la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor*, si bien es cierto que se trata de un Derecho «especial» en el que rige el principio de oportunidad y el interés del menor tendente a la educación y reinserción.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Murcia defiende la atribución de la investigación al Fiscal por variadas razones: es el competente para acopiar las pruebas que se van a llevar a juicio oral, porque es el que mejor las conoce; de hecho, ya en los asuntos complejos, normalmente es el Fiscal el que suele llevar el peso de la ins-

trucción, solicitando las pruebas necesarias para el esclarecimiento de los hechos e interviniendo en las declaraciones; no es operativo ni lógico que un órgano estatal (Fiscal) le diga a otro órgano estatal (Juez) lo que necesita como prueba, para que lo busque; es el Fiscal el que sabe lo que necesita para el juicio oral, al estar presente, mientras que el Juez instructor ya no interviene en ese juicio oral.

Por el Fiscal Superior de Andalucía se aclara que, en tanto no se produzca una reforma del proceso penal atribuyendo la instrucción al fiscal, nos hemos de referir no al Fiscal «instructor» sino al Fiscal «investigador», entendiendo por tal aquel Magistrado que realiza de manera imparcial una actividad previa al proceso inspirada en los principios de proporcionalidad, contradicción y defensa.

La Fiscalía de Teruel considera que, en muchas ocasiones, es la Fiscalía quien ejerce las funciones instructoras. Esto no constituye más que otro argumento de que la reforma no supondrá cambios tan radicales e inquietantes como algunos refieren, puesto que sólo se trataría de llevar a la Ley lo que ya en gran medida sucede en la práctica de los Juzgados y Tribunales españoles.

Se ha de destacar que la cuestión sometida al estudio y consideración en la Memoria de este año ha dado pie a que por un gran número de Fiscalías se trate la futura atribución al Ministerio Fiscal de la instrucción del procedimiento penal. Así, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha señala que la ventaja del nuevo sistema sería triple, en tanto que se homologa el sistema español al imperante en los Estados de nuestro entorno, se refuerza el principio de responsabilidad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 CE, el nuevo modelo trasladaría de forma efectiva la responsabilidad del éxito de las investigaciones penales al Fiscal y, por último, se situaría de manera clara e inequívoca al Fiscal en el cuadro de las instituciones y de las funciones del Estado.

Se defiende de forma mayoritaria la atribución de la instrucción de los procedimientos al Fiscal acudiendo, en primer lugar, a las disposiciones vigentes en Derecho comparado, donde encuentra su razón de ser en la proximidad a la investigación, y en sus facultades de valoración en términos de oportunidad.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura sostiene que se podría alcanzar una mayor eficacia en la ejecución de la política criminal con la atribución al Fiscal de la dirección de la investigación y con la asignación al mismo de la capacidad de cerrar anticipadamente el proceso mediante un sobreseimiento por razones de oportunidad en supuestos previamente tasados. Un órgano asentado en todo el territorio nacional bajo una sola dirección es más apto para la investigación

penal que aquellos que por su propia naturaleza actúan sin coordinación alguna, como ocurre con los Juzgados de Instrucción.

Un argumento común dado a la hora de defender la asunción de la investigación es el de que el Fiscal lleva más de 20 años instruyendo con total eficacia en el ámbito de menores, desde la ya derogada Ley Orgánica 4/1992, *reguladora de la competencia y el procedimiento ante los juzgados de menores*, ley que fue luego sustituida por la vigente Ley 5/2000, de 12 de enero.

Para que esta atribución se produzca con éxito se considera por bastantes fiscalías que debería dotarse al Ministerio Fiscal de autonomía presupuestaria que le permita un ejercicio digno de su función, así como un incremento considerable de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal. También la articulación de una auténtica policía judicial que dependiera funcional y orgánicamente de los fiscales, además de contar con cuerpos de peritos imparciales y dependientes del Fiscal para auxilio técnico en el trabajo diario. A tales presupuestos, alguna Fiscalía como la de Madrid que añade la necesidad de una correcta regulación del principio de oportunidad y de la mediación.

Sin embargo, desde alguna Fiscalía se manifiestan ciertas reticencias a la asunción de este modelo, como es el caso de la Fiscalía de León que expresa dudas en cuanto a que la asunción de la instrucción por el Fiscal sea el mejor camino para la reforma de nuestro sistema procesal penal, considerando que no se ha producido el suficiente debate (aunque reina en los ambientes jurídicos una rara casi unanimidad) y que algunas de las ideas que se manejan en favor de este sistema son excesivamente simplistas. Añade que frente al argumento de que nuestro sistema de instrucción judicial es una rareza en los países de nuestro entorno y singularmente en la Europa comunitaria, eso no aboga, sin embargo, porque el sistema de instrucción por el Fiscal sea intrínsecamente mejor, porque dependerá de cómo se implante, de los medios con que se le dote, de la concreta regulación que se adopte, de que se garantice la imparcialidad que necesita... etc. A tales reticencias añade que la Carrera Fiscal es una carrera jerárquica, siendo éste uno de los pilares de su actuación y que al Fiscal General del Estado lo nombra el Rey a propuesta del Gobierno (art. 124.2 y 4 CE). Considera que la reforma debería venir entonces acompañada necesariamente de una modificación profunda en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que garantizara esa imparcialidad y la defensa de criterios objetivos jurídicos en la investigación con independencia de la instrucciones que se puedan recibir de los mandos superiores y, quizá también, hasta de una más que problemática reforma constitucional.

Entiende la Fiscalía de León que sin estos presupuestos no es claro que la instrucción por el Fiscal vaya a ser indudablemente un avance en relación con la situación actual.

La Fiscalía de Lleida, incidiendo en algunos de los presupuestos expuestos para que el Fiscal asuma la instrucción, considera que sería extraordinariamente frustrante llegar a un nuevo modelo de instrucción que reprodujera todos los defectos del actual, cambiando solamente la figura del Juez instructor por la del Fiscal. A partir de esas premisas entiende que se debe confiar en la actividad investigadora del Fiscal con la colaboración de una verdadera policía judicial estableciendo, ahora sí, una duración razonable de la investigación sometida, gracias al principio jerárquico a un régimen de responsabilidades disciplinarias. Es al Fiscal, nunca al Juez, a quien corresponde orientar la actuación instructora para hacer, lo más rápidamente que sea posible, acopio de elementos incriminatorios y convertirlos en pruebas durante el juicio oral. En esa función da por seguro que se mejoraría la actuación de los actuales Jueces de Instrucción. La función de estos quedaría reservada por un lado a las medidas limitativas de derechos y, especialmente, a la práctica de prueba anticipada entendida con mayor amplitud a la actual (por ejemplo, reconocimientos en rueda o en caso de testigos o peritos expuestos a presiones o coacciones). Considera que debería establecerse con claridad la posibilidad de aplicar el principio de oportunidad reglada para delitos de escasa entidad, y regular los procedimientos y efectos de la mediación penal con incentivos potentes para su adecuado desarrollo.

2. SOBRE LA NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo con lo señalado en el art. 5 EOMF y en la Circular 4/2013, la investigación del Fiscal es una investigación preliminar, acotada temporalmente, y en todo caso limitada frente a la investigación que puede llevar a cabo el órgano jurisdiccional.

Sobre esta cuestión, la Fiscalía Superior de la Comunidad Foral de Navarra señala que la investigación del Fiscal tiene un alcance limitado frente a la investigación judicial, pues, de un lado, le está vetada toda comprobación que afecte a los derechos fundamentales del investigado, en tanto que siempre requiere de la pertinente autorización judicial, y de otro lado, porque el Fiscal debe cesar en su investigación siempre que exista un procedimiento judicial sobre los mismos hechos (art. 772.3 *in fine* LECrim).

Constituye este apartado un extremo que ha suscitado el interés de la doctrina, y que adquiere en este momento indudable actualidad al encontrarse reciente la STS n.º 980/2016, de 11 de enero de 2017 que está en consonancia con el contenido de la Circular 1/1989 ya citada. Establece ésta que la actividad investigadora del Fiscal no se dirige a producir pruebas sino a localizar y asegurar las fuentes de prueba.

Las diligencias que el Ministerio Fiscal practique bajo su dirección gozarán de presunción de autenticidad; presunción de autenticidad que se funda en el hecho de que el Fiscal obra bajo los principios de legalidad e imparcialidad, por lo que su actuación se presume ajustada a la ley y realizada objetivamente. Presunción de autenticidad que exige que sea practicada por el propio Fiscal bajo su dirección y en su presencia. Es decir, hace fe de que la diligencia efectivamente se realizó y que su resultado es el que consta reflejado documentalmente pero no hace fe de la verdad material. Las diligencias de investigación se encuentran por ello en una posición intermedia entre el simple atestado policial y la propia investigación judicial.

Tal y como está regulada la actividad investigadora del Fiscal, se plantea el problema inicial y controvertido de determinar, dentro de nuestro sistema procesal, cual es la naturaleza de estas diligencias, aspecto este importante para poder concretar la extensión y finalidad de la actividad investigadora del Fiscal. En este sentido parece que tales diligencias tienen una finalidad puramente instrumental en cuanto a que sirven básicamente para que el Fiscal pueda tomar la decisión sobre si procede archivar las diligencias por inexistencia del hecho o por falta de autor, o bien, por el contrario, si procede ejercer las acciones penales correspondientes, presentando una denuncia o querrela ante el Juzgado. Es decir, que pueden tener la finalidad de propiciar la posterior investigación e instrucción judicial, en el caso de que se haya puesto denuncia o querrela, o de evitar que se inicie esa investigación judicial si se acuerda el archivo.

Concluye la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra diciendo que esta naturaleza y finalidad meramente preparatoria supone ya una limitación importante a la investigación que pueda llevar a cabo el Fiscal a través de sus diligencias de investigación, pues queda concretada a tener que realizar aquellas actuaciones mínimas imprescindibles para comprobar si existen indicios suficientes de la existencia del hecho o de su autoría y todo ello para poder tomar la decisión antes indicada. Esta limitación tiene también su lógica en el hecho de que si la investigación e instrucción de la causa penal la tiene atribuida el Juez, difícilmente se podría armonizar la coexistencia de esas dos posibles investigaciones, la del Fiscal primero y la posterior del Juez.

3. TRAMITACIÓN DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Se destacan diversos aspectos sobre la tramitación de las Diligencias de investigación. A continuación se procede a señalar los más relevantes.

3.1 Incoación

En primer lugar, dada su trascendencia –tal y como señala la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía–, se ha de exigir el cumplimiento estricto de protocolos internos preestablecidos para la designación del Fiscal encargado de su despacho, no pudiendo dejarse únicamente a criterio del Fiscal Jefe, tal y como se establece en la conclusión 3.^a de la Circular 4/2013. Dentro de los criterios que han de regir tales protocolos se señala que el Fiscal investigador deberá estar completamente individualizado, con obligación de dar cuenta periódicamente y al final de la investigación, todo ello dentro de los plazos legalmente asignados, debiendo contar con una autonomía suficiente para su desarrollo y debiendo arbitrarse un sistema en virtud del cual la Jefatura pueda, siempre de forma motivada, establecer su discrepancia con la decisión finalmente adoptada por el investigador. Los principios inspiradores de proporcionalidad, contradicción y defensa deben incrementarse con un cuarto principio de responsabilidad.

Esta asignación de asuntos debe conjugarse obligatoriamente con la formulación del principio de especialización funcional del Ministerio Fiscal. No cabe duda que una de las ventajas del Ministerio Fiscal radica en la capacidad de organización que corresponde a cada Jefatura de manera que, en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto pueda asignarse a un Fiscal determinado una determinada investigación. Parece que mantener esta capacidad puede ser razonable pero siempre dentro de ciertos límites, por razones justificadas y de manera que quede proscrito cualquier atisbo de arbitrariedad.

Concluye esta Fiscalía diciendo que se ha de contar para todas las Fiscalías con un sistema uniforme de registro y reparto electrónico de asuntos que deban ser investigados de manera que produzca, como regla general, un nivel suficiente de seguridad jurídica, aunque siempre debe permitirse un margen de discrecionalidad a la Jefatura territorial respectiva que deba iniciar la actividad investigadora.

La Fiscalía de Barcelona expone de forma detallada el sistema seguido de registro y asignación: todas las denuncias, oficios, comuni-

caciones, testimonios y escritos que se reciben en la Fiscalía tienen siempre entrada, a efectos de registro, en la Secretaría de Jefatura y es la propia Jefatura quien asigna las así recibidas, según su contenido, bien a los Servicios especiales a los que corresponde en atención a las funciones encomendadas o bien al Servicio de diligencias de investigación. De esta manera se establece un registro informatizado único que contiene la información completa del *iter* de la denuncia. A su vez, dentro de cada servicio las denuncias asignadas son, a su vez, repartidas entre sus miembros siguiéndose rigurosamente un turno correlativo de asignación.

Respecto a la causa generadora de la incoación de las diligencias, la mayor parte de las Fiscalías coinciden en que en su mayor parte corresponden a comunicaciones de diversas autoridades administrativas.

Por la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias se señala que el origen de estas diligencias se encuentra, en la inmensa mayoría de los casos, en los escritos presentados por particulares, asociaciones o colectivos de toda índole, organismos e instituciones públicas u oficiales, que con ello siguen demostrando su confianza en nuestra institución como vehículo para poner en marcha, en su caso, la maquinaria judicial. Se dice que la Fiscalía se ha convertido en un verdadero referente en materias que generan un notable interés social, como los delitos económicos o el medio ambiente y urbanismo, en las que una parte significativa de nuestra actividad se inicia mediante diligencias de investigación.

Prosigue esta Fiscalía, señalando que en el momento de recibir la denuncia o comunicación de alguna Administración o entidad pública, la Fiscalía debe valorar si los hechos son constitutivos de delito, y proceder a una investigación que, una vez concluida determinará, en su caso, la remisión al Juzgado de Instrucción correspondiente, o el archivo de las mismas. De esta forma, estas diligencias, desde nuestro punto de vista, pueden servir como filtro de entrada de los asuntos en los órganos jurisdiccionales, a fin de que sólo se genere un procedimiento judicial en aquellos casos en que, *prima facie*, los hechos puedan revestir una determinada relevancia jurídico penal, evitando la incoación en caso contrario.

Por la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias se apuntan algunas problemas derivados de las denuncias que dan origen a la incoación de diligencias, como son las referidas a corrupción y, sobre todo, en época electoral, suelen ser frecuentes las denuncias cruzadas entre los distintos partidos políticos que, en ocasiones, dan lugar a una campaña informativa a favor o contra de las partes implicadas, con el único fin de influir en el electorado. A su

vez, se indica que, finalizadas las elecciones, surgen otros dos tipos de denuncias genéricas: las denuncias al Fiscal sobre la actuación de los anteriores dirigentes cual si fuera una instancia para llevar a cabo una auditoría de la institución que sea y, si no lo hay cambio político, ante críticas de la oposición, se han llegado a recibir en la Fiscalía autodenuncias de algún grupo político para que el Fiscal investigue su actuación, a fin de obtener una especie de certificado de buena conducta. Este tipo de instrumentalización política también es destacado en algunas Memorias como las de Tarragona, Coruña o en la de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Otras veces se instrumentan denuncias con el único fin de desprestigiar a algunos profesionales. Se advierte que este tipo de denuncias imponen al Fiscal un esfuerzo vacuo al tener que fundamentar, en términos de corrección, un archivo cuyo único fundamento real es la extravagancia de la propia denuncia.

También, dice la Fiscal Superior de Asturias, se observa cierta práctica fraudulenta por algunos letrados que denuncian hechos aparentemente penales pero que, en realidad, no lo son y lo único que se pretende es que el Fiscal solicite documentación e incorpore a sus diligencias una serie de pruebas que luego solicitarán les sean facilitadas para hacerlas valer ante otras jurisdicciones. Se utiliza así al Fiscal para obtener información y preconstituir pruebas para otros procedimientos. A fin de evitar este tipo de situaciones se propone que no toda denuncia genere automáticamente unas diligencias de investigación. Es preciso que ante una denuncia se pueda hacer una valoración previa y dictar un decreto de no admisión a trámite de la misma.

3.2 Plazo

Respecto a su duración se indica que, por regla general y para la tramitación de aquellos asuntos que no tienen una especial complejidad, no se está teniendo por lo general especiales problemas con el plazo preclusivo de los seis meses para determinar lo que se pretende: la comprobación del hecho y la responsabilidad de los partícipes. La labor investigadora ha de centrarse en la estrictamente necesaria para determinar si existen indicios suficientes para considerar o no la existencia de delito y, en consecuencia, acordar el archivo o la interposición de denuncia o querrela. Por ello, generalmente, el plazo de los seis meses es suficiente para preparar estos mínimos indicios necesarios para fundamentar el decreto que finaliza las diligencias.

Sin embargo, alguna Fiscalía, como la del Principado de Asturias, plantean objeciones al plazo cuando se trata de investigación de delitos que siendo de los enumerados en el artículo 19 EOMF no son competencia de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y son asumidos por una Fiscalía territorial. En estos casos, se dice que el Fiscal pocas opciones tiene: remitir directamente la denuncia al Juzgado sin practicar diligencia alguna, comportamiento que no es el adecuado, o practicar las diligencias necesarias para, al menos, constatar la exactitud del hecho denunciado. En este supuesto, cuando se está ante verdaderas tramas de corrupción, se indica que la tramitación de las diligencias se suele retrasar por el número y naturaleza de las diligencias a practicar. En atención a esto, se apunta que sería conveniente que modificara el criterio de la Fiscalía General del Estado, expuesto en la Circular 4/2013, a fin de tratar las causas de corrupción de idéntica forma, en cuanto a plazos para su investigación, con independencia de si las tramita la Fiscalía Especial o uno de sus delegados en la correspondiente Fiscalía Territorial o un Fiscal de dicha Fiscalía que, además de tramitar esas diligencias, deberá despachar el resto del trabajo asignado, lo cual aún dificulta más su tarea.

La Fiscalía de Palencia también considera que el plazo de seis meses constituye una seria limitación para asumir investigaciones complejas, opinión que comparte la Fiscalía Provincial de Ourense.

La Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra plantea que el plazo que se ha establecido en el art. 324 LECrim para la instrucción judicial de las causas es un motivo más para considerar que la labor investigadora del Fiscal debe estar limitada a concretar si estamos ante un delito o si por el contrario procede el archivo de las actuaciones y que una vez obtenida información para poder tomar esa decisión, el resto de las diligencias deben ser practicadas por el Juzgado. Todo ello porque contemplado el problema de las limitaciones temporales a la instrucción judicial y fiscal desde la perspectiva del órgano investigador, no habría mayor problema para que primero el Fiscal investigador pudiese agotar el plazo de los seis meses establecido al efecto como norma general, salvo autorización expresa para rebasarlo del Fiscal General del Estado, pudiendo practicar así todas las diligencias que facilitasen o aliviasen la posterior instrucción del Juzgado y que luego este, es decir, el Juez investigador e instructor, utilizase también al menos sus seis meses como periodo ordinario, para completar esa instrucción. Sin embargo, desde el punto de vista del investigado nos encontraríamos con que el mismo iba a estar sometido a un periodo de investigación de prácticamente un año, sin necesidad de pedir pró-

rroga o declarar la complejidad, cierto que por órganos distintos, pero al ciudadano objeto de investigación, que sea el Fiscal primero y luego el Juez el que le someta a la misma le sería indiferente, pues lo cierto es que, entre un órgano y otro, se podría ver sometido a esa doble investigación y por tanto en un mayor plazo de tiempo que el establecido en la LECrim. Se señala que no hay que olvidar que la investigación del Fiscal es también la propia de un órgano de Estado y con el mismo fin que la judicial. Si el legislador especialmente a través de la Ley 41/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*, ha querido limitar el tiempo durante el que un ciudadano se va a ver sometido a una investigación o instrucción judicial, estableciendo unos plazos máximos en el art. 324 de dicha Ley, de alguna manera y desde la exclusiva perspectiva del ciudadano, puede suponer un cierto fraude a dicha norma el hecho de que primero un órgano del Estado como es el Ministerio Fiscal le pueda investigar durante seis meses y posteriormente otro órgano también del Estado, pueda llevar a cabo una investigación judicial, también por los mismos hechos y con la misma finalidad. De ahí que desde esta Fiscalía se considera que este derecho del ciudadano a estar sólo durante un tiempo limitado sujeto a investigación penal por parte de un órgano del Estado, no pueda encontrar ahora una forma de alterarlo con esa doble investigación que pudiera en algunos casos entenderse coordinada entre el Fiscal y el Juez.

3.3 Práctica de diligencias

La finalidad de la investigación se ha de contraer, en primer lugar, a concretar la existencia o no de un hecho con apariencia delictiva, de *significación penal*, en la expresión del art. 5 EOMF, practicando cuantas diligencias sean necesarias en tal sentido y adecuadas para facilitar después la labor instructora judicial.

Sobre el carácter y finalidad de las diligencias a practicar, la Fiscalía de Cuenca recuerda que no difiere sustancialmente de las que practica el Juez Instructor como dispone la Circular 1/1989, *la actividad investigadora del Fiscal no se dirige, pues, a producir pruebas, sino a localizar y asegurar las fuentes de prueba*. Y la Circular 4/2013 refiriendo la anterior *podrán los Sres. Fiscales practicar u ordenar la práctica de cuantas diligencias sean pertinentes para la averiguación de los hechos*. Ya la Circular 1/1989 manifestaba que del contenido de la regulación legal... *dedúcese que el Fiscal puede acordar cualquier*

clase de diligencia documental, personal, pericial o real que estime útil a los fines de la investigación

Desde la Fiscalía de Albacete se considera apropiado limitar las pruebas de índole personal, salvo que sean imprescindibles para concretar la existencia o tipificación del hecho, pues las limitaciones de valor probatorio que afectan a nuestra pesquisa imponen que, de ser necesarias, bien porque se haya de preconstituir prueba, bien por otro motivo, se hayan de reproducir ante el Juzgado de Instrucción o, posteriormente, ante el órgano de enjuiciamiento.

Continúa esta Fiscalía considerando que sí puede ser útil, para facilitar y abreviar la labor de instrucción, la incorporación a las diligencias de documentos que se sepan necesarios en la labor del Juzgado. En particular expedientes administrativos, o certificaciones, incluso de documentos judiciales, respecto de los que la experiencia enseña que, aun cuando su unión a los autos se revele evidente y necesaria, cuando se dé traslado de los autos para calificación o informe no se habrán incorporado si no se ha pedido por el Fiscal. Cierto es que, en estos casos, se puede pedir del juzgado la aportación documental como diligencias en el escrito de denuncia o querrela que se presente.

La Fiscalía de Sevilla dice que en la práctica y dadas las limitaciones, tanto temporales como de medios, la investigación de la Fiscalía suele limitarse a la mera delimitación de la relevancia penal y en cuanto esta está dibujada se procede a la judicialización inmediata, notificando en ese acto al ya sospechoso la denuncia formulada y formulando ante el Juzgado el resto de diligencias que serían procedentes para proseguir y finalizar la investigación.

La Memoria de la Fiscalía de Málaga considera que la capacidad investigadora del Fiscal es muy potente, pues puede acordar la práctica de numerosas diligencias de comprobación, tales como: recibir declaración al sospechoso, pudiendo ordenar su detención; ruedas de reconocimiento; reconocimientos fotográficos; informes periciales de antropometría o lofoscopia; diligencias de inspección ocular; careos; intervención de agendas o dietarios del imputado; diligencias que impliquen grabaciones videográficas de personas o cosas; acceso a ordenadores, siempre que concurra urgencia; exhumación de cadáveres; autorizar la técnica del agente encubierto (art. 282 bis LECrim) y la entrega vigilada (art. 263 bis LECrim); u ordenar vigilancias y seguimientos de personas en lugares públicos.

Prosigue esta Fiscalía diciendo que también son importantes las facultades que posee el Fiscal en su investigación autónoma en lo que al ámbito patrimonial se refiere, donde puede acordar: la emisión de mandamientos, dirigidos a entidades bancarias, entidades u organis-

mos, requiriendo información patrimonial (STS n.º 986/2006, de 19 de junio); recabar datos que precise de distintos organismos e instituciones públicas y privadas; también puede acordar el Fiscal la práctica de los informes periciales que sean precisos.

Es cierto que la investigación del Fiscal no va a sustituir en ningún caso a la judicial, pero en ocasiones, el Fiscal va a obtener en su labor investigadora datos que además de servirle para tomar la decisión de poner denuncia o querrela, una vez presentada esta, le puedan servir también al Juez para su instrucción, haciendo la misma más liviana. No obstante la práctica diaria nos revela que son pocos los casos en los que esto puede ocurrir, dado el escaso o mejor nulo valor probatorio que se le da a las diligencias practicadas por el Fiscal si exceptuamos la recogida de documentación remitida por otros organismos. Así por ejemplo, carece de sentido la toma de declaraciones a testigos e incluso a los investigados si no son estrictamente necesarias para decidir si procede interponer denuncia o el archivo, pues las mismas, si queremos que valgan en su momento como prueba, en el caso de los testigos, tienen que ser reproducidas en fase de instrucción para que el órgano enjuiciador pueda valorarlas a efectos probatorios en el momento del juicio oral, o en el caso de los investigados, al margen del valor probatorio, éstos siempre van a tener que declarar ante el Juez para poder ser imputados formalmente, tal y como se recuerda en la memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Comunidad Foral de Navarra.

3.4 Declaración del sospechoso

La Fiscalía de Sevilla dice que respecto a la declaración del sospechoso en Fiscalía, se considera que es necesaria cuando existan datos suficientes de su responsabilidad, (art. 767 LECrim: *desde que de las actuaciones resultare la imputación de un delito contra persona determinada*). Un eventual reconocimiento de los hechos, efectuado ante letrado, con previa imputación de hechos ilícitos no puede ser objeto de mera lectura en juicio oral para introducirlo en el debate contradictorio. En este punto, en algunas Memorias se trae a colación la doctrina elaborada en relación a éstas diligencias por el Tribunal Supremo, en la STS 980/2016, de 11 de enero de 2017, *sólo los actos de naturaleza jurisdiccional son susceptibles de integrar la apreciación probatoria por el órgano decisorio, y que las diligencias de investigación practicadas por el Ministerio Público al amparo de los arts. 5 del EOMF y 773.2 LECrim, no pueden aspirar a trasmutar su*

naturaleza y convertirse en actos de prueba, consideración que ya se recogía en las Circulares 1/1989, *del Procedimiento Abreviado* y 4/2013, *sobre diligencias de investigación*, y es comúnmente aceptado por todos, las diligencias de investigación realizadas por el Ministerio Fiscal, no constituyen material probatorio.

Para la Fiscalía de Albacete la declaración del investigado, a pesar de la dicción del art. 5 (*el Fiscal recibirá declaración al sospechoso*), no puede reputarse imprescindible pues se ha de practicar con carácter necesario ante el Juzgado de Instrucción. No obstante, en aquéllos casos que puedan revestir relevancia, y se hayan tomado declaraciones testimoniales de otros sujetos para concretar los hechos que puedan ser objeto de imputación, una norma de elemental cortesía preprocesal impone oír también al sospechoso, quien ya tendrá conocimiento de la labor investigadora, y a quien se debe dar la oportunidad de aclarar los hechos aportando elementos probatorios que se puedan revelar de utilidad para su interpretación. Si la investigación ha sido predominantemente documental, considera esta Fiscalía que se podrán remitir las diligencias al Juzgado de Instrucción sin necesidad de tomar esa declaración.

3.5 Acceso de los particulares a las diligencias de investigación

Otro tema tratado en las Memorias es el del acceso de los particulares a las diligencias de investigación. El art. 773 LECrim impone al Ministerio Fiscal la obligación de velar por el respeto de las garantías procesales del investigado y por la protección de los derechos de la víctima y de los perjudicados por el delito.

Sobre esta cuestión las Memorias de Granada y de Asturias se remiten a la Consulta 1/2015, *sobre acceso a lo actuado en las diligencias de investigación por quien invoca un interés legítimo*, pues ha sido frecuente que personas y letrados hayan acudido a la Fiscalía para pedir documentación de diligencias de investigación y que hayan surgido dudas sobre la entrega de las mismas a la vista de su carácter o naturaleza y, sobre todo, de la Ley Orgánica 15/1999 *sobre Protección de Datos de Carácter Personal*. Se señala que esta Consulta ha resuelto muchas de las dudas que al respeto se habían planteado, sirviendo para unificar la actuación de los Fiscales de todo el Estado en esta materia. Sin embargo, se considera discutible la necesidad u obligatoriedad de comunicar a quien ha sido denunciado en Fiscalía la existencia de dicha denuncia, cuando la misma ha sido archivada sin la práctica de diligencia de investigación alguna.

Esta cuestión va hilada, como hace la Memoria de Huelva, con la posibilidad de que el investigado pueda instar la práctica de diligencias en su descargo, que habrán de ser admitidas por el Fiscal cuando las mismas sean pertinentes y útiles, y rechazadas en caso contrario, mediante decreto motivado no susceptible de recurso.

También se trae a colación, por alguna Fiscalía como es la de Sevilla, la exigencia contenida en los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim, que expresamente dispone la consecuencia del archivo notificado en caso de disconformidad: *...a fin de que pueda reiterar su denuncia ante el Juez de Instrucción*. Se comenta que es práctica corriente que se registre a continuación un nuevo escrito del denunciante expresando su disconformidad y solicitando nueva reconsideración o alegando error en las apreciaciones efectuadas en el decreto de archivo, bien ante el mismo Fiscal firmante del decreto de archivo o ante la Jefatura a modo de recurso de alzada, generando evidentemente nueva correspondencia por parte de Fiscalía en la que se le reitera este extremo, ya que siempre se contesta a cualquier comunicación que se recibe en Fiscalía, incluso aunque se haya tenido que llegar al extremo de indicarle por escrito a un denunciante que se abstenga de registrar nuevos escritos en Fiscalía con el mismo tenor, por haberse archivado las actuaciones sobre los hechos denunciados.

Sobre esta cuestión, desde la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se dice que no sería desdeñable, por la facilidad que los medios tecnológicos permiten, que la entrega de copias o datos de las Diligencias, constara no solo en las mismas, sino en un libro específico que garantice y facilite las labores de comprobación de la efectiva tutela de esos derechos.

3.6 Conclusión y judicialización de las diligencias

El Fiscal no está obligado a agotar la investigación en sus diligencias, gozando de plena autonomía para decidir en qué momento resulta aconsejable la judicialización de esas diligencias de investigación, careciendo los órganos judiciales de facultades para revisar esa decisión.

La memoria de la Fiscalía de Málaga subraya cómo hay ocasiones en las que la posición del Fiscal podrá ser la de no practicar diligencias de investigación y remitir directamente la denuncia recibida al Juzgado, como son los siguientes supuestos:

1. Si de los hechos denunciados se desprende la concurrencia de un *periculum in mora* que haga necesaria la adopción de medidas cautelares, habrá de judicializarse *ipso facto* el asunto.

2. Si de las actuaciones abiertas por el Fiscal se desprende la necesidad de preconstituir alguna prueba, habrán inmediatamente de judicializarse las diligencias.

3. La remisión a la autoridad judicial competente puede ser inmediata, si en ella aparecen indicios de la *notitiacriminis* y se corre el riesgo de prescripción.

4. Cuando se requiera la práctica de diligencias restrictivas de derechos fundamentales.

En muchas ocasiones, como señala la Fiscalía de Soria, atendiendo a la naturaleza de los hechos a investigar, el Fiscal se ve obligado a trasladar la denuncia inmediatamente al Juzgado de Instrucción para poder iniciar la investigación o a judicializar nuestra actuación muy tempranamente, al ser imprescindible acceder a información cuya obtención exige dicho aval judicial.

4. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y POLICÍA JUDICIAL

El art. 126 CE establece que la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.

Tal y como se indica en la memoria de la Fiscalía de Málaga, el texto constitucional no establece un modelo de Policía Judicial sino que tan sólo señala dos únicas exigencias al legislador: una, la necesidad de crear y regular la Policía Judicial y, que la misma depende de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente.

El art. 126 CE opta por la denominada dependencia funcional de la Policía judicial respecto de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal.

Ello es así porque el texto constitucional, de un lado, señala que la Policía Judicial está dirigida por el Ministerio Fiscal, así como por Jueces y Tribunales, en *sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente*, y de otro, por cuanto a tenor de lo dispuesto en los arts. 104.1.º, 148.1.28.º y 149.1.29.º CE, los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad dependen orgánicamente del Gobierno de la Nación –Cuerpo Nacional de Policía y

Guardia Civil–, de las Comunidades Autónomas –Policías Autonómicas– o de los correspondientes municipios –Policías Locales–.

La Policía Judicial tiene un importante ámbito de actuación autónoma y, además, la organización del funcionamiento interno de sus servicios, de sus medios personales y materiales, entre otras materias de similares características, son también ajenas a la dirección del Fiscal –y de Jueces y Tribunales–.

Su regulación actual se halla dispersa en varias disposiciones legales:

1. En la Ley de Enjuiciamiento Criminal, arts. 280 a 298.

2. En la LO 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial* (LOPJ) –modificada a estos efectos por LO 19/2003, de 23 de diciembre–, cuyo Título III de su Libro VII –arts. 547 a 550– se dedica a la regulación de la Policía Judicial.

3. En la LO 2/1986, de 13 de marzo, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (LOFCS), que, en el capítulo V de su Título II, configura las denominadas Unidades de Policía Judicial, así como en el RD 769/1987, de 19 de junio, *sobre regulación de Policía Judicial*, modificado por RD 54/2002, de 18 de febrero, para incorporar a las Comisiones de Coordinación de Policía Judicial, a aquellas Comunidades Autónomas con competencia estatutaria en esta materia: País Vasco por Ley 4/1992, de 17 de julio; Cataluña por Ley 10/1994, de 11 de julio; y Navarra por Ley Foral 8/2006, de 20 de junio.

La estructuración jurídico-política establecida por la CE, ha determinado la configuración de un sistema de Policía Judicial que se caracteriza por su complejidad, en el que coexisten dos modelos: uno, de Policía Judicial Genérica y, otro, de Policía Judicial Específica.

Este segundo modelo responde a un concepto de Policía Judicial moderno que se basa en los principios de unidad de dirección y especialización. Por ello el RD 769/1987, que así lo proclama, centra su regulación alrededor de lo que el art. 30.1 LOFCS denomina Unidades Orgánicas de Policía Judicial, integradas por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y por miembros de la Guardia Civil –art 7 RD citado–.

Esta Policía judicial específica tiene como principios rectores la permanencia, estabilidad y especialización, con estricta sujeción o dependencia funcional respecto de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal en la ejecución de cometidos relativos a la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente.

Si bien la LOFCS establece que las Policías Autonómicas y Locales se constituyen en colaboradores o partícipes –arts. 29.2, 38.2.b, 46

y 53.1.e) LOCFS– de la función de Policía Judicial, cuyo ejercicio se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –art. 11.1.g) LOCFS– que ejercitan su competencia mediante unidades constituidas sobre criterios de especialidad y exclusividad –art 30.1 LOCFS–, nada se opone a su coexistencia con la indicada legalidad autonómica, fruto de la cual en la actualidad la Ertzaintza, los Mossos d’Escuadra y la Policía Foral de Navarra cuentan con Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

En virtud del expresado sistema, lejos de crearse un cuerpo específico y diferenciado de Policía Judicial, coexisten los dos citados modelos: genérico y específico, con la única diferencia entre ambos de la especialización en técnicas de investigación con que cuentan los miembros de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

En la Memoria de la Fiscalía del Principado de Asturias se contiene el siguiente comentario: la dependencia funcional de los miembros de la Policía Judicial al Ministerio Fiscal no elimina su dependencia orgánica con los mandos policiales, por lo que la autoridad gubernativa, bajo cuya dependencia orgánica se sitúan, puede tener acceso por este medio al contenido de las investigaciones efectuadas por aquéllos. Además, los funcionarios adscritos a las unidades de Policía Judicial pueden llegar a desempeñar, cuando las circunstancias lo requieran, actividades no estrictamente de Policía Judicial, bajo el mando funcional y orgánico de la autoridad gubernativa. Por esta vía, se intensifica la dependencia de los miembros de la Policía Judicial respecto de sus mandos policiales, lastrando su eficacia frente a la dirección funcional del Ministerio Fiscal.

Prosigue esta fiscalía diciendo que esta situación, en cuanto vinculada a la duplicidad de mandos, funcionales y orgánicos, sólo puede resolverse con una reforma legislativa que creara una auténtica Policía Judicial, separada de la gubernativa, dotada de mayor autonomía y con dependencia funcional y orgánica exclusivamente de los Jueces y Fiscales.

Son numerosas las Fiscalías que consideran que para puedan tener un mayor valor y trascendencia las investigaciones realizadas es necesario contar con Unidades Adscritas de Policía Judicial destacadas de manera permanente en la sede de la Fiscalía respectiva. La investigación policial, con el impulso, análisis y control del Ministerio Fiscal permite desde su comienzo una celeridad y discreción adecuadas, siempre con absoluto respeto a los principios de proporcionalidad, contradicción y defensa. Es por ello que, desde diversas Fiscalías, se reclama que las Fiscalías Provinciales o, cuando menos, todas las Fiscalías Superiores, debieran contar con una Unidad Adscrita de Policía

Judicial de manera obligatoria que pudiera desarrollar con normalidad esta actividad investigadora siempre tutelada por el Ministerio Fiscal.

La realidad a la que se enfrentan muchas Fiscalías en el curso de las investigaciones son los limitados recursos humanos con los que suelen contar las Unidades de Policía Judicial. Así, por ejemplo, la Fiscalía de Granada dice que el grupo de Policía Judicial se compone de escasos miembros en relación con el número de asuntos que tienen que investigar; tanto por encargo de los Juzgados de Instrucción de la provincia, como por los Fiscales que se encargan del despacho de las diligencias de investigación, no pudiendo iniciar la investigación hasta transcurrido un tiempo. Esta circunstancia tiene su inmediata consecuencia en una demora en el plazo de tramitación de las diligencias.

A la anterior circunstancia, la Fiscalía de Sevilla dice que, en muchas ocasiones, la atención a las diligencias de investigación de Fiscalía se puede ver postergada por la avalancha de otras solicitudes de los Juzgados o incluso de las necesidades de los Cuerpos de origen con quienes mantiene dependencia orgánica, circunstancia que obliga a solicitar prorrogas innecesarias por las características de las investigaciones.

La Fiscalía de Málaga estima que la implicación del Fiscal en estas investigaciones preprocesales genera un valor añadido a la investigación policial, ya que no sólo se amplían las posibilidades de la investigación que pueda efectuar la Policía Judicial, en tanto que le permite contar con instrumentos como las comisiones rogatorias, el acceso a datos bancarios o de la base de datos de la AEAT, sino que permite mejorar la eficiencia de la respuesta ante el fenómeno delictivo de la criminalidad organizada, posibilitando la interacción de equipos interdisciplinarios en el análisis de la documentación obtenida, lo cual tiene gran importancia no solo desde el punto de vista de la investigación de los hechos, sino sobre todo de cara al ejercicio de la acción penal y al juicio oral.

Por otra parte, tal y como se dice desde la Fiscalía de Madrid, es cada vez mayor el vínculo de colaboración y coordinación con la Policía Judicial, adelantándose por parte de la Fiscalía el trabajo procesal, en especial en el análisis de asuntos criminales en fase muy inicial. Ello permite no sólo tener un conocimiento anticipado del proceso subsiguiente, sino, además, orientar la investigación antes de residenciar el asunto en el Juzgado de instrucción competente.

Sobre este planteamiento, desde la Fiscalía Madrid se considera necesario y conveniente la creación de Unidades de Investigación, vinculadas a las Diligencias de investigación, al participar de idéntica naturaleza y potenciar la labor de indagación que se pretende, que habrá de

ser dirigida por un Fiscal Decano y completada por otros Fiscales que el Fiscal Jefe designe, en función de la disposición de la plantilla.

5. LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y LA OFICINA FISCAL

Es lugar común en las Memorias de la mayoría de las Fiscalías destacar la falta de infraestructuras para realizar las investigaciones, así como la escasez de medios materiales y personales. Entre los primeros, se reclama disponer de unas instalaciones para recibir declaraciones. Respecto de los medios personales, se expone que la carga de trabajo que conllevan las diligencias de investigación no ha ido acompañada de un incremento de las plantillas de Fiscales y del personal colaborador.

Se destaca en la memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en primer lugar, la necesidad de una notable generosidad presupuestaria que permita la correcta adaptación de las oficinas fiscales a sus nuevos cometidos. Dice que es evidente, pese a la espectacular disminución operada en la incoación de diligencias previas merced a la reforma procesal que permite prescindir de aquellos atestados sin autor conocido, que la infraestructura del Ministerio Fiscal no puede afrontar el peso administrativo que comportaría la gestión de la investigación criminal en España. Las necesidades endémicas apreciadas en la plantilla auxiliar se hacen especialmente intensas, además, en la parte más frágil del sistema, es decir, en algunas Fiscalías de Área y Secciones Territoriales; exigen que tenga lugar un replanteamiento serio y coherente en la confección de relaciones de puestos de trabajo o en la disposición de espacios, vehículos, medios informáticos o toda clase de herramientas electrónicas.

Se reiteran peticiones planteadas años anteriores sobre la necesidad de dotar a las Fiscalías, en las secciones encargadas del despacho de las diligencias de investigación penal, de la colaboración de funcionarios especializados en las materias que investiga sustituyendo en parte los actuales funcionarios encargados de tramitación o gestión cuyo trabajo, en cierto modo, puede ser facilitado con un buen programa informático. Aquí se apunta la posibilidad de reproducir el esquema de alguna de las Fiscalías Especial, en el sentido de que las Fiscalías cuenten con unidades de apoyo especializadas.

Termina esta fiscalía sus consideraciones sobre esta cuestión diciendo que esta insuficiencia de medios determina que sólo se lleven a cabo la práctica de diligencias exhaustivas de investigación,

tales como periciales cuando se efectúa por el grupo policial encargado de la investigación.

La Fiscalía de Sevilla resalta que el mecanismo de gestión que otorga la aplicación *Fortuny* no se adapta bien a los usos de las diligencias de investigación, ya que se carecen de campos de búsqueda operativos, limitándose la búsqueda al concepto de denunciante y no permitiendo otras. En definitiva, no permite que de forma automática detecte la repetición de una denuncia por los mismos hechos pero presentada por distintas personas, por lo que permanece el riesgo de repetición de diligencias de investigación por un hecho concreto, siendo sólo el factor humano el que puede detectarlo.

Sobre esta cuestión, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón manifiesta su preocupación ante una eventual atribución de la instrucción pues considera que con los medios actuales no podría afrontarse. Señala que la experiencia en la Jurisdicción de Menores no ha sido muy alentadora, pues, tras la atribución al Fiscal de la instrucción, las Fiscalías siguieron contando con los mismo medios que ya tenían antes, sin que, como hubiera sido lógico, se desplazaran parte de estos medios desde los Juzgados a la Fiscalía. Los Fiscales encargados de la instrucción de los procedimientos de menores siguieron contando con los mismos locales y el mismo número de funcionarios. A la vez que se plantea esta demanda, se dice que los Fiscales deben también poner todo su empeño para que, cuando tal atribución se produzca, sepan dirigir la instrucción, no sólo vigilarla, muchas veces a posteriori, como hasta ahora.

La Fiscalía de Madrid considera que parece innegable que quien ejerce esa labor de investigación debería verse auxiliado desde el momento en que se produce la incoación de las diligencias por un equipo integrado por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Judicial), para que lleven a cabo todas aquellas labores que se le asignen. Considera igualmente esencial la colaboración de otros órganos públicos (Agencia Tributaria, TGSS, Registros públicos, Ministerios y otros).

6. VALOR Y TRASCENDENCIA DE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Las diligencias de investigación se van poco a poco consolidando como una forma de inicio de la investigación penal y están adquiriendo una relevancia especial en la persecución de determinados delitos de naturaleza ciertamente compleja, tales como los relacionados

con la delincuencia económica, medio ambiente y urbanismo y aquellos directamente relacionados con la corrupción pero cuya investigación no es asumida por la Fiscalía Especial.

En estos tipos de delitos la figura del Fiscal investigador o instructor, tanto en la fase preprocesal como en la de instrucción en el juzgado, ha pasado a adquirir una posición fundamental, convirtiéndose en el auténtico director de la investigación. Y ello debido, entre otras razones, al principio de especialización hacia el que tiende el Ministerio Fiscal, cada vez más consolidado y arraigado, especialización de la que carecen los órganos Judiciales.

En esta línea, la Fiscalía de Palencia considera que las diligencias de investigación penal son la antesala de la asunción por parte del Fiscal de la instrucción de causas penales, y en tanto se ultima la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en ese sentido, y que la dirección de la investigación por el Fiscal redundará en una mayor celeridad en la tramitación de las causas.

Las diligencias de investigación cumplen una importante función dentro de la estructura del orden penal. Confieren al Fiscal, tal y como se señala desde la Fiscalía de Toledo, una importante facultad de tamizado de los hechos investigados, una disponibilidad del procedimiento de la cual carece en la instrucción judicial, y directamente derivada de esa disposición, una agilidad procedimental de la que adolecen muchos de los procedimientos en los órganos judiciales.

Llegado el momento de tratar esta cuestión, alguna Fiscalía, como la de Sevilla, lamenta que esta actividad del Fiscal es en la práctica bastante residual, en la medida en que dado el volumen de trabajo que se lleva a cabo en la Fiscalía, y salvo el que se puede llevar a cabo en algunas secciones especializadas, la labor se limita a la comprobación de la veracidad de lo denunciado, a la prosperabilidad de la vía penal y, con la mínima contrastación posible, a la presentación de denuncia o la decisión de archivo. En el mismo sentido, por ejemplo, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura expone que el recurso a las diligencias de investigación es insuficiente para afirmar la existencia de un auténtico Fiscal investigador en este ámbito, o al menos en el modo en que está configurado, teniendo una capacidad investigadora muy limitada, considerando que no san más que un expediente administrativo que sirve para dar soporte y encauzar formalmente las denuncias que se presentan en la Fiscalía.

La Fiscalía de Córdoba reflexiona sobre la necesidad de ponderar cuáles son las diligencias que efectivamente merece la pena practicar, a fin de evitar la reiteración de todas aquellas diligencias que necesariamente han de practicarse ante el órgano jurisdiccional, por lo que se

convierten en innecesarias. En este punto se trae a colación por alguna Fiscalía la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2015, que en lo concerniente al valor probatorio de las diligencias del Fiscal declara que «la Ley procesal le confiere una presunción de autenticidad (art. 5 EOMF), cuyo alcance se limita a acreditar que las diligencias se han practicado con las personas que en la misma se mencionan, con intervención del Ministerio Fiscal y en la fecha y lugar que se dice. La autenticidad de los documentos que se aportan vendrá dada en función del archivo o protocolo del que procedan los mismos. Las actuaciones, en todo caso, han de documentarse. Esta presunción que previene la Ley es una presunción *iuris tantum* y significa que las diligencias gozan del beneficio de la verdad formal; esto es, da fe de que la diligencia efectivamente se realizó y que su resultado es el que consta reflejado documentalmente pero no de la verdad material, no obligando a que se tenga que tomar necesariamente como cierto su contenido, haciendo prueba plena. El valor del contenido material de la diligencia, como pueden ser los términos en que se expresaron los testigos o las conclusiones de un dictamen pericial, queda siempre sometido a la valoración judicial. Todo ello sin perjuicio de que, para probar tal acusación ante el órgano competente, el Fiscal no puede invocarlas como prueba, sino que han de practicarse enteramente en el juicio oral, salvo aquéllas irrepetibles –reconocimientos oculares, test de alcoholemia, autopsia, etc.–, en las que la práctica probatoria deberá consistir en que la persona que ha recogido la prueba o practicado la pericia se ratifique en la vista oral en las apreciaciones alcanzadas y la veracidad de los documentos gráficos obtenidos, art. 26 CP, debiendo ser sometida a la contradicción característica del plenario».

La Fiscalía de Córdoba dice que el marco actual de las Diligencias de investigación es simplemente la obtención de unos mínimos indicios que justifiquen la interposición de denuncia, querrela o en su caso el archivo, de las diligencias si no se aprecian indicios de delito alguno.

Continúa esta fiscalía diciendo que dichos indicios, tienen simplemente que poder servir de base, a una posterior investigación del órgano instructor, pero en ningún caso han de probar la existencia del delito o delitos investigados, pues como afirmamos al principio las pruebas, en todo caso han de practicarse ante el órgano jurisdiccional competente.

La Fiscalía de Zaragoza dice que el valor de las diligencias practicadas en Fiscalía, como material preprocesal, es indiciario, sin perjuicio de que gocen de la presunción de autenticidad. No constituyen

medio de prueba en sí mismas, por lo que han de ser incorporadas al proceso judicial y ser objeto de valoración en el juicio oral bajo los principios de inmediación, publicidad y contradicción.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias considera que, mientras no llegue el cambio en nuestro sistema procesal y el Fiscal asuma la instrucción, las diligencias de investigación son el cauce más adecuado para la investigación de un buen número de delitos, como lo demuestra el incremento de las mismas. Entiende esta Fiscalía que tienen importantes ventajas como son la especialización, ya que la sofisticación de la delincuencia moderna exige mayor preparación y dedicación para dar la respuesta rápida y eficaz que la sociedad demanda y la rapidez, no sólo por la sujeción a plazos, sino porque se evitan muchos trámites que retrasan incluso el comienzo de la propia investigación, como pueden ser las cuestiones de competencia o incluso el cuestionamiento de la aplicación de las normas de reparto.

Desde algunas Fiscalías, como la de León, se considera que la situación actual no puede ser más insatisfactoria, en tanto que, en ocasiones, tienen escasa utilidad y, sobre todo, de la utilización de las mismas y de la Fiscalía para fines frecuentemente espurios, en la práctica y así lo demuestra, a su juicio la experiencia, estas diligencias se han convertido, por un lado, en un refugio seguro de querulantes, algunos de ellos cuasi profesionales, cuya única ocupación parece ser presentar denuncias en la Fiscalía de todo tipo de cuestiones, propias o ajenas, muchas veces tomadas de los medios de comunicación, a los que hay que dar siempre curso legal y una respuesta fundada. Para esta Fiscalía esta situación está provocando una desnaturalización de las diligencias de investigación del Fiscal siendo muy contados los casos en los que estas diligencias cobran verdadero sentido y utilidad como actuación preparatoria para el ejercicio de acciones penales.

La Fiscalía de Salamanca entiende que las diligencias de investigación no deben suponer sino una sumaria comprobación de hechos, aclarando datos oscuros o dudosos que impidan decidir sobre la interposición de la acción penal o el archivo de las actuaciones, estando en desacuerdo con hacer sumarios previos al sumario que tiene que instruir un Juez.

Desde la Fiscalía de Lugo se expone que pueden existir casos en los que resulte aconsejable recurrir a la Fiscalía, ya sea para efectuar una investigación previa que es necesaria a la judicialización, o ya sea para que realice una labor de filtrado que evita que lleguen a los Juzgados de Instrucción asuntos que quedan claramente fuera del ámbito penal. La razón de esta encomienda es precisamente la especializa-

ción del instructor, en cuyas manos recae la decisión sobre el destino de los asuntos de los que conoce. La existencia de servicios especiales dentro de las Fiscalías en temas como violencia de género y doméstica, seguridad vial, medio ambiente, urbanismo, o siniestralidad laboral, permite que la respuesta sea la más adecuada técnicamente hablando, al tiempo que facilita el control de las causas por parte del Fiscal especializado.

La Fiscal Jefe de Valladolid llega a una serie de conclusiones:

1. No existe una legislación precisa al respecto, contando tan sólo con la disposición contenida en el art. 773.2 LECrim, y art. 5 del EOMF. Su desarrollo se ha realizado por la vía de Circulares de la FGE, 1/1989, 4/2013 y Consultas, como la 2/1995, que han pretendido dotar de contenido procesal y sustantivo a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, Instrucción 1/2008. Esta ausencia de regulación genera una sensación de inseguridad en su incoación y tramitación.

2. Tampoco existe una regulación relativa a la naturaleza y valor del contenido investigador de las mismas, haciéndose preciso a través de las Circulares, Consultas e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado, y de diversas sentencias (SSTS de 19 de junio de 2006, 30 de mayo de 2007, 26 de junio de 2012, 22 de marzo de 2013, 21 de abril de 2015, STC de 1 de diciembre de 2003, y la ya citada de 11 de enero de 2017).

3. El Ministerio Fiscal puede practicar todas las diligencias en las que no estén afectados derechos fundamentales. No obstante, las formas y modos de aparición de la delincuencia actualmente, y la estricta y garantista regulación introducida en la LECrim a través de la LO 13/2015 determina que muchas investigaciones no puedan ser llevadas a cabo por el Fiscal en tanto que dependen de las evidencias digitales, vedadas al Fiscal en su práctica totalidad.

4. En la misma línea, tan importante como la averiguación del hecho delictivo y de su autor, lo es el aseguramiento de los efectos del delito, y aunque el Fiscal puede practicar investigaciones patrimoniales, en cambio no puede adoptar medidas cautelares reales.

5. La investigación del Ministerio Fiscal no interrumpe la prescripción del hecho delictivo, de tal forma que en muchas ocasiones se tiene que cerrar de forma prematura para su judicialización e interrupción de la prescripción.

6. La investigación del Fiscal puede truncarse por la mera voluntad personal de presentar denuncia o querrela por los mismos ante un órgano judicial.

7. Subsisten, pese al tiempo transcurrido, las mismas circunstancias que se recogían en la Circular 1/1989:

a) La facultad investigadora del Fiscal carece en la práctica de las condiciones necesarias para ser ejercida con toda efectividad y hasta sus últimas consecuencias.

b) Carece de dotaciones personales y materiales suficientes

c) Carece de presupuesto para atender a los gastos de una investigación ágil y en profundidad

d) No se han adscrito unidades de Policía Judicial de dependencia directa de las Fiscalías, como exigiría un desarrollo congruente del artículo 126 CE y la máxima operatividad de aquella función investigadora

Termina esta Fiscalía añadiendo que tampoco se cuenta con unidades de la AEAT e IGAE que permitieran la obtención rápida de los informes necesarios, demorándose, dada la carga de trabajo de dichos organismos, la elaboración y remisión, ni las secretarías de la Fiscalía han recibido la formación suficiente y adecuada para convertirse en apoyo del Ministerio Fiscal en su labor investigadora.

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

Conforme al art. 9 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que habilita al Fiscal General del Estado para proponer en la Memoria anual elevada al Gobierno las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia, en este Capítulo se compendian las propuestas seleccionadas de entre las formuladas por las distintas Fiscalías.

1. DERECHO PENAL SUSTANTIVO

Reforma del art. 369.1.7.^a del Código Penal

En este precepto se castiga cuando *las conductas descritas en el artículo anterior tengan lugar en centros docentes, en centros, establecimientos o unidades militares, en establecimientos penitenciarios o en centros de deshabitación o rehabilitación, o en sus proximidades*. Sin embargo deja fuera los centros de reforma donde se están cumpliendo penas privativas de libertad.

Si bien es cierto que normalmente serán menores de 18 años los internos y por ello la facilitación a menores puede encajarse en el número 4.º de dicho artículo, en alguna ocasión se encuentran cumpliendo medidas de internamiento mayores de dicha edad. La entrega a estos internos mayores de edad no es objeto de agravación, siendo una conducta que reviste la misma gravedad que cuando se realiza en establecimientos penitenciarios.

Introducción de un subtipo agravado en el delito de organización criminal previsto en el artículo 570 bis, del Código Penal

Se trataría de exacerbar la pena cuando la organización criminal reviste caracteres denominados comúnmente mafiosos. A los efectos de determinar tal carácter se han de tener en cuenta los indicadores

utilizados por la Oficina Europea de Policía (Europol), y que fueron recogidos en el 2001 por el Consejo de Europa.

Los indicadores que deberían concurrir en las organizaciones criminales de corte mafioso y cuya investigación es competencia de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, serían:

- Planificación empresarial de sus actividades con objetivos lícitos e ilícitos;
- empleo de estructuras empresariales o económicas;
- capacidad tecnológica empresarial;
- diversificación en áreas territoriales de sus actividades;
- conexiones e influencia con el poder público, corrupción política, de medios de comunicación de sectores estratégicos...;
- potente poder intimidatorio o empleo de violencia;
- internacionalización o transnacionalidad;
- búsqueda de un beneficio económico; y
- participación en actividades de blanqueo de capitales.

En este sentido, la Secretaría Permanente de Planificación Estratégica del Benelux para el combate de la delincuencia internacional sostuvo que son síntomas de la existencia de un grupo de delincuencia organizada los siguientes: jerarquía piramidal, división funcional entre sus miembros, planificación empresarial de sus actividades con objetivos lícitos e ilícitos, capacidad tecnológica profesional, diversificación en áreas territoriales de sus actividades; conexiones e influencia con el poder público; potencia poder intimidatorio; e internacionalización.

Esto es, se trata de establecer un subtipo penal agravado cuando en la organización criminal concurren varias de las circunstancias expuestas.

El tipo penal debería ser construido, por tanto, como un tipo mixto alternativo, con características, además de las indicadas por Europol, por las siguientes:

- Establecimiento de normas internas de comportamiento;
- establecimiento de órganos propios de enjuiciamiento y sanción;
- ritos o signos de iniciación y pertenencia;
- prohibición de abandono de la organización;
- control de una parte del territorio; y
- empleo de la violencia para conseguir sus fines.

Introducción del tipo penal de incremento patrimonial injustificado

Este tipo penal tendría aplicación no sólo en los supuestos de criminalidad organizada, sino también en las investigaciones relativas a los delitos económicos y de corrupción, competencia de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

Respecto de estos últimos, crear la figura delictiva que castiga el enriquecimiento ilícito de las autoridades o de los funcionarios que participan del ejercicio de la función pública, representaría un avance en aquellos casos en los que desde esa función pública hayan participado en actos de corrupción y hubieran resultado absueltos.

En consecuencia, este tipo penal se configuraría como un tipo penal de peligro abstracto, siendo además, un tipo subsidiario que sería sólo aplicable ante la falta de otro delito contra la Administración Pública.

La construcción básica del tipo penal pivotaría sobre la existencia de un incremento patrimonial relevante que, al modo de las exigencias de los indicios del blanqueo de capitales expuestos por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, delate una desproporción entre los ingresos legales (dada la obligación del contribuyente de declararlos) y los injustificados. En definitiva, solo cabrá aplicar este delito en aquellos supuestos en los que el Estado, a partir de las obligaciones de los ciudadanos respecto de las Haciendas Públicas, pueda aportar los dos anteriores elementos y concurra una falta de justificación de su procedencia.

En la actualidad, además, nuestro Código Penal ha recogido estos elementos en los artículos 127 bis (párrafo 2.º) y 127 quiquies (párrafo primero, apartado segundo), en el que habla incluso de «indicios relevantes».

Por otra parte, se ha de recordar que la Convención de Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, *contra la corrupción*, en su artículo 20 exhorta a los Estados firmantes a que *con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptarlas medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.*

2. DERECHO PROCESAL

Propuesta de reforma del art. 264 LOPJ

La interpretación de las normas jurídicas para su adecuada aplicación al caso concreto supone una labor compleja y de difícil precisión, sobre todo en aquellos casos en los que la norma debe ser aplicada a supuestos no comunes o habituales, ajenos a la voluntad inmediata del legislador. Este problema se acentúa en los primeros momentos de vigencia de una norma jurídica pues, no en vano, viene a ser la interpretación judicial reiterada de las normas y su aplicación a supuestos similares, lo marca el camino a las nuevas interpretaciones jurídicas de la norma que se vienen planteando. Esta solución es todavía mucho más evidente cuando se trata de la interpretación y aplicación de la Ley llevada a cabo por el Tribunal Supremo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.6 del Código Civil, formará de esta manera la jurisprudencia que, como fuente del derecho, complementará el ordenamiento jurídico.

Con el fin de facilitar esa labor interpretativa de las normas jurídicas, llevando a cabo una unificación de criterios indispensable para el establecimiento de la necesaria seguridad jurídica en la aplicación del derecho, el art. 264 LOPJ establece que «Los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala se reunirán para la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, especialmente en los casos en que los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala o Tribunal sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales». Estos plenos, de carácter no jurisdiccional –a diferencia de los que regula el art. 197 LOPJ–, cuando se trata de las Salas del Tribunal Supremo, se han venido convirtiendo en una herramienta privilegiada para la interpretación del derecho y la cristalización de la jurisprudencia que posteriormente emana de los mismos. Tal es así que, hoy en día, los acuerdos de pleno no jurisdiccional de las diferentes salas del Tribunal Supremo cuentan con una mención destacada en los repertorios de jurisprudencia, así como de una consideración privilegiada entre los intérpretes y aplicadores del derecho.

No obstante lo anterior, la Fiscalía General del Estado se ve en la obligación, en numerosas ocasiones, de llevar a cabo una interpretación de las normas jurídicas, sobre todo en supuestos de reformas legislativas, con carácter previo a su aplicación concreta por los Tribunales de justicia. Efectivamente, el mantenimiento del principio de unidad de actuación que, conforme al art. 124 CE, preside el ejercicio

de las funciones del Ministerio Fiscal, obliga, a través de las Instrucciones, Circulares y Consultas que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), a establecer pautas interpretativas para la aplicación del derecho, en algunas ocasiones, respecto de normas jurídicas todavía no aplicadas por los Tribunales. Esta labor interpretativa, previa a la jurisdiccional, corre el riesgo de asumir posiciones que posteriormente no coincidan con la interpretación jurisprudencial que, en su momento, se haga de las normas interpretadas.

Con carácter general, los propios documentos de la Fiscalía General del Estado introducen una cláusula conforme a la que la interpretación postulada vinculará a los Fiscales «en tanto no se consolide una jurisprudencia en sentido contrario» y ello no tiene porqué generar consecuencias negativas.

Sin embargo, en algunos casos, adelantar un criterio cuando aún no hay jurisprudencia puede ser peligroso. Piénsese en supuestos en los que se trata de determinar los presupuestos de validez de determinadas actividades probatorias. Si el criterio del Tribunal Supremo es al final diferente al mantenido por la Fiscalía, puede generarse el efecto pernicioso de una pluralidad de procedimientos penales viciados de nulidad.

En esta situación y con la finalidad de conseguir que la actuación de la Fiscalía no siga interpretaciones divergentes a las que posteriormente con toda probabilidad va a asumir la jurisprudencia del Tribunal Supremo, generando con ello esfuerzos improductivos y expectativas estériles –cuando no efectos aún más graves–, se propone introducir una reforma puntual en el art. 264 LOPJ para posibilitar que el Fiscal General del Estado pueda plantear a las diversas salas del Tribunal Supremo, con carácter previo a la aplicación de determinadas normas jurídicas, consultas concretas sobre su interpretación, especialmente en los supuestos de reformas legislativas. De esta manera, a través del cauce del Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional, se podrían adelantar soluciones interpretativas conducentes a evitar la inseguridad jurídica que puede derivarse del mantenimiento por parte de la Fiscalía de posturas interpretativas que posteriormente no sean asumidas por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo.

Con la finalidad expuesta, se propone añadir un apartado 4 al art. 264 LOPJ con el siguiente contenido:

«4. Cuando se trate de las salas del Tribunal Supremo, la propuesta para la convocatoria del Pleno a que se refiere el apartado primero de este artículo podrá ser a instancias del Fiscal General del Estado, para someter a la consideración de la Sala respectiva la interpretación de normas jurídicas o prácticas procesales, con la finalidad

de unificar el criterio a seguir. En este caso, también quedará a salvo la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, así como la independencia de la Fiscalía para el planteamiento de otros criterios de interpretación a los resueltos por el Pleno.»

La reforma que se propone en ningún caso será vinculante para el Fiscal General del Estado, ni en la necesidad de plantear la convocatoria de Pleno, ni en la de asumir las líneas de interpretación propuestas. Del mismo modo, tampoco limitaría la capacidad de la Fiscalía para mantener ante los Tribunales líneas de interpretación divergentes de criterios jurisprudenciales consolidados cuando considere oportuno un replanteamiento de los mismos.

Por lo tanto, la reforma legislativa que se propone se plantea como una nueva herramienta para promover la seguridad jurídica y la unidad de actuación, preservando en todo caso la autonomía funcional de la Fiscalía.

3. DERECHO PROCESAL PENAL

Propuesta de modificación de la dispensa del derecho a declarar del artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con los menores de edad

El art. 24.2 in fine CE señala que *la Ley regulará los casos en que por razón de parentesco no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos*. Y el art. 416 de la LECrim establece que estarán dispensados de declarar, entre otros, *los parientes del procesado en línea directa ascendente y descendente*, y que el Juez de Instrucción advertirá al testigo comprendido en tal dispensa de que no tiene obligación de declarar contra el procesado, pero que puede efectuar las manifestaciones que estime oportunas, que serán recogidas.

No es difícil encontrar una justificación de esta dispensa de declarar, ya que la razón de acogerse a la dispensa queda plenamente justificada tanto por los vínculos de solidaridad entre el testigo y el acusado, lo que resulta acorde con la protección de las relaciones familiares que dispensa el art. 39 de la Constitución, así como en el derecho a proteger la intimidad del ámbito familiar. En definitiva, el secreto familiar tiene su fundamento en los vínculos de solidaridad que existen entre los integrantes del vínculo familiar dentro de los límites recogidos en dicho art. 416 LECrim.

De ello se deriva que con carácter vinculante, antes de proceder a la declaración de la persona que pueda estar protegida por tal dispensa, debe ser instruido precisa y concretamente por quien va a recibirle tal declaración, y ello se mantiene en todas y cada una de las declaraciones que pueda prestar. Por tanto el deber de instruirle es predicable para la policía en fase de atestado policial, al Juez de Instrucción en fase de la encuesta judicial, y por el Presidente del Tribunal en relación a las declaraciones en fase de juicio plenario, siendo relevante recordar que el art. 707 de la LECrim así lo tiene expresamente reconocido. La sanción en caso de omisión de tal deber de información es la imposibilidad de valorar tal declaración que como tal es nula. Por ello la validez de la misma tiene como presupuesto la previa instrucción de la dispensa a que puede acogerse. Tal artículo no es un derecho de la persona concernida a no declarar sino más limitadamente a no declarar contra el acusado con el que está unido por un vínculo familiar dentro del círculo marcado por el art. 416 LECrim.

Obviamente tal derecho a la dispensa es un derecho renunciabile, pero para renunciar a un derecho debe facilitársele a la persona concernida de tal derecho a la dispensa, y solo entonces, la renuncia a la misma, debidamente informada al respecto podrá ser válida, y solo, insistimos, en relación a lo referente a la persona con la que tiene el parentesco dentro del círculo familiar reconocido en el art. 416 LECrim; respecto de las demás cuestiones extramuros de esa relación, es claro que tiene obligación de declarar. En tal sentido se pueden citar las SSTs de 27 de octubre de 2004, 12 de julio de 2007, 10 de mayo de 2007, 20 de febrero de 2008, 13/2009.

Cuestión diferente es cuando el testigo en quien concurra el derecho de dispensa sea al mismo tiempo víctima del delito en cuyo caso, la espontánea denuncia que efectúe de los hechos, en cuanto que es víctima no exige la previa instrucción del derecho de dispensa. En tal sentido, STC 94/2010, de 15 de noviembre. También son declaraciones jurisprudenciales respecto del alcance de la dispensa, que el art. 416.1 del CP no introduce a favor del testigo, ni siquiera cuando es parte perjudicada formalmente personada, ningún poder de disposición sobre el objeto del proceso. Y tampoco le otorga una extravagante capacidad de selección de los elementos de investigación o de prueba que hayan de ser valorados por el Tribunal y que se hayan generado válidamente en el proceso.

Sin embargo, nada se dice en la ley sobre la dispensa en los casos en los que el testigo es menor de edad. Creemos que el legislador ha desaprovechado una magnífica oportunidad de regular esta materia en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del *Estatuto de la Víctima del Delito*.

Son varias las cuestiones que pueden plantearse sin atisbar una fácil solución. Es evidente que en principio la dispensa alcanza también a los menores de edad, pero los problemas prácticos que se plantean son diversos principalmente en menores de corta edad e incluso en el caso de menores que hayan alcanzado también cierta madurez al poder ser contrario al interés del menor.

Como pautas interpretativas en relación con la violencia de género, el Tribunal Supremo en el pleno no jurisdiccional que tuvo lugar el día 24 de abril de 2013, examinó la exención de la obligación de declarar prevista en el artículo 416.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y tras el debate correspondiente se tomó, por mayoría, el siguiente acuerdo:

«La exención de la obligación de declarar prevista en el artículo 416.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal alcanza a las personas que están o han estado unidas por alguno de los vínculos a que se refiere el precepto. Se exceptúan:

- a) La declaración por hechos acaecidos con posterioridad a la disolución del matrimonio o cese definitivo de la situación análoga de afecto.
- b) Supuestos en que el testigo esté personado como acusación en el proceso.»

Como novedad puede añadirse también la STS 449/2015, de 14 de julio, ponente Joaquín Jiménez García, añade que «en la medida en que la víctima ejerció la acusación particular durante un año, aunque luego renunciara al mismo, se convierte en persona exenta de la obligación de ser informada de su derecho a no declarar. Añade que su derecho a hacer uso de la dispensa había decaído con el ejercicio de la acusación particular, ya que, si se resolviera de forma contraria y a voluntad de la persona concernida, se estaría aceptando que sucesivamente y de forma indefinida la posibilidad de que una misma persona pudiera tener uno u otro estatus, a expensas de su voluntad, lo que en modo alguno puede ser admisible. El ejercicio de la acusación particular durante un periodo de tiempo le novó su status al de testigo ordinario y la declaración prestada en el plenario sin haberle hecho la advertencia es válida como fuente de prueba».

A nivel jurisprudencial y en relación con los menores de edad son interesantes también las siguientes sentencias:

– STS n.º 699/2014, de 28 de octubre, en la que el Magistrado ponente, Antonio del Moral García, con brillantez rechaza la pretensión del recurrente consistente en cuestionar la validez de la prueba ante la ausencia de advertencia alguna ante el deber de declarar para el

menor víctima de abusos cometidos por su progenitor. Se trataba de un menor con cuatro años de edad en el momento de los hechos y de once cuando se celebró el juicio. Entre los razonamientos merecen destacarse: la previsión del art. 416 LECrim es una garantía establecida para el testigo y no para el imputado. No es un derecho de éste, sino de aquél. No se pueden deformar las cosas hasta convertir ese derecho de determinados testigos, víctimas en ocasiones, en una especie de boomerang que se vuelve contra ellos dejándolos desprotegidos y privándoles de la tutela judicial efectiva que han reclamado (...) el menor, dada su baja edad, no podía acogerse a ese derecho o facultad por sí mismo: un niño, ni con cuatro ni con siete (folio 206), ni con ocho (folio 289), ni con once años (acto del juicio oral), goza de la madurez emocional necesaria para captar el alcance del conflicto que justifica esa previsión; ni, por tanto, de la capacidad para dilucidar si debe acogerse o no a ella. No hay que esperar a la mayoría de edad para estar en condiciones de usar de esa habilitación. Pero sí ha de contarse con la indispensable madurez según un juicio ponderativo que deberá efectuar el Juzgador. Los arts. 162.1 Código Civil y 2 y 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor invitan a ese entendimiento.

Esas condiciones de madurez probablemente pueden presumirse de manera indubitada a partir de una edad (quizás los dieciséis años, sin pretender con esto fijar fronteras claras y precisas) (i); ha de confiarse a un juicio casuístico en otra franja de edad (ii); y, por fin, ha de negarse rotundamente por debajo de otra (¿doce años?: algunas normas toman ese momento como referente significativo).

No ostentando capacidad para determinar en ese punto la propia conducta, en principio habrá de confiarse a los representantes legales (argumento ex art. 162 Código Civil) la decisión sobre si el menor debe declarar o no en los supuestos prevenidos en el art. 416 LECrim, aunque no lo especifique así claramente la Ley Procesal Penal a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos (v.gr., el británico). Cuando se aprecia un conflicto de intereses con uno de los progenitores (es patente que estamos ante uno de esos casos), será el otro progenitor el llamado a adoptar la decisión oportuna en nombre y representación del menor (art. 163 del Código Civil).

– STS Sala 2.^a de 26 octubre 2009, Confirma la sentencia de instancia que había estimado que «la niña era un testigo no víctima de un delito de violencia de género, y que concurría una circunstancia que no podía ser obviada, como era el hecho de su minoría de edad, y no una minoría de edad cercana a la mayoría, sino que, nacida el 15-1-2000, contaba en la fecha de la exploración con la edad de tan

sólo seis años, observó que el fundamento del art. 416 quedaba desvirtuado y no resultaba de aplicación.

La reforma que se propone va dirigida a que, dentro del artículo 416, se contemple y se dé una solución a la dispensa del deber de declarar de los testigos menores de edad, víctimas de hechos delictivos cometidos por alguna de las personas con las que guarde la relación de parentesco del artículo 416. Habría que tener en cuenta el grado de madurez del menor, presumiendo ésta desde una determinada edad, y el conflicto de intereses que puede producirse con uno o ambos progenitores en menores de corta edad.

En estos supuestos se ha de considerar relevante el papel que tiene que desempeñar el Ministerio Fiscal en su función de protección de la víctima y de los menores de edad. Si, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 del Código Penal, el Ministerio Fiscal está facultado para perseguir determinados delitos aun supliendo la inactividad de los representantes legales del menor o persona desvalida, con mayor motivo podría estar facultado para decidir sobre el derecho de dispensa en estos supuestos. A mayor abundamiento, si la legislación civil exige la autorización judicial (art. 116 del Código Civil) para que los progenitores o representantes legales renuncien a determinados derechos económicos, con mayor motivo debería estar justificada la intervención del Ministerio Fiscal para decidir en estos supuestos.

Modificación de la competencia de la Audiencia Nacional (art. 65 LOPJ)

El delito previsto en el artículo 570 bis, del Código Penal, abarca un grupo muy amplio de conductas por lo que su asunción por la Audiencia Nacional propiciaría un exceso que iría en contra de su eficacia y de la propia concepción de tribunal especializado.

Por ello, el criterio de atribución de la competencia a la Audiencia Nacional debe mezclar la concurrencia de dicha conducta típica con otras circunstancias que obliguen a un tratamiento por un órgano judicial especializado.

Este filtro de conductas puede realizarse de una doble forma. En primer lugar, relacionando el delito de organización criminal con determinados delitos que cometen los miembros de la misma. En segundo lugar, relacionando el delito de organización criminal con el territorio en el que se mueve la organización criminal. Existe aún un tercer criterio mixto que consiste en aunar los dos anteriores y que es

el debería ser utilizado para evitar una excesiva sobrecarga de la Audiencia Nacional.

En aplicación del primer criterio sería competente la Audiencia Nacional si la organización criminal cometiere alguno de los siguientes delitos:

- Delito de blanqueo de capitales (habría que introducir el factor extranjero o territorial);
- tráfico de drogas;
- falsedad de moneda;
- prostitución y corrupción de menores;
- trata de seres humanos y tráfico ilegal inmigración ilegal de personas;
- homicidio y lesiones;
- detenciones ilegales y secuestros;
- amenazas, coacciones, torturas y extorsión; y
- contra la propiedad intelectual e industrial.

Este criterio, sin embargo, podría plantear inconvenientes al implicar una extensión del ámbito competencial de la Audiencia Nacional, a asuntos cometidos en una única provincia por una organización criminal.

El criterio de la territorialidad, por sí solo, llevaría a la asunción de competencias por la Audiencia Nacional cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando la organización criminal tenga carácter transnacional; y
- cuando la organización criminal actúe en dos o más provincias de España.

Una vez más, el solo criterio de la territorialidad llevaría a una extensión que es deseable limitar. En efecto parece razonable, por ejemplo que las organizaciones criminales dedicadas en exclusiva a realizar delitos contra la propiedad, si no encuentran un elemento diferenciador y de mayor gravedad como es el carácter transnacional, deban ser investigadas por los órganos judiciales del lugar de comisión de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 y siguientes, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por ello, definitivamente, se aboga por atribuir la competencia de la Audiencia Nacional, adoptando el criterio mixto, es decir, cuando se trate de organizaciones criminales que cometen alguno de los delitos enumerados anteriormente y, además, cuando concurra en ellas, bien el carácter transnacional de la organización, bien la comisión de hechos en dos o más provincias españolas.

Especialización de Magistrados y forma de acceso a la Audiencia Nacional (modificación art. 329.5 LOPJ)

En la lucha contra el crimen organizado es necesaria una especialización y coordinación. La lucha del Estado de Derecho contra el crimen organizado debe ser integral. En la ejecución de la política criminal española, se ha potenciado la aplicación de los criterios de especialización y coordinación en la lucha de la Administración de Justicia contra la criminalidad organizada. Señalaba el Juez Falcone cómo la lucha contra la mafia resulta compleja y, además, requiere una especialización por parte de los órganos del Estado encargados de esta tarea. Incluso, añadía, se necesitan importantes conocimientos sociológicos y antropomorfos.

En España existe actualmente una especialización tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil y, en el ámbito autonómico, de los Mossos d'Esquadra, siendo el crimen organizado abordado también desde el ámbito del Servicio de Vigilancia Aduanera y de Instituciones Penitenciarias, que ha visto el enorme poder que desde las cárceles tienen las personas en situación de privación de libertad.

No obstante, existe una asignatura pendiente, que es la especialización de los Juzgados o Tribunales, frente a la labor de la Fiscalía, que ha venido realizando un importante trabajo de especialización desde 2006.

En el ámbito de los Juzgados o Tribunales esta especialización se podría iniciar desde el propio acceso a la Audiencia Nacional. Éste sería no sólo el contemplado actualmente que se basa en la antigüedad de los peticionarios, sino que unido al requisito de una cierta permanencia en la carrera judicial, cabría introducir una cierta discrecionalidad en el Consejo General del Poder Judicial que le permitiera valorar una ficha curricular o la especialización (a través de la formación continuada) del peticionario.

Necesidad de desarrollo legislativo de la protección de las víctimas en fase de ejecución

La protección de las víctimas contemplada en el Estatuto de la Víctima se encuentra bien desarrollada en la fase preprocesal, de instrucción y de enjuiciamiento. Sin embargo adolece de falta de proyección en la fase de ejecución, lo que debe sin duda asociarse a la propia escasez de normas dedicadas a esta fase del sistema procesal penal en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Actualmente no se aclara cómo los Juzgados de Vigilancia pueden tomar conocimiento de la voluntad de las víctimas de participar en esta fase, ya que la posibilidad de tras-

lado del recluso a distintos Centros Penitenciarios les aleja del Juez o Tribunal sentenciador, que es quien debe actualizar al iniciar la ejecutoria la instrucción de derechos conforme al art. 5.2 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del *Estatuto de la Víctima del delito* (EVD). El régimen de los permisos y de salidas autorizadas que permite su concesión a Instituciones Penitenciarias y la materialización de los autorizados por el Juzgado de Vigilancia penitenciaria por parte de la propia Institución debería permitir la comunicación con los Servicios de Atención a las Víctimas de las Instituciones Penitenciarias, que sin embargo el Reglamento de desarrollo del EVD no solo no contempla, sino que incluso llega a excluir la comunicación por parte de los Servicios Penitenciarios, que sin embargo lo cumplimentan protocolizadamente para los supuestos de víctimas de violencia de género por conducto de las Coordinaciones Provinciales de las Subdelegaciones del Gobierno.

Se hace necesaria esta reforma legal, que se inspiraría en los principios siguientes, a desarrollar en la LECrim:

1.º Preceptiva y explícita instrucción de derechos de las víctimas en los Juzgados y Tribunales sentenciadores al iniciarse la Ejecutoria.

2.º Cesión por Juzgado y Tribunal sentenciador *ex lege* de los datos de las víctimas que soliciten hacer uso de sus derechos a Instituciones Penitenciarias.

3.º Coordinación de las Instituciones Penitenciarias con: a) los Juzgados de Vigilancia para participar cuando se desarrollen los incidentes contemplados en el art. 13 EVD que existen víctimas que solicitaron participar en las resoluciones judiciales de dichos incidentes; y b) con los Servicios de Atención a las Víctimas para participar las decisiones adoptadas que puedan comprometer su seguridad, si así lo solicitaron, así como a las víctimas de violencia de género que no hayan renunciado a esta comunicación.

Modificación del art. 13 LECrim, a los efectos de incluir como medida cautelar la restitución de los bienes sustraídos o usurpados a sus legítimos titulares

La ocupación sin autorización de un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o mantenerse en ellos contra la voluntad de su titular (art. 245.2 CP), está sancionado con pena de multa de tres a seis meses. Como consecuencia de la reforma operada en el Código Penal por la LO 1/2015, de 30 de marzo, se produjo una degradación sobrevenida en este tipo penal al ser modificado el artículo 13 CP, en cuyo apartado 3 se señala que «son delitos leves las infracciones que

la ley castiga con pena leve» y el 4, en su segundo inciso, que «cuando la pena, por su extensión, pueda considerarse como leve y como menos grave, el delito se considerará, en todo caso, como leve». En consecuencia, la pena señalada para este delito, de conformidad con los artículos 13.3 y 4 y 33.3 j) y 4 g) del CP, tiene el carácter de leve.

Dado que la consecuencia principal de este delito es la privación del ejercicio del derecho de propiedad al titular de un inmueble y su prolongación en el tiempo hasta que es dictada una sentencia condenatoria para el usurpador, cabe plantear la posibilidad de adoptar medidas cautelares que restituyan el inmueble a su legítimo titular.

El art. 13 LECrim introduce genéricas posibilidades cautelares en protección de la víctima al disponer que *se consideran como primeras diligencias la de consignar las pruebas del delito que puedan desaparecer, la de recoger y poner en custodia cuanto conduzca a su comprobación y a la identificación del delincuente, la de detener, en su caso, a los presuntos responsables del delito, y la de proteger a los ofendidos o perjudicados por el mismo, a sus familiares o a otras personas, pudiendo acordarse a tal efecto las medidas cautelares a las que se refiere el artículo 544 bis o la orden de protección prevista en el artículo 544 ter de esta Ley.*

Las medidas que podrían adoptarse al amparo del art. 13 serían —dejando aparte las remisiones que el propio art. 13 hace a los art. 544 bis y ter— las siguientes: 1) restitución inmediata a la víctima de aquellos bienes robados que hubieran sido recuperados, en la medida en que la víctima acreditase de modo fehaciente sus derechos sobre los indicados bienes, 2) atribución a la víctima del uso y disfrute con carácter provisional del bien que adquirido de buena fe hubiera sido objeto del delito, al amparo de la aplicación del art. 464 CC, y 3) asistencia a enfermos o heridos conforme a lo dispuesto en el art. 785.8.ª g.

Por lo tanto, cabe entender que el art. 13 LECrim habilita al Juez acordar el acceso urgente a su vivienda de quien se ha visto desposeído por hechos presuntamente delictivos. En principio, parece que ningún obstáculo debiera existir para la adopción de estas medidas en el juicio por delitos leves.

Ahora bien, la realidad pone de manifiesto que con frecuencia no se adoptan este tipo de medidas, siendo una de las razones esgrimidas la falta de previsión legal expresa.

Es por ello, que parece razonable introducir un inciso en el art. 13 LECrim a fin de que se recoja de forma expresa la posibilidad de acordar como medida cautelar el reintegro en la posesión con carácter provisional a los legítimos titulares de los bienes muebles o inmuebles sustraídos o usurpados.

4. PROCESO PENAL DE MENORES

Para suprimir del art. 19.6 de la LORPM el requisito de la aprobación judicial del compromiso de conciliación o reparación suscrito por las víctimas menores de edad o incapaces, y la referencia correlativa contenida en el art. 5.1 d) del Reglamento de la LORPM

El art. 19 de la LORPM regula las llamadas «soluciones extrajudiciales», una de las manifestaciones del principio de oportunidad cuyo ejercicio atribuye la Ley en exclusiva al Ministerio Fiscal.

Dicho precepto habilita al Fiscal para solicitar del Juzgado de Menores el sobreseimiento basándose en alguna de tres opciones de «justicia reparadora» que contempla: conciliación, reparación o una actividad educativa extrajudicial, realizadas por el menor infractor.

El Juez de Menores carece de facultades instructoras y de iniciativa en cuanto al ejercicio del principio de oportunidad, por lo que permanece al margen mientras se desarrolla el proceso de conciliación entre menor infractor y víctima, o se lleva a efecto la reparación o actividad educativa extrajudicial.

La intervención judicial es a posteriori, cuando se recibe en el Juzgado la petición de sobreseimiento del expediente remitida por el Fiscal, por haberse realizado con éxito la mediación, reparación o actividad educativa.

En puridad, el control jurisdiccional del Juez de Menores, en su papel de «Juez de Garantías», se constriñe a verificar la observancia de los presupuestos legales previstos en el art. 19 LORPM para el ejercicio de esa facultad por el Fiscal, esto es, la comprobación de que se trate de un delito leve o menos grave, sin violencia o intimidación graves, y que se haya concluido satisfactoriamente la conciliación, reparación o actividad. Si es así deberá acordar el sobreseimiento mediante auto, y sólo podría, en principio, rechazar la propuesta de sobreseimiento cuando no apreciase que concurren tales condiciones legales (por ejemplo, si fuese un delito castigado con pena grave conforme a los arts. 13.1 y 33.2 CP, o no se hubiese culminado la reparación por causa no imputable al menor infractor).

Sin embargo, contradiciendo en parte esa posición del Juez, el art. 19.6 LORPM prevé que en los casos en los que la víctima del delito o falta fuere menor de edad o incapaz, el compromiso al que se refiere el presente artículo habrá de ser asumido por el representante legal de la misma, con la aprobación del Juez de Menores.

Este requisito de la aprobación judicial cuando la víctima fuese menor o incapaz, desde antes incluso de la promulgación de la LORPM, fue objeto de críticas en trabajos doctrinales y entre los Fiscales integrados en las Secciones de Menores.

Se oponía, principalmente, que no tenía sentido dar entrada al Juez en esa fase procedimental, asignándole, además, una competencia que le es ajena, pues la defensa de los menores e incapaces incumbe estatutariamente al Ministerio Fiscal (art. 2.7 EOMF), que es quien impulsa la realización de tales soluciones extrajudiciales.

También se ha esgrimido como argumento en contra la paradoja legislativa que supone atribuir en este punto mayor capacidad de obrar al menor de edad infractor que al menor víctima del delito, pues al infractor se le confiere la plena capacidad procesal de realizar por sí mismo la conciliación o asumir el compromiso de reparación, debidamente asistido por su letrado (art. 5.1 b y 2 Reglamento), pero sin necesidad de autorización judicial.

A tan sólidas razones pueden sumarse otras de carácter práctico, pues esa autorización judicial previa supone añadir un trámite burocrático innecesario, que ralentiza el proceso, contraviniendo las exigencias de celeridad inherentes a la Justicia Juvenil.

Incluso el requisito de la aprobación judicial para esos casos, que se recogía ya en el texto del Proyecto de Ley, fue cuestionado en vía parlamentaria, donde se pretendió excluirlo. La enmienda n.º 43 del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida así lo propuso, con la siguiente motivación: parece excesivo que la conciliación o la reparación en los que la víctima es menor o incapaz, deba ser aprobada por el Juez de Menores (art.19. 6 *in fine*) y ello porque se trata de una actividad extrajudicial, porque supondrá un obstáculo procesal o de trámite que no está previsto en la ley, y porque no va a tener relevancia en la responsabilidad civil (art. 19.2 *in fine*)... La enmienda, pese a su acertada fundamentación, no prosperó.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la LO 5/2000, se aprobó mediante RD 1774/2004, de 30 de julio, el Reglamento de desarrollo de la misma. El art. 5 de dicho Reglamento, sobre el «modo de llevar a cabo las soluciones extrajudiciales», en su n.º 1 d), *in fine*, insiste en ese requisito, aunque no usa el término de «aprobación», sino que exige que el consentimiento del menor o incapaz sea confirmado por sus representantes legales y puesto en conocimiento del juez de menores competente.

Todos los argumentos antes expuestos son por sí suficientes para una propuesta de reforma de los preceptos citados, que suprima la necesidad de aprobación judicial o la puesta en conocimiento del Juez

de los compromisos de conciliación o reparación efectuados por menores o incapaces con la anuencia de sus representantes legales.

La razón por la cual no se ha formulado hasta el momento actual, pese a las numerosas propuestas de reforma legislativa presentadas por la Unidad Coordinadora de Menores en años anteriores, ha sido la escasa o nula incidencia del requisito de la aprobación judicial previa en esos casos, pues –debe reconocerse– en la práctica, generalmente, se ha omitido su observancia.

En la mayor parte de las provincias ni se ha recabado por las Secciones de Menores de Fiscalía la aprobación judicial ni los Jueces de Menores la han exigido, quizá conscientes, tanto unos como otros, de la irrelevancia de ese requisito legal, máxime teniendo en cuenta que, finalmente, el control jurisdiccional se produce en todo caso, pues es el Juez quien mediante auto habrá de estimar –o denegar, si no procediera– la petición de sobreseimiento del Fiscal, una vez realizada la conciliación o reparación.

Sin embargo, la Sección de Valencia, en su informe de este año para la Memoria de la FGE, alude a los problemas suscitados allí por la exigencia del cumplimiento de ese requisito por parte de uno de los Juzgados. Se refiere que el Magistrado devolvió varias causas a Fiscalía por ese y algún otro motivo –como discrepancias en la calificación jurídica– pretendiendo que el Fiscal continuase con el expediente, pese a ni siquiera existir en los respectivos casos acusaciones particulares. Finalmente, los autos fueron apelados y la AP de Valencia estimó los recursos del Fiscal, acordando el sobreseimiento de los expedientes.

Vistas semejantes disfunciones, en previsión de que puedan reproducirse en otros lugares, y teniendo en cuenta todos los argumentos desbrozados, así como la inutilidad de la previsión legal de aprobación judicial del art. 19.6 *in fine* de la LORPM y su inobservancia en la práctica, se propone su supresión del texto de la LORPM y la derogación correlativa de la referencia a la «puesta en conocimiento del juez» del art. 5.1 d) del Reglamento de la LORPM.

De adaptación de la terminología de la LORPM a la reforma del CP operada por LO 1/2015, sustituyendo las referencias a las «faltas» por el término «delitos leves»

La LO 1/2015, de 30 de marzo, reformó sustancialmente el Código Penal y también la LECrim, en particular lo relativo al tratamiento de

las faltas, que desaparecen del ordenamiento jurídico como categoría diferenciada de infracción criminal frente a los delitos.

Dicha Ley no mencionaba explícitamente la LORPM en ningún momento, ni modificaba tampoco, de modo expreso, ninguna de sus disposiciones.

Sin embargo, esa reforma del CP sí tenía una incidencia relevante en aspectos concretos de la LORPM, pues el Derecho Penal de menores se configura dentro del mismo marco sustantivo que el de adultos, esto es, el CP y leyes penales especiales y ese marco quedaba significativamente alterado.

En el nuevo texto del CP, suprimido el Libro III relativo a las faltas, solo se contemplan como infracciones punibles los delitos (art. 10 CP), que se subdividen en el art. 13 en graves, menos graves o leves, según las respectivas penas aplicables (art. 33 CP).

La Circular 1/2015 FGE, de 19 de junio, *sobre pautas para el ejercicio de la acción penal en relación con los delitos leves tras la reforma penal operada por la LO 1/2015*, apuntaba que aunque algunos de los hechos descritos antes como faltas dejan de ser sancionados penalmente, sin embargo, en buena parte de los casos los comportamientos antes castigados así no se despenalizan, sino que siguen tipificados, a partir de ahora como delitos leves, *nomen iuris* novedoso en nuestra legislación penal.

Sin embargo, correlativamente la LORPM no fue adaptada a ese cambio de la normativa penal, a pesar de que en su articulado aparecen hasta diez alusiones a las «faltas» como infracción criminal distinta a los delitos:

– Art. 1.1: Declaración general: «Esta Ley se aplicará para exigir la responsabilidad de las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales».

– Art. 7.1.n): medida de privación de permiso aplicable cuando el delito o falta se cometa usando un vehículo a motor o ciclomotor.

– Art. 9.1: reglas para la determinación de medidas: medidas aplicables a las faltas.

– Art. 15.1.5.^a): plazo de prescripción de tres meses para las faltas.

– Art. 18.1: relativo al desistimiento respecto a las faltas.

– Art. 19.1: último inciso, 4 y 6: conciliación, reparación y actividades educativas extrajudiciales en las faltas.

– Art. 39.1: segundo párrafo: relativo a la sentencia, que deberá pronunciarse sobre responsabilidad civil del delito o falta.

– Art. 40.1: suspensión de la ejecución de la medida impuesta, que no afecta, en todo caso, a la responsabilidad civil derivada del delito o falta.

Por parte del Fiscal de Sala Coordinador se tuvo constancia, desde el primer momento, que esa omisión del legislador podía plantear dudas, tal y como lo expresaron algunas Secciones de Menores.

Desde la Unidad Coordinadora de Menores siempre se consideró que hubiera sido deseable una adecuación legislativa del texto de la LORPM. No obstante, se estimó también que las dudas hermenéuticas derivadas de la falta de acomodación del texto legal de la LORPM a la reforma del CP no eran irresolubles, a partir de una interpretación integradora de las diferentes disposiciones legales.

Para salir al paso de esas cuestiones y otros problemas interpretativos que la reforma del CP podía generar en la aplicación de la LORPM, y a fin de unificar criterios, se emitió el Dictamen 1/2015, sobre criterios de adaptación de la LORPM a la reforma del Código Penal por lo 1/2015.

En síntesis y por lo que hace a la subsistencia en la LORPM de la expresión «faltas», como variante de infracción criminal, citando literalmente el referido Dictamen, se fijaban las siguientes pautas hermenéuticas:

... el Derecho Penal de menores se encuadra dentro del marco penal determinado por el CP y leyes penales especiales de adultos que le sirven de referencia. La peculiaridad de la Justicia Juvenil reside así, no en el aspecto sustantivo, sino en el procesal, integrado por la LORPM y su Reglamento. Así, debe reputarse como una legislación eminentemente procesal, cuyas imprecisiones o insuficiencias se integran a partir de la remisión expresa que la propia LORPM (DF Primera) hace a la LECrim y a otras normas como derecho supletorio.

Partiendo de ahí, debe tenerse en cuenta, en segundo lugar, la previsión contenida en la Disposición Adicional Segunda de la LO 1/2015, relativa a la instrucción y enjuiciamiento de los delitos leves, que seguirán sustanciándose conforme al procedimiento previsto en el Libro VI de la LECrim, concluyendo finalmente dicha disposición que: *las menciones contenidas en las leyes procesales a las faltas se entenderán referidas a los delitos leves.*

La conclusión que se infiere, aplicando esa disposición y la disposición derogatoria única de la LO 1/2015 como derecho supletorio, es que al ser la LORPM una ley de naturaleza básicamente procesal,

debe entenderse que todas las alusiones a las «faltas», en los preceptos antes transcritos, deben entenderse automáticamente sustituidas por la expresión «delitos leves», como categoría de infracción penal que las reemplaza.

El mismo Dictamen, por lo que hace a este mismo aspecto terminológico, dedica un apartado específico, por sus posibles consecuencias, al tema de la prescripción.

El mencionado art. 15.1 LORPM, uno de los preceptos donde persiste el término «falta», fija el plazo de prescripción de las faltas en tres meses, el de los delitos menos graves en un año y el de los graves en tres años, o en cinco para aquellos delitos graves castigados en el CP con pena superior a diez años.

Ante las posibles dudas sobre cuál debía entenderse que habría de ser el plazo de prescripción de los «delitos leves», el Dictamen 1/2015 se pronunciaba así:

La reforma del CP ha transmutado gran parte de las conductas hasta ahora tipificadas como faltas en delitos leves, para los que se mantiene, en el ámbito procesal, el diseño general del anterior juicio de faltas, que sigue regulado en el Libro VI de la LECrim con los mismos requisitos de competencia objetiva y territorial, legitimación, postulación y las mismas modalidades de enjuiciamiento que antes (*vid.* Circular 1/2015 Apdo. 2).

Es consecuencia lógica, por tanto, que se respete el mismo plazo de prescripción de tres meses establecido en el art. 15.1.5.^a para unas conductas delictivas que en nada se diferencian de las faltas anteriores, más allá de la denominación y sanción.

Carecería de sentido además, en este caso, acudir supletoriamente al plazo de prescripción de un año de los delitos leves previsto en el art. 131.1 del CP, pues el art. 15 LORPM señala unos plazos especiales y no admite, por ello, integración supletoria, amén de que se llegaría al absurdo, pues ese plazo de prescripción es idéntico al previsto en el art. 15.1.4.^a LORPM para los delitos menos graves.

Las interpretaciones consignadas son las asumidas en la práctica judicial, sin que conste que se hayan cuestionado.

Con todo, desde el mismo ámbito judicial, también se ha planteado la necesidad de una revisión legislativa de la LORPM en este punto.

En concreto, en el «Encuentro de Jueces de Menores» celebrado en Madrid, los días 13 a 15 de junio de 2016 (Formación Continua CGPJ-Escuela Judicial), la Conclusión 8.^a que se aprobó llamaba la atención sobre la *...conveniencia de realizar una reflexión de política criminal sobre los efectos que ha generado en la jurisdicción de*

menores la supresión de las faltas y la introducción de los delitos leves por medio de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, especialmente las disfunciones que pueda haber generado la ausencia de una simultánea y coordinada reforma de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Por todas las consideraciones anteriores y, aun manteniendo las directrices hermenéuticas del Dictamen 1/2015 del Fiscal de Sala Coordinador de Menores, se propone una reforma del texto de la LORPM, que reemplace todas las alusiones a las «faltas» por la expresión «delitos leves», con el fin de materializar una adaptación legislativa que indebidamente se soslayó en su día y por razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), desterrando definitivamente cualquier posible duda interpretativa.

5. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Propuesta de reforma del modelo de legitimación del Fiscal en el proceso contencioso-administrativo (art. 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio)

Ya en la Memoria del pasado año quedó constancia del notable impacto que la reforma legal llevada a cabo por L. O. 7/2015, de 21 de julio, había producido sobre el ámbito de actividad procesal del Ministerio Fiscal, y en particular de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Dando aquí por reiterado cuanto en aquella ocasión se argumentaba al respecto y se repite en la presente Memoria, conviene no obstante recordar, en primer lugar, que la introducción de un nuevo artículo 4 bis en la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el fin de regular el incidente de planteamiento de las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 267 TFUE), ha supuesto la exclusión del Fiscal de este tipo de incidentes, poniendo fin a la pacífica práctica anterior basada en la aplicación analógica del art. 35 LOTC, que como es sabido prevé la intervención sistemática del Ministerio Público en la cuestión de inconstitucionalidad. De esta manera, pese a las observaciones formuladas por el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal en sus respectivos informes al Anteproyecto, la Ley prescinde del Fiscal, y por tanto de su función constitucional de defensa de la legalidad, a la hora de analizar eventuales dudas –de legalidad, precisamente– sobre la adecuación de las normas nacionales al Derecho de la Unión. Excepción hecha, claro está, de los casos en que la Fiscalía sea propiamente parte legitimada

en el proceso principal, incluidos aquellos supuestos en que se pueda deducir tal legitimación del art. 11.5 LEC, en materia de tutela de los derechos de consumidores y usuarios, según la interpretación que propugna la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 7 de enero *sobre la intervención del Fiscal en las cuestiones prejudiciales europeas*, que como se apunta en esta Memoria parece haber sido acogida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

También conviene subrayar que si bien esta reforma legal afecta a todos los órdenes jurisdiccionales, la expulsión del Fiscal como órgano dictaminador cobra especial relevancia en el ámbito contencioso-administrativo, como queda demostrado –y a ellas cabe remitir– en las referencias que las Memorias de los últimos años, incluido este, realizan no solo al número, sino sobre todo a la extrema complejidad y la muy relevante importancia jurídica, económica y social de las cuestiones sobre las que esta institución ha tenido ocasión de pronunciarse en el marco de las citadas cuestiones prejudiciales.

En segundo lugar, y ya en el específico ámbito de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la profunda reforma del modelo casacional llevada a cabo por la misma LO 7/2015 ha supuesto la desaparición del recurso de casación en interés de la ley. El cambio es razonable, habida cuenta de que la configuración del nuevo sistema en torno al concepto de interés casacional objetivo justamente centra la casación en su función hermenéutica y nomofiláctica, incorporando en cierto modo el interés de la ley a la propia esencia del modelo. Pero precisamente por eso resulta llamativo, si no paradójico, que no se haya previsto en el nuevo texto legal ninguna vía procesal que permita mantener e incluso potenciar la participación del Fiscal en esa sustancial tarea, inherente a su misión constitucional, de fijación de los términos en que ha de quedar asegurada la efectiva vigencia de la ley. Al contrario, fuera de los supuestos en que la Fiscalía actúa como parte estrictamente legitimada *ad causam*, el absoluto silencio de la norma reformada cierra la puerta a cualquier intervención del Ministerio Público en ese terreno específico de la defensa de la legalidad, ya que su presencia en el proceso contencioso-administrativo ha de ceñirse a *intervenir en los procesos que determine la Ley*, según el art. 19.1.f) LJCA, y aún más concretamente a *defender (...) la legalidad en los procesos contencioso-administrativos (...) que prevén su intervención* (art. 3.14 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).

Estas decisiones legislativas, carentes por otra parte de toda explicación en el preámbulo de la referida Ley Orgánica 7/2015, resultan en consecuencia difícilmente comprensibles desde la perspectiva de la

posición y la misión constitucional del Fiscal, sin que, en particular, puedan justificarse –como ya se decía en la Memoria anterior– por el hecho de que en el proceso contencioso-administrativo siempre sea parte una Administración Pública, que por esencia ya defiende los intereses generales. Otorgar el valor de norma autocumplida al art. 103 CE (que como es sabido impone a las Administraciones la obligación de servir con objetividad a dichos intereses), no solo permitiría, por la vía de reducción al absurdo, considerar también prescindible el propio proceso contencioso administrativo, sino que, en el plano de un análisis jurídicamente riguroso, implica olvidar que en su condición de parte procesal las Administraciones se identifican con su propia definición del interés general, orientada como es obvio –aun cuando sea con plena legitimidad– a la realización de sus concretas pretensiones. De ahí que la coincidencia entre el interés general y el interés de la Administración opere en el ámbito procesal como una mera presunción que, precisamente, ha de confirmarse mediante el control de legalidad que ejerce la Jurisdicción revisora. Renunciar a escuchar una tercera voz como la del Fiscal justo en aquellos supuestos en que no tiene más relación con la materia litigiosa que la que deriva de su propia posición constitucional de defensor de la ley (art. 124 CE) empobrece sin duda el debate, sustrayéndole un matiz de imparcialidad que podía resultar útil para la formación del criterio del Tribunal. En un marco de creciente puesta en valor de la transparencia y el control del ejercicio del Poder público no resulta fácil comprender cuál es la línea inspiradora de la decisión adoptada por el Legislador.

De ahí que, a falta de motivación explícita o de ventaja apreciable a primera vista, la LO 7/2015 haya supuesto en este punto, como textualmente afirmaban las Conclusiones aprobadas en las Jornadas de Fiscales especialistas del orden contencioso-administrativo que tuvieron lugar en octubre de 2016, *un retroceso patente e injustificado de la posición institucional y la función constitucional del Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad, del interés general y de los derechos de los ciudadanos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa*, que, salvo mejor criterio, solo puede ser reconducido con razonables garantías de éxito mediante modificación –por mínima que sea, como se expone– del propio texto legal.

Más al hilo de estas consideraciones derivadas en concreto de la reforma de 2015 hay que añadir una observación relativa, en general, a la actuación del Fiscal en materia de defensa de los derechos de los ciudadanos en el orden contencioso-administrativo. Es importante reparar en que, con contadas excepciones como la materia electoral, la

intervención del Ministerio Fiscal en este ámbito se reduce exclusivamente a los incidentes, trámites y recursos propios del procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales (art. 114 y ss. LJCA), lo que no garantiza en absoluto que tal intervención pueda producirse en todos aquellos asuntos que afectan a esa clase de derechos, ya que es facultad privativa del recurrente optar o no en cada caso por el indicado procedimiento especial o por el procedimiento ordinario. Unilateral decisión de parte, no necesariamente vinculada aunque puede estarlo— a una estrategia procesal, sino a la disponibilidad real de medios para afrontar uno u otro proceso, o los dos simultáneamente, que, sin embargo, resulta determinante de que el Fiscal pueda —o no— incorporarse al debate y hacer explícito su punto de vista, caracterizado sobre todo por los principios de legalidad e imparcialidad y por el efecto unificador e integrador, en el terreno de la igualdad ante la ley, del principio de unidad de actuación.

De este modo se produce, una vez más, la paradoja de que la doctrina judicial y jurisprudencial sobre la configuración y el desarrollo de los derechos de los ciudadanos, y en especial de sus derechos fundamentales, en el contexto de su relación con los Poderes y Administraciones Públicas, se desarrolle en buena medida, y a voluntad del demandante, al margen y sin conocimiento siquiera del órgano al que el art. 124 de la Constitución encomienda de forma explícita su promoción y defensa ante los Tribunales.

Lo hasta aquí expuesto explica que las citadas Conclusiones de las Jornadas de Fiscales especialistas de 2016 incluyeran una propuesta dirigida a la Fiscalía General del Estado para *instar una modificación legislativa dirigida a posibilitar la intervención del Fiscal, con independencia de la naturaleza formal del procedimiento de que se trate, en aquellos supuestos en que puedan resultar efectivamente afectados los derechos fundamentales de los ciudadanos, el interés general o los derechos o intereses difusos o colectivos, en especial cuando implican la impugnación directa o indirecta de disposiciones generales.*

De acuerdo con esa sugerencia formulada de modo unánime por los Fiscales que cotidianamente asumen el esfuerzo de materializar ese cometido constitucional, parece oportuno concretar su contenido en este apartado de la Memoria anual.

A tal fin, lo ideal sería combinar dos objetivos: en primer lugar, se trata como se anticipó de establecer una fórmula sencilla, que comporte una mínima modificación, de manera que pueda facilitarse en términos realistas la labor legislativa que se propone; y en segundo lugar, en cuanto al fondo, debería procurarse una concreción razonable y proporcionada de los supuestos en los que la presencia del Fiscal

en el proceso contencioso-administrativo puede resultar verdaderamente conveniente y eficaz, sin incurrir en un impulso pendular que, en busca de una innecesaria omnipresencia, se traduzca en buena parte de los casos en una intervención meramente formularia, condicionada e incluso devaluada por los limitados medios con los que podría contar la institución para hacer frente a esa tarea.

De ahí que la propuesta que se formula pivote sobre dos ejes:

1) El primero consiste en circunscribir la intervención del Fiscal –más allá de los supuestos en que, como se ha indicado, dispone de legitimación plena como parte procesal propiamente dicha– a aquellos asuntos en los que, por la importancia de la cuestión que se dilucida, por su incidencia en el régimen general de los derechos, deberes o intereses de la totalidad o de determinados grupos de ciudadanos, o por la trascendencia social de la materia debatida, la decisión que haya de adoptar el Tribunal se proyecte más allá del marco cotidiano de la mera aplicación de doctrina a la solución de conflictos concretos.

Como ya se ha indicado, la nueva configuración del recurso de casación, basado en criterios de interés casacional objetivo en buena parte identificables con los supuestos que se acaban de enunciar, caracteriza este recurso como un cauce idóneo para la aportación del criterio del Ministerio Público. Se trataría por tanto de oír al Fiscal antes de pronunciar la última palabra a la hora de sentar doctrina –o más precisamente, jurisprudencia– sobre cómo ha aplicarse la ley en los supuestos de verdadero interés.

Sin embargo la propia naturaleza selectiva del interés casacional aconseja abrir el foco para permitir que la función constitucional del Fiscal alcance a otros asuntos cuya especial trascendencia no cuenta con ese cauce procesal de análisis y revisión: concretamente, aquellos en los que el propio Tribunal Supremo ejerce competencias en primera y única instancia, entre los que el art. 12 LJCA incluye actos y disposiciones –en especial, las disposiciones generales emanadas de los más altos órganos del Estado– que por su entidad y su objeto son muy frecuentemente susceptibles de afectar de manera inmediata al interés general y a los derechos, los deberes y las situaciones jurídicas del conjunto de los ciudadanos o de grupos significativos, sin necesidad siquiera en este punto de una cita expresa de los derechos de los consumidores puesto que esta vía de legitimación ya está abierta por el artículo 11.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Cabe sin embargo sugerir la posibilidad de que ese traslado al Fiscal se produzca obligadamente siempre que afecte a personas o grupos que por motivos de diversa naturaleza (económica, social, cultural) pueden considerarse

especialmente vulnerables. Este concepto jurídico indeterminado aporta no obstante a la regla su propio margen de apreciación, contribuyendo igualmente a flexibilizar su aplicación conforme al prudente criterio del Tribunal.

2) La inicial amplitud de campo que se acaba de sugerir debe sin embargo quedar compensada por el propósito de proporcionalidad y utilidad que se ha anunciado como segundo eje de la propuesta. No se trata de generalizar una sistemática y formularia presencia dictaminadora del Fiscal, en la línea de su clásico y hoy atinadamente cuestionado papel de *amicuscuriae*. Por el contrario, el objetivo es asegurar su intervención precisamente en aquellos asuntos en los que una tercera voz imparcial –en el doble sentido de imparcialidad institucional vinculada al principio de legalidad ex art. 124 CE, pero también de ajenidad a los intereses concretos ventilados en el proceso– pueda agregar un valor verdaderamente útil para el juicio que debe abordar el Tribunal, en orden a la toma en consideración de todos los intereses que verdaderamente pueden estar en juego más allá del legítimo pero inherentemente parcial enfoque de las partes.

Y, por ello, nadie mejor que el propio Tribunal para valorar y ponderar en cada caso si la naturaleza del asunto, el planteamiento formulado por los contendientes y la eventual trascendencia de su resolución aconsejan escuchar el parecer del Ministerio Público. De ahí que esta intervención deba concebirse con carácter sustancialmente facultativo, como una vía disponible para que, a su vez, el Fiscal pueda concretar el alcance y el contenido de su propia aportación, sopesando en qué medida aparecen efectivamente afectados los derechos e intereses cuya defensa le corresponde, y en qué pretensiones concretas debe plasmarse, por consiguiente, esa defensa.

Con arreglo a esos parámetros, el momento idóneo para oír a la Fiscalía es el inmediatamente anterior a la resolución judicial, cuando las posiciones de las partes –y con ellas, el objeto del proceso– están definitivamente definidas, y permiten por tanto al Tribunal valorar la conveniencia y la utilidad de esa intervención, y al propio Fiscal –con esa misma visión utilitarista– acotar el contenido y perfilar el sentido de su dictamen. La enjundia del problema y las circunstancias del caso permitirán al Órgano judicial señalar un plazo razonable a tal fin, que no obstante la norma debería sujetar a un máximo para evitar que este trámite facultativo pueda traducirse eventualmente en una inconveniente dilación del pleito.

La síntesis de estos propósitos puede alcanzarse mediante la simple reforma de un solo precepto legal: el apartado 1.f) del artículo 19 LJCA, que en su redacción actual se limita, como ya se ha señalado, a

fijar por remisión a «la Ley» el ámbito de legitimación del Fiscal en el proceso contencioso-administrativo. La reforma que se propone mantendría esa redacción, añadiendo simplemente la descripción del nuevo supuesto de legitimación procesal específica e incidental, restringida a los supuestos y las finalidades que se han descrito. Cabe sugerir la siguiente redacción:

Art. 19.

1. (...)

«f) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.

No obstante, el Tribunal Supremo podrá, una vez conclusas las actuaciones y por plazo no superior a veinte días, recabar informe del Fiscal en todos aquellos asuntos de su competencia, cualquiera que sea su naturaleza, en los que considere que pueden resultar afectados de manera especialmente relevante el interés general o los derechos fundamentales de las partes o de terceros.

La misma facultad corresponderá a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de los recursos de casación para cuyo conocimiento y fallo son competentes.

El informe del Fiscal al que se refieren los dos párrafos anteriores se recabará siempre que se alegue la vulneración de derechos fundamentales de personas o grupos especialmente vulnerables.»