

MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL

POR LA

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMA. SRA. DOÑA MARÍA JOSÉ SEGARRA CRESPO



MADRID, 2018

MEMORIA

Consta de dos volúmenes con el siguiente contenido:

VOLUMEN I: Actividad del Ministerio Fiscal

VOLUMEN II (se publica en DVD): Estudio estadístico.

MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL

POR LA

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMA. SRA. DOÑA MARÍA JOSÉ SEGARRA CRESPO

VOLUMEN I



MADRID, 2018



Edita: Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia
NIPO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: 056-15-002-7
Depósito legal: M-21547-2018

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

ÍNDICE

VOLUMEN I

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	XV
CAPÍTULO I	
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO	1
1. <i>Actividades del Fiscal General del Estado en el año 2017</i>	1
2. <i>Consejo Fiscal</i>	6
2.1 Composición del Consejo Fiscal	6
2.2 Actividad del Consejo.....	7
2.3 Informe del Consejo Fiscal: proyectos normativos y nombramientos discrecionales en la Carrera Fiscal..	8
2.4 Actividad de la Comisión Permanente del Consejo Fiscal.....	9
2.5 Distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort.....	9
3. <i>Junta de Fiscales de Sala</i>	10
3.1 Junta de 1 de junio de 2017	11
3.2 Junta de 4 de julio de 2017.....	11
4. <i>Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas .</i>	11
5. <i>Inspección Fiscal.....</i>	14
5.1 Introducción	14
5.2. Régimen interior de la Inspección Fiscal.....	14
5.3 Situación y evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal.....	28
5.4 Actividad inspectora de la Inspección Fiscal.....	31
5.5 Actividad gubernativa de la Inspección Fiscal	43
5.6 Actividad disciplinaria	43
	VII

5.7	Referencia a la gestión del complemento de productividad y a la intervención en el concurso para designar fiscales sustitutos.....	44
6.	<i>Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.....</i>	44
6.1	Aspectos Tecnológicos.....	44
6.2	Aspectos organizativos y de recursos humanos.....	48
6.3	Gobernanza institucional.....	53
7.	<i>Secretaría Técnica</i>	57
7.1	Circulares, Consultas e Instrucciones.....	57
7.2	Formación inicial.....	75
7.3	Formación continuada.....	85
7.4	Preparación de informes de Anteproyectos de Ley para el Consejo Fiscal.....	96
7.5	Participación en Comisiones y Grupos de trabajo en representación de la Fiscalía General del Estado....	96
 CAPÍTULO II		
	ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL	99
1.	<i>Fiscalía del Tribunal Supremo</i>	99
1.1	Sección de lo Civil	99
1.2	Sección de lo Penal	101
1.3	Sección de lo Contencioso-Administrativo	129
1.4	Sección de lo Social	155
1.5	Fiscalía Togada de lo Militar	157
2.	<i>Fiscalía ante el Tribunal Constitucional</i>	162
2.1	Introducción.....	162
2.2	Organización de la Fiscalía.....	166
2.3	Derecho procesal constitucional	192
2.4	Resolución de cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo	213
3.	<i>Fiscalía del Tribunal de Cuentas</i>	272
3.1	Introducción.....	272
3.2	La Fiscalía del Tribunal de Cuentas.....	276
3.3	Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora.....	279
3.4	La actividad jurisdiccional.....	295
3.5	Jurisprudencia contable. Auto de 31 de mayo de 2017 de la Sala 3. ^a del Tribunal Supremo.....	316

	<i>Páginas</i>
3.6 Legitimación de las entidades públicas perjudicadas	322
3.7 Novedades en materia de contratación pública.....	325
3.8 Control interno del sector público local.....	336
3.9 Intervención de la Fiscalía en el seminario celebrado en Santander (Universidad Internacional Menéndez y Pelayo).....	341
4. <i>Fiscalía de la Audiencia Nacional</i>	342
4.1 Introducción: sobre el ámbito de actuación de la Fiscalía, las competencias de la Audiencia Nacional y las últimas reformas legales	342
4.2 Organización y funcionamiento de la Fiscalía: instalaciones, plantilla y distribución del trabajo	348
4.3 La actividad en el orden jurisdiccional penal	352
4.4 Diligencias de Investigación	367
4.5 La actuación contra el terrorismo.....	370
4.6 Valoración que efectúa la Fiscalía del fenómeno terrorista por sus diferentes áreas y coordinaciones	378
4.7 La actividad de investigación de la criminalidad organizada y socioeconómica	386
4.8 Los delitos contra la Corona, los Altos Organismos de la Nación y la forma de Gobierno	395
4.9 La jurisdicción penal internacional	396
4.10 La cooperación judicial internacional	399
4.11 Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de Penas.....	416
4.12 Coordinación para la protección y tutela de las víctimas de delitos de terrorismo	424
4.13 La actividad de la Fiscalía de Menores de la Audiencia Nacional	426
4.14 La actividad de la Fiscalía en la Jurisdicción Contencioso Administrativa	430
4.15 La actuación de la Fiscalía ante la jurisdicción social	434
5. <i>Fiscalía Especial Antidroga</i>	438
5.1 Introducción.....	438
5.2 La actividad de la Fiscalía.....	444
5.3 La actividad procesal de la Fiscalía	449
5.4 Diligencias de investigación de la Fiscalía	463
5.5 Actuaciones del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de capitales.....	463
5.6 Datos de la Unidad de Policía Judicial adscrita a la Fiscalía General del Estado	464

6.	<i>Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada</i>	466
6.1	Introducción	466
6.2	Incidencias personales y aspectos organizativos.....	468
6.3	Medios materiales e informáticos.....	473
6.4	Actividad de la Fiscalía	476
6.5	Principales causas en las que interviene la Fiscalía Especial.....	493
6.6	Actividad de las unidades de apoyo y unidades adscritas	516
6.7	La actuación de la Fiscalía Especial: problemas que lastran su eficacia y propuestas de reforma.....	520

CAPÍTULO III

FISCALES COORDINADORES Y DELEGADOS PARA		
	MATERIAS ESPECÍFICAS	533
1.	<i>Violencia de Género</i>	533
1.1	Consideraciones generales	533
1.2	Fallecimientos de mujeres víctimas de violencia de género	535
1.3	Hijos de víctimas de violencia de género. Otras víctimas.....	539
1.4	Retiradas de acusación.....	540
1.5	Acusación y denuncia falsa	540
1.6	Sentencias condenatorias y absolutorias relativas a hechos que produjeron o pudieron producir como resultado el fallecimiento de las víctimas de violencia de género	541
1.7	Nuevos instrumentos para la mejor protección de la víctima	544
1.8	Actuaciones de la Unidad Coordinadora contra la Violencia sobre la Mujer de la FGE.....	546
1.9	Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal	552
2.	<i>Siniestralidad Laboral</i>	562
2.1	Introducción.....	562
2.2	Evolución de la siniestralidad laboral	563
2.3	Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las Secciones Especializadas y Fiscales Delegados. Relaciones institucionales.....	567
2.4	Datos estadísticos. Evolución. Valoración crítica ...	575

	<u>Páginas</u>
3. <i>Medio Ambiente y Urbanismo</i>	586
3.1 La Plantilla de la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado.....	586
3.2 Actividades e iniciativas desarrolladas por la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo.....	587
3.3 Datos estadísticos sobre intervenciones en Medio Ambiente.....	596
3.4 Campaña de prevención de incendios forestales	598
3.5 Test Cuestionarios Psicotécnicos en Materia de Incendios y Elaboración del Perfil Psicosocial del Incendionario Forestal. Campaña de Prevención de Incendios Forestales correspondiente al Año 2017.....	601
4. <i>Extranjería</i>	603
4.1 Introducción.....	603
4.2 Actividad de los Fiscales especialistas de extranjería en el ámbito de la persecución penal	606
4.3 Expulsión sustitutiva del proceso penal (artículo 57.7 LOEX).....	611
4.4 Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (artículo 89 CP)	614
4.5 Medida cautelar de internamiento	618
4.6 Control de Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)	621
4.7 Menores extranjeros no acompañados (MENA).....	624
4.8 Registro Civil.....	633
5. <i>Seguridad Vial</i>	634
5.1 Introducción.....	634
5.2 Actividad del Fiscal de Sala, Fiscales Adscritos y Fiscales Delegados	635
5.3 Las tecnologías del automóvil y la utilización de drones	639
5.4 Cuestiones procesales y jurídico penales de los delitos viales. Referencia a la aplicación de la reforma de los delitos imprudentes y del sistema de valoración de daños.....	645
5.5 La proposición de Ley orgánica sobre modificación del homicidio y lesiones imprudentes y el nuevo delito de abandono del lugar del accidente	654
5.6 La estadística de procedimientos judiciales.....	656
6. <i>Menores</i>	665
6.1 Actividad de la Unidad Especializada.....	665

	<u>Páginas</u>
6.2 Actividad en materia de responsabilidad penal de los menores.....	669
6.3 Actividad del Ministerio Fiscal en materia de Protección Jurídica de Menores.....	690
7. <i>Cooperación Penal Internacional</i>	696
7.1 Introducción.....	696
7.2 Asistencia judicial internacional: Actividad de las Fiscalías en relación con el auxilio judicial internacional.....	700
7.3 Actividad institucional: foros, reuniones y conferencias internacionales	722
7.4 Cooperación al desarrollo	726
8. <i>Criminalidad Informática</i>	729
8.1 Introducción.....	729
8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2017	732
8.3 Estructura y funcionamiento del área de especialización.....	753
8.4 Relación con Instituciones u Organismos Públicos o Privados y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad .	755
9. <i>Protección y tutela de las Víctimas en el Proceso Penal</i>	757
9.1 Actividades de las Fiscalías.....	758
9.2 Consejo Asesor Fiscal.....	775
9.3 Jornadas de Fiscales Delegados de Víctimas	776
10. <i>Vigilancia Penitenciaria</i>	776
10.1 Actividad del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria	776
10.2 Evolución legislativa	784
10.3 La evolución de la población reclusa.....	785
10.4 Cuestiones de interés suscitadas por los Fiscales Coordinadores.....	788
11. <i>Delitos Económicos</i>	796
11.1. Introducción.....	796
11.2. Planteamientos de futuro.....	796
11.3. Problemática general.....	798
11.4. Datos estadísticos	801
11.5. Reseñas de las Memorias de las distintas Fiscalías .	801

	<i>Páginas</i>
11.6 Cuestiones de interés y actividad de la Sección.....	807
11.7 Consideraciones finales.....	810
12. <i>Delitos de Odio y contra la Discriminación</i>	811
12.1 Introducción.....	811
12.2 Actividad de las Secciones Territoriales	817
12.3 Informe de la ECRI sobre España	824
12.4 Desarrollo del Convenio Interministerial	827
12.5 Jornada de Delegados de la especialidad.....	829
12.6 Estadística	831
 CAPÍTULO IV	
ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL	833
1. <i>Área Penal</i>	834
1.1 Evolución cuantitativa de los procedimientos penales..	876
1.2 Evolución cualitativa de la criminalidad.....	930
2. <i>Área Civil</i>	930
2.1 Cuestiones generales	930
2.2 Ámbitos de especial interés	931
2.3 Registro Civil.....	936
2.4 Protección de los derechos de las personas con discapacidad.....	939
2.5 Protección y defensa de los derechos de las personas mayores	941
2.6 Otras cuestiones de interés	942
3. <i>Área Contencioso-Administrativa</i>	944
4. <i>Área Social</i>	950
 CAPÍTULO V	
ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO	953
<i>Actuación de la Fiscalía en relación al proceso secesionista en Cataluña</i>	953
 CAPÍTULO VI	
PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS	969
1. <i>Derecho penal sustantivo</i>	969
2. <i>Derecho procesal penal</i>	973
3. <i>Proceso penal de menores</i>	987

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN DE LA MEMORIA DE LA FGE 2018 (EJERCICIO 2017)

La protocolaria cláusula de estilo con la que suele comenzar la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado cobra, en esta ocasión, una singular vigencia. Ciertamente, constituye para mí un honor y un privilegio invaluable la oportunidad que se me ofrece de presentar ante Su Majestad el balance del esfuerzo colectivo de esta Institución, que me honro en dirigir desde el mes de junio de 2018. Y quiero destacar precisamente esta fecha para dejar constancia de que, más que nunca, ésta no es *mi* Memoria, sino *la* Memoria del Ministerio Fiscal, en la que se recogen aquellos aspectos más relevantes de la cotidiana y abnegada labor que se ha desarrollado durante el año 2017, de manera rigurosa y eficaz, por sus integrantes.

El año 2017 evoca uno de los momentos más tristes que ha sufrido el Ministerio Fiscal y que, como siempre, ha superado con notable entereza: el fallecimiento de don José Manuel Maza Martín, insigne jurista que pronto se ganó la confianza de los componentes de la Institución, y de la sociedad en su conjunto, por su carácter abierto que no estaba reñido con el debido rigor jurídico y con una profunda cultura que compartía con generosidad. Sirvan estas líneas, por tanto, como sentido homenaje a quien tanto hizo por la Justicia y por todos los ciudadanos, hasta los últimos días de su fructífera vida.

Circunstancias de otro tipo determinaron que, en plena labor de finalización de los trabajos de esta Memoria, se produjera el cese de mi antecesor en el cargo, don Julián Sánchez Melgar. Profundo conocedor del Derecho como Magistrado del Tribunal Supremo, destacaba sin embargo como un hombre sencillo y cercano que en su trayectoria al frente de esta Institución impulsó de forma decidida la necesaria apertura hacia la sociedad bajo un lema ya conocido: «no haremos nada que no podamos explicar». Asumo, desde este momento, ese mismo compromiso. No creo que pueda haber mejor reconocimiento a su labor.

La Memoria de la Fiscalía General del Estado supone algo más que una mera obligación legal. A través de ella se hace balance de lo actuado, se fijan nuevas prioridades, y se proponen soluciones a los múltiples problemas a los que se enfrenta la Administración de Justicia.

Sin embargo, la Memoria supone, sobre todo, un compromiso de transparencia. Nos debemos a la sociedad, a la que representamos ante los Tribunales de Justicia, en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, particularmente, de las víctimas y de las personas especialmente vulnerables. Ante ellos rendimos cuentas como servidores públicos. Y en lógica coherencia, entendemos que este ejercicio de apertura nos debe interpelar a todos, porque todos formamos parte de la ciudadanía, y todos tenemos el derecho y el deber de conocer realmente lo que es y lo que hace el Ministerio Fiscal.

1. BREVE EXPOSICIÓN DE LOS PRINCIPALES DATOS ESTADÍSTICOS

Los modernos procesos de toma de decisiones han de estar basados en datos estadísticos. Sólo así podrán obedecer a criterios objetivos y rigurosos. Las sucesivas Memorias han ido ofreciendo una información que, aunque con muchas dificultades, se ha ido enriqueciendo hasta alcanzar unos notables índices de fiabilidad, sobre todo en lo relativo a la actividad propia del Ministerio Fiscal.

Las cifras concretas figuran en los apartados correspondientes de este documento. Por lo tanto, en su introducción solo se recogen aquellos datos que se consideran como más relevantes desde la perspectiva del funcionamiento general de la Institución, y que pueden servir de soporte para fijar nuevos objetivos o para promover la reflexión sobre nuevas propuestas en materia de política criminal.

En esta ocasión, además, la información obtenida en el ejercicio 2017 permite ofrecer una imagen comparativa fiable sobre la incidencia real de las reformas penales y procesales que entraron en vigor en el año 2015, posibilitando la evaluación de las tendencias criminológicas correspondientes a dos ejercicios completos sucesivos (2016-2017).

Así, como datos más significativos a reseñar se pueden destacar los siguientes:

a) Durante el año 2017 ha continuado el descenso en la incoación del procedimiento penal más común. El total de diligencias previas incoadas fue de 1.590.492, lo que supone un 11,26 % menos en rela-

ción con el notable descenso ya producido en el año 2016 como consecuencia –fundamentalmente– de la reforma del art. 284 LECrim, que permite la no remisión a los Juzgados de Instrucción de los atestados incoados por hechos presuntamente delictivos que no tengan autor conocido. Este descenso, sin embargo, no se ha visto respaldado por una mayor eficiencia en la gestión de los procedimientos, como luego veremos, lo que denota la existencia de problemas estructurales en el modelo de Justicia penal en nuestro país.

b) Por el contrario, no se observan variaciones significativas en la incoación de las diligencias urgentes, por las que se tramitan los denominados «juicios rápidos». Los 183.074 procedimientos incoados suponen un ligero aumento de apenas el 0,71 % con respecto al año 2016. Parece lógico pensar que el fomento de este tipo de soluciones más ágiles a los procedimientos sólo puede provenir de la mano de una reforma legal que amplíe su ámbito de aplicación.

c) Capítulo aparte merecen los juicios por delitos leves incoados durante el año 2017 (361.071), que suponen una disminución del 2,67 % con respecto al año 2016. Estos datos permiten deducir que la supresión formal del Libro III del Código Penal, dedicado a las faltas, no ha supuesto, en realidad, una disminución relevante de la litigiosidad y de la carga de trabajo derivada de estas infracciones penales leves. Las cifras confirman, por tanto, lo que ya era previsible de una mera lectura de la reforma introducida por la LO 1/2015, de 30 de marzo: la supresión de las faltas era más aparente que real, porque las modalidades de mayor incidencia práctica no se derogaron, sino que se transformaron en delitos leves.

d) En cuanto a las actuaciones propias del Ministerio Fiscal, se ha producido un ligero descenso del 1,84 % en el número de diligencias de investigación incoadas (14.438 frente a las 14.709 del año 2016). Ello ha contribuido a mejorar la gestión de la tramitación de las mismas, ya que la pendencia a 1 de enero de 2017 había aumentado un 3,28 % con respecto al año anterior, mientras que a finales del pasado ejercicio 2017 descendió un 3,45 %.

e) El volumen total de acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal durante el año 2017 fue de 262.319, lo que supone un descenso del 3,86 % sobre las 272.456 presentadas en el año 2016, volviendo así a los volúmenes registrados en el año 2015, en que se formularon un total de 261.039.

A ello ha podido contribuir la disminución de los procedimientos abreviados incoados (161.766, lo que representa un descenso del 9,10 %), que pone de manifiesto las dificultades ya apuntadas en la tramitación de las investigaciones penales ante los Juzgados de Ins-

trucción. Esta bajada, no obstante, ha sido más significativa al ponerse en relación con el peculiar aumento producido en el año 2016, fruto del trabajo de revisión de procedimientos impuesto por el art. 324 LECrim.

Del total de acusaciones presentadas, 121.552 se corresponden con procedimientos de juicios rápidos, lo que supone el 46,33 % del total de acusaciones. Y lo que es más relevante –desde el punto de vista de la gestión–, ese número supone el 66,3 % sobre el volumen total de diligencias urgentes incoadas. Con ello se pone de manifiesto, una vez más, que se trata de un tipo de procedimiento que presenta unos elevados niveles de eficiencia ya que, además de lo expuesto, hay que señalar que se obtiene un 79 % de sentencias de conformidad en el mismo Juzgado de guardia.

f) En el año 2017, los integrantes de esta Institución asistieron a un total de 352.242 juicios ante la jurisdicción penal. De ellos, prácticamente la mitad (52,43 %) fueron juicios por delitos leves, hasta un total de 184.688, lo que da una idea del tiempo y efectivos invertidos en la persecución de infracciones penales leves que, además, finalizan con sentencias absolutorias en el 38,46 % de los casos, fruto de carencias de material probatorio derivadas de la inexistencia de investigación previa en este tipo de procedimientos, o por incomparecencias de denunciante y/o testigos ante la escasa relevancia del hecho o el mero transcurso del tiempo.

g) Finalmente, frente a los 167.534 juicios por delito celebrados, en el año 2017 se dictaron un total de 165.449 sentencias.

Las cifras sobre sentencias se convierten en un instrumento que permite constatar tanto la eficacia final del ejercicio de la acción penal como la sintonía o disconformidad entre el criterio mantenido por el Fiscal y la decisión del órgano de enjuiciamiento. En esta línea, hay que destacar un año más que el índice de sentencias conformes con la posición del Fiscal (tanto condenatorias como absolutorias) fue del 68 %. Además, del total de sentencias condenatorias, un 62,05 % fueron de estricta conformidad con el Ministerio Fiscal, lo que a su vez supone el 46,21 % del total de sentencias. Todo ello refleja cifras estables en relación con años anteriores, lo que permite hacer una valoración positiva sobre el trabajo riguroso de los integrantes de esta Institución.

Los importantes logros que se observan cuando se analiza la actividad propia del Ministerio Fiscal no pueden obviar, sin embargo, los problemas estructurales por los que todavía atraviesa el proceso penal en nuestro país.

Los índices de procedimientos que se pueden calificar como «ficticios» siguen siendo muy altos. Se trata de meras duplicidades provocadas por la necesidad de determinar el órgano competente mediante la aplicación de prolijas normas de reparto, y que trasladan una distorsionada imagen sobre la verdadera litigiosidad. En el año 2017 se produjeron un total de 231.833 diligencias previas incoadas por acumulaciones o inhibiciones, lo que supone el 20,51 % del total, prácticamente el mismo porcentaje que en el año 2016.

A esto hay que añadir que un total de 1.049.194 diligencias previas terminaron por archivo o sobreseimiento, lo que supone el 65,97 % del volumen total incoado. Si tenemos en cuenta que estas resoluciones se dictan a veces a los pocos meses, días o incluso horas desde la incoación, se comprenderá que todavía existe un nivel relevante de burocratización ineficiente del sistema.

Los tiempos de respuesta entre la incoación y la acusación (396 días en un procedimiento abreviado), o entre la acusación y el primer señalamiento para juicio oral (524 días en el mismo tipo de procedimiento) no han mejorado sustancialmente con respecto a los años anteriores, lo que indica una incapacidad de la estructura organizativa para gestionar un volumen de asuntos que, aunque en términos absolutos es menor, no ha supuesto una descarga real del trabajo asumido por los órganos judiciales de instrucción. Los asuntos que ahora no ingresan eran los que antes se gestionaban en los servicios de guardia, de forma que no se ha reducido la carga de gestión del trabajo cotidiano en los Juzgados.

Otro tanto se puede decir de los índices de suspensión de juicios (31 % en los Juzgados de lo Penal y 27 % en las Audiencias Provinciales), que siguen subiendo año tras año (en torno al 4 % en los últimos tres ejercicios), lo que denota problemas estructurales de las oficinas judiciales.

De nuevo, desde la Fiscalía General del Estado se insiste en la tozudez de una realidad que aparece reflejada en los datos: el proceso penal español necesita de una reforma en profundidad mediante un cambio sustancial de modelo, en la línea ya apuntada en ejercicios anteriores.

2. TEMAS DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO

Al margen de los datos estadísticos, la Memoria de la Fiscalía General del Estado ofrece una información muy rica y variada sobre asuntos de indudable interés público, que normalmente tienen un refle-

jo directo en el tratamiento informativo de nuestro trabajo. En esta ocasión se ha considerado pertinente abordar los siguientes temas:

2.1 Sobre el proceso secesionista en Cataluña

En esta Memoria se da cuenta de la actuación del Ministerio Fiscal en relación con el proceso secesionista que culminó con la denominada «declaración unilateral de independencia» llevada a cabo en la sede del Parlament de Cataluña el 27 de octubre de 2017.

En ración con este verdadero desafío, quiero reiterar el compromiso del Ministerio Fiscal con el Estado de Derecho y con la defensa de la legalidad constitucionalmente establecida.

En la España del siglo XXI nadie es perseguido por sus ideas sino, en su caso, por la presunta comisión de hechos delictivos. Por lo tanto, no puede hablarse de presos políticos. La ley nos vincula a todos, porque sin ley no hay democracia.

En todo caso, las garantías procesales amparan a toda la ciudadanía, y el Ministerio Fiscal velará por su estricto cumplimiento.

Quiero trasladar también un mensaje de respeto a todos los Fiscales que, de una u otra forma, ejercen la difícil labor profesional de ofrecer una adecuada respuesta penal ante los graves hechos sucedidos en Cataluña en los últimos meses. Y en particular, seré especialmente firme frente a cualquier intento de condicionar, personal o profesionalmente, a los Fiscales que ejercen sus funciones en esta Comunidad, a quienes quiero mostrar un apoyo absolutamente inequívoco.

2.2 La lucha contra la corrupción

No creo que alguien pueda poner en duda el compromiso inquebrantable del Ministerio Fiscal en la lucha contra el fenómeno de la corrupción, que socava los cimientos del Estado de Derecho y la necesaria confianza de los ciudadanos en sus Instituciones.

Los datos ofrecidos por la Fiscalía Especial Anticorrupción avallan, además, la eficacia de nuestra labor. En el año 2017 se produjo un incremento en el número de procedimientos judiciales (609, frente a los 524 del año 2016), y en la incoación de diligencias de investigación de la Fiscalía (39, dos más que el ejercicio anterior). El número de acusaciones fue de 46, similar a los datos de 2015, pero inferior a los 59 del año 2016. No obstante, se debe destacar el número de 33 sentencias condenatorias, del total de 34 dictadas, superior a las 29 del año anterior.

La indispensable colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y de los cualificados técnicos y peritos de las Administraciones Públicas (en particular, en las materias bancaria y financiera que han ocupado buena parte del trabajo, tras las denuncias formuladas por el FROB o la SAREB), han contribuido a la eficaz labor de la Fiscalía especial.

Son muchas las dificultades que presenta esta tarea (la propia complejidad de los hechos, la gran litigiosidad en los procedimientos, retrasos en su tramitación que derivan en la aplicación de atenuantes, cambios en los criterios jurisprudenciales que determinan la nulidad de actuaciones, etc.). A pesar de ello, la pesada maquinaria judicial siempre termina por ofrecer una respuesta firme y rigurosa frente a quienes se aprovechan de su condición de servidores públicos para servirse a sí mismos.

Y en esta línea, también es justo destacar el trabajo realizado por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, tanto en la función de fiscalización de la actividad de las Administraciones Públicas y de los partidos políticos, como en la depuración de las responsabilidades contables, y eventualmente penales, que se pudieran observar.

Esta labor, siempre inacabada, exige el reforzamiento de los medios personales y materiales de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, con la finalidad de alcanzar nuestros objetivos, que no son otros que promover una adecuada respuesta jurisdiccional junto con la efectiva recuperación del dinero de todos.

2.3 Las nuevas formas de terrorismo

Esta Memoria se refiere a la actuación del Ministerio Fiscal durante el año 2017. Sin embargo, en este apartado no se puede dejar de hacer una breve referencia a un hecho que, aunque se produjo ya entrado el año 2018, tiene una indudable relevancia para la convivencia de la sociedad española.

La anunciada disolución de la organización terrorista ETA ha sido, sin duda, una buena noticia. Pero esta confirmación de su derrota ha sido posible por la respuesta firme del Estado de Derecho, entre la que destaca la tarea llevada a cabo durante mucho tiempo, y con un gran coste profesional (y a veces también, desgraciadamente, personal) de los miembros del Ministerio Fiscal, y singularmente, los que desempeñan su labor en la Audiencia Nacional y en el País Vasco y Navarra.

Una vez más, debemos reafirmar nuestro compromiso con la aplicación de la Ley como la mejor forma de combatir el terrorismo. Un

fenómeno que, superada la dolorosa etapa de ETA, nos obliga a enfrentarnos a nuevas amenazas.

El terrorismo asociado al fanatismo religioso (y particularmente, el yihadista) ocupa, hoy en día, gran parte de nuestros esfuerzos. En el año 2017, las causas por terrorismo, en general, supusieron el 46,74 % de las diligencias previas incoadas en la Audiencia Nacional (294 de un total de 629 causas). De ellas, los procedimientos por terrorismo yihadista se incrementaron un 11,56 % en el año 2017. Se trata de un fenómeno complejo por cuanto reviste diferentes formas y modalidades delictivas (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), que se ve agravado por el uso de las redes sociales y los complejos entramados organizativos que dificultan la actividad probatoria, exigiendo una adecuada cooperación internacional.

2.4 La criminalidad organizada en torno al tráfico de drogas

El descenso en el volumen general de las cifras relacionadas con los delitos contra la salud pública puede resultar un mero espejismo. En efecto, en el año 2017 se ha mantenido la tendencia a la baja apreciada desde el año 2015, con un nuevo descenso del 2,12 %, alcanzando los 16.436 procedimientos penales. Sin embargo, la lucha contra este fenómeno se ha reconducido hacia objetivos más estratégicos, mediante la persecución de la criminalidad organizada generada en torno a este fenómeno. Ello ha permitido superar todas las cifras de decomiso de sustancias estupefacientes durante el ejercicio 2017. En concreto, la suma de hachís, marihuana, cocaína y heroína incautados da una cifra superior a los 400.000 kilogramos, frente a los 372.901 kilogramos del año 2016, lo que debe ser interpretado como una línea de actuación que va en la buena dirección.

Algunas zonas siguen sufriendo en mayor medida esta problemática, particularmente en el sur de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, las continuas referencias en los medios de comunicación no deben trasladar a la opinión pública una imagen distorsionada de la realidad. La sociedad en general, y sus Instituciones en particular, son lo suficientemente sólidas y firmes como para hacer frente a este reto que, desgraciadamente, afecta en mayor medida a los jóvenes que ven amenazado su futuro por culpa de las drogas.

2.5 La apuesta decidida por el principio de especialización.

El desarrollo de las especialidades ha convertido a los miembros del Ministerio Fiscal en verdaderos referentes en las investigaciones sobre las formas delictivas más complejas. Se trata, además, de materias que suelen tener un interés social y mediático relevante, en las que el Ministerio Fiscal concreta su compromiso con todas y cada una de las víctimas de estas problemáticas y, especialmente, con los más vulnerables.

La intensa actividad desplegada en este ámbito por los integrantes de la Institución no puede ser fácilmente resumida en estas líneas. Aun así, no se puede dejar de destacar lo siguiente:

a) VIOLENCIA DE GÉNERO

Desde el profundo sentimiento de recuerdo para las víctimas de esta silenciosa tragedia cotidiana (53 mujeres y 8 menores en el año 2017), debemos hacer el máximo esfuerzo por visibilizar este fenómeno que, sin duda, tiene un tratamiento multidisciplinar por cuanto afecta no sólo al ámbito penal sino también en el plano educativo, socio-económico, sanitario y/o cultural.

En este sentido, a pesar de que los datos del Observatorio del CGPJ apuntan a un aumento del 16,35 % en el número de denuncias, apenas un 5 % provienen de familiares, amigos o servicios asistenciales, a pesar de que el 80 % de las víctimas declaran haber contado previamente su situación. Sigue siendo necesario, por tanto, insistir en las campañas de sensibilización respecto de un problema que nos concierne a todos como integrantes de esta sociedad.

Otra muestra de la necesidad de un enfoque integral es la constatación del aumento de la problemática de género entre los menores, sobre todo a través de las redes sociales.

En este contexto, el Ministerio Fiscal asume una parte del compromiso de toda la sociedad para la lucha decidida contra esta intolerable forma de delincuencia que ahonda en unos estereotipos machistas de dominación del hombre sobre la mujer, que son absolutamente incompatibles con los derechos humanos y con el ejercicio de una ciudadanía propia del siglo XXI.

b) SINIESTRALIDAD LABORAL

Durante el ejercicio 2017 se ha confirmado desgraciadamente la tendencia alcista en el número global de accidentes de trabajo,

tanto de carácter mortal (484), como graves o leves, pasando de los 480.051 del año 2016 a los 503.749 del pasado año 2017, lo que supone un incremento de casi el 5 %.

Pero, además, en el plano estrictamente procesal, conforme a los datos disponibles en el año 2017, desde que se produce el accidente hasta que se dicta una resolución penal firme (con sentencias ante los Juzgados de lo Penal y la Audiencia Provincial) transcurre un total de 7 años y 3 meses de media, lo que se compadece mal con una tutela judicial que pueda ser considerada como realmente «efectiva».

Una vez más, debemos hacer un llamamiento a la necesidad de abordar las causas estructurales que impiden una mayor agilidad en la tramitación de estos procedimientos, con los consiguientes perjuicios de todo tipo para las diferentes partes en conflicto, y muy singularmente, para los trabajadores que ven limitados sus derechos.

c) MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

El progresivo aumento del número de sentencias condenatorias en esta materia es una muestra más del compromiso institucional contra todas las formas de delincuencia relacionadas con el medio ambiente y urbanismo.

En concreto, en el año 2017 se dictaron 1.187 sentencias condenatorias, frente a las 975 del año 2016, lo que supone un incremento del 21,74 %. De ellas, el 33,19 % (394) fueron por delito de naturaleza estrictamente urbanística.

Por otro lado, las dificultades inherentes a la persecución de los delitos medioambientales se han visto superadas no sólo por el esfuerzo de los Fiscales, sino por el apoyo de técnicos, peritos y fuerzas policiales que, sin duda, será necesario reforzar. A pesar de ello, los datos son esperanzadores, habiéndose obtenido un total de 155 sentencias condenatorias frente a las 54 del año 2016, lo que supone un incremento de casi el 190 %.

La sensibilización cada vez mayor sobre el hábitat natural también puede explicar las 316 sentencias recaídas por delitos contra la flora y fauna, las 136 por incendios forestales y las 163 por malos tratos a animales domésticos.

Finalmente, desde el plano estrictamente jurídico doctrinal, la labor del Ministerio Fiscal se ha visto respaldada por la confirmación de siete sentencias condenatorias por parte de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, lo que nos anima a seguir avanzando en la dirección marcada en los últimos años.

d) COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En este apartado es justo reconocer la labor de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado para suplir el vacío legal creado hasta la aprobación de la Ley 3/2018, de 11 de junio, *por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación* (OEI). El Dictamen 1/2017 vino a colmar la laguna creada por la tardanza en la transposición de 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*.

La nueva normativa supone un reto enorme para el Ministerio Fiscal, al configurarse como autoridad de ejecución de las solicitudes formuladas por nuestros colegas europeos para la realización de actividades de investigación penal. Una nueva función que se suma a las que ya se vienen ejerciendo, y cuyos datos ofrecen un nuevo incremento en las Comisiones Rogatorias Pasivas (3216 en el año 2017) a las que hay que añadir las 186 OEIs que ya se recibieron durante el pasado ejercicio, lo que supone un aumento global de esta actividad en un 1,07 %. Los 1152 dictámenes, los 290 expedientes de reconocimiento mutuo, y las innumerables gestiones de seguimiento de las solicitudes de auxilio, tanto activas como pasivas, muestran una fiel imagen del esfuerzo realizado en esta materia, al que se suman las actividades de cooperación al desarrollo de terceros países.

Una vez más reclamamos un estudio riguroso del impacto que este tipo de modificaciones legales genera sobre el delicado entramado organizativo de las Fiscalías, para atender a los requerimientos de medios personales y materiales necesarios para cumplir con eficacia esta nueva exigencia normativa.

e) PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS

El art. 3.10 EOMF nos encomienda la función, entre otras, de «velar por la protección procesal de las víctimas». Se trata, por tanto, no sólo de una vocación tradicional de esta Institución, sino de un compromiso legal que se ejerce en todo tipo de procedimientos, no sólo a través de la red de Fiscales Delegados sino de todos y cada uno de los Fiscales que intervienen en los mismos. La utilización frecuente de los mecanismos procesales de prueba anticipada, el acompañamiento de la víctima o las medidas de protección de testigos, son una muestra de esta labor cotidiana. En esta materia, sin embargo, debemos llamar la atención sobre la necesidad de que las Administraciones Públicas impulsen la creación y la dotación de medios a las Oficinas

de Asistencia previstas en la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del Delito*, y la suscripción de los convenios oportunos para la implantación de herramientas eficaces de justicia restaurativa, y particularmente, de mediación penal.

f) MENORES

El relevante papel que juega el Ministerio Fiscal en materia de menores, en su doble faceta de protección y reforma, nos ofrece una inmejorable perspectiva sobre los problemas y las inquietudes que afectan a quienes están llamados a recoger el testigo generacional.

La reducción del 1,25 % en la incoación de diligencias preliminares durante el año 2017 debe ser considerada como un simple ajuste de los parámetros de registro. Los datos más relevantes son el nuevo aumento en la incoación de expedientes de reforma (28.284 frente a los 27.279 del año 2016, lo que supone un incremento del 3,68 %), en los escritos de alegaciones (con un aumento del 9,99 % hasta alcanzar los 18.133), y en las sentencias dictadas por los Juzgados de Menores (que se incrementaron en un 10,88 %).

Particularmente inquietante es el mantenimiento de la tendencia alcista en los asuntos de violencia doméstica hacia los ascendientes y hermanos, que ha experimentado un incremento del 7,11 % (4665 incoaciones en el 2017 frente a las 4355 del año 2016). No parece haber indicadores que permitan aventurar, a corto plazo, una solución a este problema, consecuencia de una crisis profunda en las pautas educativas y en los roles paterno filiales.

Otro tanto ocurre con los delitos contra la libertad sexual, si bien en este caso sí parece haber una relación directa con la reforma del CP del año 2015.

En efecto, las agresiones sexuales disminuyen ligeramente (451 en 2017 frente a las 476 en 2016). Sin embargo, los abusos sexuales aumentan significativamente (935 en 2017 frente a los 795 de 2016), debido a la modificación legal que incrementó de 13 a 16 años la edad para prestar el libre consentimiento en las relaciones sexuales.

En todo caso, llama la atención la incidencia en el número de delitos de naturaleza sexual unida al uso inadecuado de las redes sociales, fenómenos que a veces van de la mano y que, en otras ocasiones, denotan la pervivencia de estereotipos machistas que debieran haberse superado. Es necesario que los recursos públicos estén orientados hacia la transmisión de una cultura sobre la conciencia de la intimidad, de la libre sexualidad y de la dignidad de la otra perso-

na por el mero hecho de serlo, que fomente la verdadera empatía como forma de resolución de los conflictos, y que permita a los adultos del mañana organizar la estructura social sobre la base de los principios de libertad e igualdad que han permitido el desarrollo progresivo de la humanidad.

g) CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

Vivimos en una sociedad digital. Casi todo lo que hacemos viene programado por un sistema informático o se transmite a través de las tecnologías de la información y de la comunicación. Las indudables ventajas que ofrecen estos medios se convierten, al mismo tiempo, en riesgos que nos colocan en una posición de víctimas potenciales de un uso inadecuado de los mismos.

Las cifras ofrecidas en esta Memoria dan cuenta del mantenimiento de una tendencia a la baja en la incoación de procedimientos judiciales. En el año 2017 se incoaron en el conjunto del Estado un total de 6.676 procedimientos judiciales por ese tipo de delitos, lo que supone un descenso del 16,91%, en relación con las 8.035 causas incoadas en el año 2016.

Este descenso no puede interpretarse como una minoración real de la criminalidad informática, sino como fruto de la reforma del art. 284 LECrim. Esta circunstancia nos impide hacer una valoración de la criminalidad realmente existente en esta materia, a pesar de lo cual se puede señalar que las infracciones por defraudación siguen ocupando el primer lugar en el volumen de procedimientos incoados. Sin embargo, el dato más preocupante, a nuestro juicio, es el incontestable incremento de los delitos contra la libertad e indemnidad sexual, que alcanzaron un total de 1.077 procedimientos, de los que el volumen más importante corresponde a los de pornografía infantil, que dieron lugar a un total de 825 incoaciones, un 12,36% de la cifra general, seguidos por los relativos a conductas de *child grooming* que sumaron 159 expedientes.

Otro dato claramente perceptible es la frecuencia creciente con que se utilizan las tecnologías como medio para canalizar el hostigamiento, la humillación, la persecución, la coacción, el acoso o el ejercicio del control sobre otros y por ende para atentar contra la libertad de las personas. El uso generalizado de estas herramientas en la actividad cotidiana ha hecho factible su aprovechamiento para la comisión de este tipo de conductas cuyos efectos perversos se ven agravados por la capacidad que ofrecen las TICs para dar permanencia en el tiempo a dichas situaciones.

Por todo ello, merece ser destacado el esfuerzo de la red de Fiscales especialistas en la lucha contra toda forma de actividad criminal en la red, con la inestimable ayuda de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que siguen el rastro que deja toda intervención en las redes. El mensaje es claro: los delitos cometidos en la red no quedan impunes.

h) DELITOS DE ODIO

La aparentemente escasa incidencia, en términos absolutos, de las figuras delictivas de odio no puede hacernos perder de vista su progresivo aumento, facilitado por el uso de las redes sociales, y su particular gravedad desde la perspectiva del deterioro de los valores democráticos. En esta materia se observan claramente, a día de hoy, dos tendencias. La primera, entender que todo comentario ofensivo o «no políticamente correcto» constituye delito de odio, corriente que ha provocado un incremento de denuncias por manifestaciones verbales provocativas pero que no inducen al odio. La segunda, tal vez como reacción a la anterior, que entiende que toda manifestación viene amparada por la libertad de expresión y que solo puede ser castigada penalmente la provocación directa a cometer un delito contra terceros.

A nuestro juicio, es necesario realizar una adecuada ponderación entre el ejercicio de las libertades de opinión, información o expresión –incluida la cultural, artística o humorística–, y el carácter delictivo de aquellas conductas que, por exceder abiertamente de los límites del ejercicio de esos derechos, implican una incitación a la comisión de hechos discriminatorios o de humillación a las víctimas o exaltación de sus autores, y que como tales deben ser consideradas como intolerables en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Para todo ello la Fiscalía General del Estado está trabajando en la elaboración de una Circular que fije una posición unificada de los criterios jurídicos de actuación en esta materia.

i) SEGURIDAD VIAL

En los últimos tres años se observa el mantenimiento del ligero repunte experimentado en los datos registrados sobre siniestralidad vial, en comparación con los años anteriores. La estabilización de las cifras es, desde luego, motivo de satisfacción para toda la sociedad, pero no puede obviar que, en conjunto, los datos son todavía manifiestamente mejorables.

XXX

Las reformas normativas y las campañas de concienciación han contribuido de forma decisiva. No obstante, todavía está pendiente el tratamiento científico de los factores de siniestralidad y la incidencia de la utilización del automóvil en el parámetro del número de accidentes por kilómetros recorridos. En este sentido, parece necesario que en el ámbito parlamentario se inicien los trabajos para alcanzar un compromiso de futuro por la tolerancia, la convivencia en las vías públicas y el bienestar y modelo de ciudad que se desea, y que por tanto incluya, junto a las anteriores, propuestas concretas en la estrategia de movilidad sostenible. En ella es imprescindible acordar las líneas maestras de una nueva Ley de Seguridad Vial.

Los datos que se ofrecen en esta Memoria sobre esta materia, confirman la importancia de esta actividad delictiva en el trabajo diario de las Fiscalías y de los Tribunales. En el ejercicio 2017 se presentaron 76.260 escritos de acusación, y recayeron 81.951 sentencias condenatorias. Estas cifras suponen el 29 % y el 32%, respectivamente, del total de acusaciones y sentencias por cualquier clase de delito. Es decir, una de cada tres acusaciones y sentencias se formula por delitos contra la seguridad vial. A lo que se añade el hecho de que el 81 % de las acusaciones se presentan en el Juzgado de guardia, en el marco de las diligencias urgentes del juicio rápido.

Por lo tanto, creo que es de Justicia destacar la firme respuesta penal en la que, sin duda, han jugado un papel relevante –y lo siguen haciendo diariamente– los Fiscales en los servicios de guardia, de forma ágil y eficaz, frente a quienes utilizan los vehículos como factor de riesgo para sus conciudadanos, desde la más absoluta insolidaridad.

j) EXTRANJERÍA

El Ministerio Fiscal, desde su compromiso con la realidad social, no puede permanecer ajeno ante el fenómeno de la inmigración.

En relación con los CIEs, el Ministerio Fiscal valora en cada caso concreto la proporcionalidad y la necesidad de la medida de internamiento. Además, realiza una labor de inspección y supervisión, de forma que las disfunciones y deficiencias se ponen en conocimiento de las autoridades gubernativas competentes, para que procedan a su corrección. Finalmente, si se detecta cualquier conducta irregular, se ejercitan las acciones legales correspondientes.

Desde otro plano, nuestra Institución sigue firmemente empeñada en la lucha contra la trata de seres humanos que, con acierto, se ha considerado como la nueva esclavitud del siglo XXI. Los datos del

año 2017 ponen de manifiesto su preocupante aumento (de un 30,32 %). Aunque se trata de una actividad delictiva que, numéricamente, es menor (122 casos frente a los 85 del año 2016), las mejoras de los procesos de recogida de datos han permitido perfilar la real incidencia de este fenómeno, en el que se observa un claro predominio de la finalidad de explotación sexual, y nuevas rutas de acceso al continente europeo, aprovechando las instalaciones portuarias del norte de la península ibérica.

2.6 Actuaciones extrapenales

El estereotipo del Fiscal como una figura centrada en la jurisdicción penal supone el desconocimiento del papel de esta Institución en otros ámbitos que, además, tienen una notable repercusión social.

El Ministerio Fiscal interviene de forma muy relevante en procesos de familia y discapacidad. Y también lo hace en las jurisdicciones social y contencioso-administrativa, en defensa y protección de los derechos fundamentales.

En esta línea, se ha producido un nuevo avance con la Circular sobre la intervención del Ministerio Fiscal en materia de consumidores y usuarios, que permitirá reforzar nuestra actuación en un ámbito muy sensible para los ciudadanos porque, en la sociedad en la que vivimos, todos formamos parte de este colectivo en mayor o menor medida. Nuestra intervención se centrará en aquellos asuntos que tengan una notable repercusión para los intereses generales o en los que sea necesaria nuestra participación para la defensa de colectivos que presenten circunstancias de especial vulnerabilidad, como las personas con discapacidad o los mayores.

Con ello se confirma, una vez más, nuestro compromiso con la sociedad en su conjunto y, sobre todo, con aquellos que están necesitados de una singular protección.

3. SOBRE EL ART. 324 LECRIM

La reforma del art. 324 LECrim introdujo un modelo de plazos máximos en la instrucción penal. Compartimos la necesidad de arbitrar mecanismos de aceleración del proceso, pero ello debe hacerse en el marco de una coherente reforma integral del mismo. En lo que no podemos estar de acuerdo es en que se haga descansar exclusivamente

en el Ministerio Fiscal la tarea de controlar la duración de una investigación que actualmente no dirige.

Esta modificación legal tuvo un gran impacto en el trabajo de las Fiscalías en el año 2016, aunque se apreciaron situaciones dispares sobre la mayor o menor colaboración con los órganos judiciales y, muy particularmente, con los Letrados de la Administración de Justicia. Una vez más, debemos resaltar que el adecuado cumplimiento de este nuevo requerimiento legal exige una distribución de cometidos entre Jueces, Fiscales y Letrados de la Administración de Justicia.

Todas las Fiscalías han podido ofrecer datos sobre esta materia durante el año 2017. Y así, se solicitó la declaración de complejidad en un total de 25.746 asuntos, cifra inferior a los 52.739 del año 2016, cuando se revisaron todas las diligencias previas pendientes. En cuanto a la declaración del plazo máximo de instrucción que prevé el art. 324 LECrim, los Fiscales lo solicitaron en 30.339 diligencias previas.

Nos encontramos, por tanto, con un volumen de asuntos muy relevante que requieren de un notable esfuerzo de los Fiscales para asumir una tarea de control real y efectivo sobre el estado de tramitación y la duración de la fase de instrucción de los procesos penales.

Desde la Fiscalía General del Estado se promoverá la derogación o una sustancial modificación de este precepto, tal y como está redactado, o al menos una renovada interpretación del mismo, para adecuarlo al vigente rol de los actores del proceso, y a la realidad de la escasez de los medios existentes para realizar esta labor.

4. UNA VISIÓN DE FUTURO

El Ministerio Fiscal es una Institución consolidada que ejerce las funciones que le encomiendan la Constitución y las leyes, pero que —a mi juicio— debe actualizar y modernizar su organización y funcionamiento, a fin de convertirla en un servicio público de calidad y excelencia que nos permita alcanzar mayores cotas de cercanía y conocimiento por parte de la ciudadanía y que, al mismo tiempo, genere un gran impulso colectivo entre los Fiscales mediante el desarrollo de nuevas dinámicas de trabajo.

Precisamente por ello, me propongo definir un nuevo modelo de Fiscalía que se estructure en torno a cuatro estrategias que deben avanzar de forma coordinada, y que tenga como eje vertebrador a los distintos sectores implicados en la actividad del Ministerio Fiscal, es decir, que ponga en valor a las personas.

4.1. Una estrategia para los Fiscales

Los Fiscales deben tener un proyecto que les haga partícipes de una ilusionante estrategia común. La Institución ha de estar en constante evolución y tener un programa de actuación propio, que puede llevarse a cabo en tres áreas: funcional, orgánica y profesional.

En lo funcional, es necesario dotar de mayor transparencia los procesos de toma de decisiones y resolución de discrepancias, fomentar el trabajo colaborativo en las Juntas de Fiscalía, así como actualizar el principio de unidad de actuación con nuevas Circulares e Instrucciones, alguna de las cuales ya ha sido avanzada.

En lo orgánico, se debe promover el trabajo en el ámbito de los órganos de asesoramiento del Fiscal General del Estado, y más en concreto, del Consejo Fiscal (en el que se encuentran representadas las principales sensibilidades de la carrera fiscal), la Junta de Fiscales de Sala (máximo órgano de asesoramiento integrado por la cúpula de la carrera), y la Junta de Fiscales Superiores (órgano de promoción de la coordinación territorial del Ministerio Fiscal). Además, se debe fomentar la periodicidad de las reuniones con los demás Fiscales Jefe territoriales, a fin de conocer de primera mano sus problemas y sugerencias.

En lo profesional, se deben alcanzar acuerdos que nos permitan fijar objetivos comunes en aquellos temas que afectan al trabajo diario de los miembros de esta Institución, y en particular, en la mejora del marco normativo que ofrezca la adecuada cobertura a los derechos laborales de los Fiscales.

Finalmente, entiendo absolutamente necesario avanzar en el fomento de la promoción profesional, basada a su vez en la profundización del principio de especialización, en una nueva estrategia de formación planificada por y para los Fiscales, y en un Plan de Igualdad que remueva los obstáculos que todavía impiden a muchas mujeres asumir puestos de responsabilidad, en condiciones de igualdad real de oportunidades.

4.2 Una estrategia para los usuarios del sistema

El principio de especialización muestra la cara más humana del Ministerio Fiscal en la atención preferente a los derechos de las personas más vulnerables. Y este debe ser el segundo eje de actuación: la defensa activa del interés público y social.

Toda nuestra labor repercuta en las personas, que se concretan en las víctimas del delito —en general— y de la violencia de género —en

particular—; en las personas que presentan algún tipo de discapacidad o que están necesitadas de apoyo y protección; o en las personas mayores, los menores, los ciudadanos extranjeros, los trabajadores, y, en definitiva, los ciudadanos que son usuarios del sistema de Justicia. En esta materia se debe impulsar la especialización en el área de la discapacidad y de los consumidores y usuarios (tanto en su vertiente civil como contencioso-administrativo) y con especial atención a las personas mayores, que tan frecuentemente sufren los abusos de un sistema que no alcanzan a comprender.

4.3 Una estrategia para los actores del sector Justicia

El Ministerio Fiscal es una pieza singular dentro de un engranaje que compromete a los diversos sectores que estamos llamados a promover una verdadera cultura de la coordinación y la colegiación de esfuerzos.

Un estudio riguroso sobre la base de criterios objetivos nos debería permitir obtener de las Administraciones competentes los medios necesarios para realizar nuestro trabajo en condiciones más dignas y adecuadas, en el marco de un impulso decidido por el desarrollo de la implantación del nuevo modelo de Oficina Fiscal.

Pero, sobre todo, debemos avanzar en una serie de medidas tendentes a la defensa de una mayor autonomía de nuestra Institución que nos coloque en condiciones óptimas para asumir lo que, sin duda alguna, va a ser el reto ineludible al que se enfrente el Ministerio Fiscal: la atribución de la dirección de la investigación penal en nuestro país.

En esta línea, se hace imprescindible la aprobación de un nuevo Reglamento que nos permita desprendernos de la tradicional tutela ministerial en materia de situaciones administrativas, conciliación, permisos y licencias, concursos o ascensos, como ya se ha hecho con las incompatibilidades y prohibiciones, al mismo tiempo que se puede avanzar en dotar de mayor seguridad jurídica a nuestro régimen disciplinario, y en obtener mayores cotas de gestión presupuestaria, siempre desde la transparencia y la debida dación de cuentas.

4.4 Una estrategia para la sociedad

El Ministerio Fiscal se debe a los ciudadanos. Por eso es de vital importancia transmitir más y mejor lo que hacemos. Debemos tener una política activa de comunicación propia. Pero esta nueva estrategia debe estar basada en compromisos claros con la sociedad a la que va dirigida.

Y en este punto encuentra encaje la aprobación definitiva de un Código Ético, que concibo como un contrato con la sociedad.

En definitiva, nos proponemos adquirir un compromiso de transparencia institucional que, junto con una estrategia de comunicación más abierta y eficaz, nos permita conectar con la ciudadanía, a fin de ofrecerles un servicio público de calidad, orientado a la excelencia, y que tenga por todo horizonte la realización del valor Justicia mediante la aplicación autónoma e imparcial de la legalidad.

CAPÍTULO I

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

1. ACTIVIDADES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2017

No puede iniciarse este apartado de la Memoria sin dedicar un especial y emocionado recuerdo al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín, fallecido el 18 de noviembre de 2017 en Buenos Aires, ciudad en la que se encontraba en su calidad de Fiscal General del Estado asistiendo a la Asamblea General Ordinaria de Ministerios Públicos Iberoamericanos. José Manuel Maza Martín fue una persona con una profunda cultura y fina inteligencia jurídica, puesta al servicio de la legalidad y de la firme determinación de la defensa del Estado de Derecho y del orden constitucional, que hizo un ejercicio responsable del compromiso adquirido en su larga trayectoria de servidor público, correspondiéndole como Fiscal General una época difícil en la que tuvo que tomar decisiones con un profundo sentido del deber, granjeándose el respeto y la admiración de quienes trabajaron junto a él.

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.

Dentro de la actividad del Fiscal General, uno de los actos más trascendentes lo constituye el cumplimiento del deber de colaborar con las Cortes Generales a requerimiento de éstas, tal y como prescribe el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. El 1 de marzo compareció ante la Comisión de Justicia del Congreso donde expuso ante los Sres. Diputados los criterios de la Fiscalía General de Estado respecto a la persecución de delitos de corrupción en los que resulten implicadas

autoridades o cargos públicos, y los criterios que la Institución sigue para mantener los principios de legalidad, imparcialidad y defensa del interés público, haciéndolos compatibles con los de unidad de actuación y dependencia jerárquica; en ambos sentidos el Fiscal General se refirió al criterio esencial de la persecución de los delitos de corrupción que es «el de aplicar la Ley, sea quien fuere la persona investigada», aportando datos específicos –disponibles en las Memorias de la Fiscalía General del Estado–, en relación a los delitos relacionados en la lucha contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

El 11 de mayo, el Fiscal General del Estado volvió a comparecer ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados para explicar los criterios aplicados en el nombramiento de Fiscales y dar cuenta del funcionamiento de la Fiscalía Anticorrupción en la persecución de los delitos, ocasión que también aprovechó para solicitar a los portavoces de los partidos políticos que aborden de una vez la reforma procesal penal para otorgar la investigación penal a los Fiscales, porque esto garantizará la eficacia en las instrucciones de los delitos, especialmente los referidos a la corrupción política.

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 2017 tuvo lugar el día 5 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, el 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 2016. En fecha inmediatamente anterior, el día 4 de septiembre, el Fiscal General del Estado había entregado personalmente la Memoria a S. M. el Rey en el Palacio de la Zarzuela y al Presidente del Gobierno en el Palacio de la Moncloa. En fechas posteriores del mes de septiembre la Memoria sería entregada al Presidente del Consejo General del Poder Judicial.

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 durante el año 2017 lo ha ocupado la firma de convenios o acuerdos con diversas instituciones. El 3 de julio firmó un convenio para la formación de alumnos con la Universidad Carlos III por el que los alumnos del Grado en Derecho, Doble Grado en Derecho-ADE, Doble Grado en Derecho-Economía, Doble Grado en Derecho-Ciencias Políticas y

Doble Grado en Estudios Internacionales y Derecho, podrán realizar prácticas en la Fiscalía. El 23 de octubre firmó un nuevo convenio de colaboración con el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), renovando y ampliando las líneas de trabajo existentes para avanzar en la protección de la igualdad de derechos de las personas con discapacidad y sus familias.

Este año se produjo por primera vez la participación del Fiscal General del Estado en la apertura del año judicial militar, que tuvo lugar el 31 de octubre en la sede del Tribunal Militar Central, donde en su intervención expuso la necesidad de abordar la adaptación a la jurisdicción militar de las reformas introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Dentro del relato de la acción institucional realizada por la Fiscal General del Estado durante el pasado ejercicio se ha de reseñar su toma de posesión como miembro nato del Consejo de Estado, hecho que tuvo lugar el 26 de enero, donde expresó su firme compromiso para «auxiliar en la labor del Consejo de Estado en la tarea de simplificar, aclarar y depurar las normas, en aras a su mejor conocimiento y cumplimiento, teniendo siempre presente la observancia constitucional».

El Fiscal General del Estado asistió el 23 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 vulnerables.

Cabe destacar también su participación en foros internacionales, como fue la clausura en Belgrado, el 20 de octubre, del proyecto de la Unión Europea para reforzar el Consejo del Poder Judicial y el Consejo Fiscal de Serbia con vistas a una futura integración de este país en la Unión Europea. Aprovechando su presencia en Belgrado, el Fiscal General firmó con su homóloga serbia un protocolo al Memorándum suscrito en 2006 entre la Fiscalía Serbia y la española, dirigido a mejorar la cooperación especialmente sobre la base de la próxima entrada en vigor del Segundo Protocolo al Convenio de asistencia judicial penal del Consejo de Europa.

El 12 de noviembre, como ya se adelantó, el Fiscal General acudió a Buenos Aires a la XXV Asamblea General Ordinaria de Ministerios Públicos Iberoamericanos donde se desarrollaron diversos grupos de trabajo de Fiscales sobre narcotráfico, violencia de género, cooperación penal internacional, justicia penal juvenil, lucha contra la corrupción, trata de personas, la ciberdelincuencia, los problemas generados por la minería ilegal y la justicia indígena; aprovechando este viaje, mantuvo reuniones con el Fiscal General de la República Argentina y

con el Fiscal General de la República de Uruguay, desplazándose para ello hasta la ciudad de Montevideo.

Sin perjuicio de una más amplia exposición en el capítulo correspondiente de la Unidad de Cooperación Internacional, en el ámbito de las relaciones internacionales por el Fiscal General del Estado se ha atendido la visita de numerosas delegaciones internacionales, debiendo destacarse las siguientes: el 2 de marzo, recibió la visita de una delegación tunecina, encabezada por su Ministro de Justicia, analizando el estado de cooperación entre ambos países; el 5 de abril, en la sede de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, celebró un encuentro de trabajo con la Fiscal General de Panamá, intercambiado informaciones sobre diferentes casos que interesan a ambos países y comprometiéndose a dotar de mayor agilidad a la colaboración judicial en sus respectivas investigaciones; el 16 de mayo, firmó con el Fiscal General de Colombia un Memorando de entendimiento por el que ambas Fiscalías se comprometen a compartir información sobre investigaciones en marcha contra la delincuencia organizada; el 18 de julio recibió en su despacho al Fiscal General de Ucrania; el 21 de septiembre firmó con el Fiscal General de la República Árabe de Egipto un Memorando de entendimiento destinado a fortalecer y desarrollar la cooperación en la lucha contra la criminalidad que coincidió en el tiempo y en el lugar con una reunión de EUROMED-JUSTICIA, un programa comunitario centrado en la mejora del sistema judicial de la región sur del mediterráneo y en la creación de un sistema judicial democrático, que respete los Derechos Humanos y la normativa internacional.

También hay que dejar constancia de la implicación personal del Fiscal General del Estado en las tareas de formación. En este ámbito es obligado reseñar su participación en diversos cursos y jornadas. Así, el 30 de enero clausuró el Congreso Internacional de Derecho Digital que se celebró en Madrid; el 30 de marzo, inauguró el curso «Ciberdelincuencia, Sociedad de la Información y Menores» organizado por la Asociación de Fiscales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en su sede de Cuenca; el 30 de mayo, acudió a la Ciudad Autónoma de Ceuta para participar en las «VIII Jornadas Jurídicas de Ceuta», con una ponencia sobre el papel del Fiscal como director de la investigación penal; el 18 de mayo inauguró un curso de dos días en el Centro de Estudios Jurídicos, dirigido por el Fiscal ante el Tribunal Constitucional, don Eduardo Esteban Rincón, sobre libertad de expresión y derechos constitucionales; el 17 de julio, inauguró el curso organizado por la Asociación Profesional Independiente de Fiscales sobre la «Reforma de la Justicia», donde destacó que la nueva

reforma sería beneficiosa para la Carrera Fiscal, «ya que la situará en el centro del proceso»; el 21 de julio, participó en el curso de verano de la Universidad Complutense que se celebró en San Lorenzo de El Escorial sobre «El Ministerio Fiscal y el Pacto de Estado para la Justicia», donde expuso la necesidad de superar el actual modelo inquisitivo y cambiarlo por el modelo de Fiscal investigador que ya funciona en todos los países de nuestro entorno.

El fallecimiento de don José Manuel Maza Martín el 16 de noviembre dio lugar a que se abriera un nuevo proceso de nombramiento del Fiscal General del Estado. Este proceso se inició mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de noviembre por el que se recababa del Consejo General del Poder Judicial el informe preceptivo sobre la propuesta de nombramiento como Fiscal General del Estado del Excmo. Sr. D. Julián Sánchez Melgar.

El Consejo General del Poder Judicial dio su visto bueno a la propuesta que hizo el Consejo de Ministros el día 17 de noviembre. 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 5 de diciembre ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

En el discurso ante Sus Señorías, don Julián Sánchez Melgar calificó al Ministerio Fiscal como «el custodio objetivo de la legalidad, de modo que esa legalidad debe ser el límite, el principio y fin de la actuación del Fiscal», enmarcándolo en un triple anclaje: el Estado democrático, donde el Fiscal defiende los derechos y garantías de los ciudadanos, el Estado de Derecho, donde el Fiscal es el defensor de la legalidad y del interés público tutelado por la Ley, y el Estado social, en el que el Fiscal debe dar la satisfacción del interés social. Recordó que el Fiscal no es sólo el perseguidor de los delitos, sino que se configura como una magistratura de amparo de colectivos sociales vulnerables.

Respecto a este aspecto de la actuación del Ministerio Fiscal, explicó que la función social del Fiscal se manifiesta en la atención preferente a los ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad, como es el caso de los ancianos ingresados en residencias, la protección de los menores y la justicia juvenil, el amparo a las personas con discapacidad y el flujo inmigratorio de extranjeros, con una especial mención a la trata de seres humanos, a la que ha definido como «una esclavitud del siglo XXI que avergüenza». También se ha referido a la incipiente labor que la Fiscalía viene desarrollando en la defensa de consumidores y usuarios frente a actuaciones de grandes compañías, adelantando su intención de publicar una Circular sobre esta materia. También se

refirió al derecho de familia, ámbito en el que la Fiscalía debe intervenir sobre cuestiones tan sensibles como la maternidad subrogada o la custodia compartida.

El nombramiento del nuevo Fiscal General del Estado tuvo lugar por Real Decreto 1026/2017, de 8 de diciembre. El 12 de diciembre, tras haber acudido el día anterior al Palacio de la Zarzuela para celebrar el acto de juramento del cargo ante S. M. el Rey, D. Julián Sánchez Melgar tomó posesión de su cargo como máximo representante del Ministerio Fiscal ante la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo.

Hasta la toma de posesión de don Julián Sánchez Melgar, la dirección del Ministerio Público fue asumida, conforme a las prescripciones estatutarias, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, Excmo. Sr. Don Luis Navajas Ramos.

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. El Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero 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, en noviembre de 2017 se iniciaron los trámites del proceso electoral que concluyó en abril de 2018. El Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín, Fiscal General del Estado, llegó a presidir la constitución de la Junta Electoral. Su fallecimiento tuvo lugar unos días después, y determinó la paralización temporal del proceso hasta el nombramiento del Excmo. Sr. D. Julián Sánchez Melgar como nuevo Fiscal General. Durante 2017 continuaron en sus funciones D. Vicente Garrido García, D.^a Ana María Tárrago Ruiz, D.^a Cristina Dexeus Ferrer, D. Eduardo Esteban Rincón, D. Fernando Sobrón Ostos, D.^a María Pilar Sánchez Alcaraz, y D.^a Sofía Puente Santiago, quien en cumplimiento del artículo 2 del Real Decreto 437/1983 actuó como secretaria del Consejo. D. Antonio Roma Valdés y D. Fernando Rodríguez Rey cesaron por pasar a la situación administrativa de servicios especiales el primero y por renuncia del segundo.

Se han mantenido como Vocales natos D. Luis Navajas Ramos, como Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, y D. Fausto Cartagena Pastor, como Fiscal Jefe Inspector de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado.

La Comisión Permanente estuvo integrada por dos de los tres Vocales natos y, además por D. Eduardo Esteban Rincón, D. Fernando Sobrón Ostos y D.^a María Pilar Sánchez Alcaraz.

La Comisión de Igualdad la integraron D.^a Cristina Dexeus Ferrer, D.^a Ana Tárrago Ruiz y D. Fernando Rodríguez Rey. La Comisión de Formación estuvo integrada por los Vocales D. Antonio Roma Valdés y D.^a Sofía Puente Santiago.

2.2 Actividad del Consejo

En el año 2017 el Consejo Fiscal ha celebrado un total de 10 Plenos, alguno a través de videoconferencia. A modo de indicación/resumen seguidamente se reflejan algunas de las cuestiones de carácter general tratadas en sus sesiones:

1. En la sesión de 3 de febrero de 2017 se debatió sobre una comunicación de la Inspección Fiscal sobre determinados aspectos de las diligencias de investigación penales.

2. En la sesión de 22 de febrero de 2017 se debatió sobre una propuesta de modificación del Real Decreto 437/1983 de Constitución y Funcionamiento del Consejo Fiscal.

3. En la sesión de 5 de julio de 2017 se acordó que los planes de actuación en el caso de peticiones para acceder a cargos de jefatura que se presentasen fuera de plazo, no fuesen considerados por el Consejo Fiscal al haber incumplido la normativa de la convocatoria del concurso, siendo considerado el plan de actuación como un mérito.

4. En la sesión del día 26 de septiembre de 2017 el Consejo Fiscal emitió un comunicado del siguiente tenor: «ante los graves acontecimientos que se están produciendo en la Comunidad Autónoma de Cataluña el Consejo Fiscal quiere manifestar su apoyo a la labor que realizan los Fiscales de esa Comunidad en defensa de la legalidad y del Estado de Derecho».

5. En la sesión del día 25 de octubre de 2017, tras el oportuno debate se acuerda por unanimidad una posición sobre la materia Fiscalía/Justicia Digital en el siguiente sentido: «el Consejo Fiscal, compartida la opinión de que Justicia Digital no es un sistema de expediente digital integrado y que su funcionamiento es deficitario, impide trabajar de forma eficiente y eficaz, exige la inmediata paralización del plan de implantación establecido por el Ministerio de Justicia en tanto

no exista un único sistema de gestión procesal integrado por órganos judiciales y fiscales de fácil acceso, rápido y con garantía de autenticidad de las actuaciones, un auténtico expediente digital indexado, sin documentos escaneados sino integrados en el expediente. Exigimos que en los lugares donde ya se ha iniciado la experiencia piloto: Valladolid y Badajoz, cuando sea preceptivo que el Fiscal emita un dictamen, se proceda a la revisión del expediente en papel coexistiendo las remisiones telemáticas con el traslado del procedimiento».

También se aprobó un informe presentado por la Inspección Fiscal sobre la convocatoria de plazas vacantes de esa Unidad por haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 36 del Estatuto como tiempo máximo de destino en la Inspección.

En la sesión del día 20 de diciembre de 2017 se hizo constar un emocionado recuerdo de todos los vocales asistentes hacia el anterior Fiscal General del Estado D. José Manuel Maza Martín.

2.3 Informe del Consejo Fiscal: proyectos normativos y nombramientos discrecionales en la Carrera Fiscal.

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 la previsión estatutaria el Consejo Fiscal ha informado en el año 2017, auxiliado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, las siguientes propuestas legislativas:

1. Proyecto de Reglamento sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.
2. Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal.
3. Anteproyecto de Ley de Recuperación de Activos.
4. Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 23/2014 de Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea para regular la orden europea de detención.
5. Proyecto de Reglamento del Consejo General del Poder Judicial sobre Creación de Especialidades Civil y Penal.
6. Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 437/1983 sobre Constitución y Funcionamiento del Consejo Fiscal.
7. Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional.

El Consejo Fiscal también se ha pronunciado sobre los amparos solicitados por algunos Fiscales al considerarse perturbados en su autonomía funcional por actuaciones externas.

El EOMF atribuye al Consejo Fiscal la función de informar las propuestas para los nombramientos de los diversos cargos (art. 14.4.a), que no sean automáticos y reglados (art. 3.4 RD 437/1983), y en este cometido durante 2017 ha informado los nombramientos de los Fiscales Jefes de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, de la Audiencia Nacional y de la Fiscalía Anticorrupción. Ha informado igualmente el nombramiento de dos Fiscales del Tribunal Supremo y de los Fiscales Superiores del País Vasco, Andalucía y Murcia. Del mismo modo informó de los nombramientos de los Tenientes Fiscales de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, de la Fiscalía del País Vasco, de la de Castilla y León y de la de Cantabria. Informó de los nombramientos de una plaza en la Fiscalía del Tribunal Constitucional, de cinco plazas en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, de una plaza en la Fiscalía Anticorrupción y de los nombramientos de Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales de Girona, Salamanca, Zaragoza, Granada, Bizkaia, Huesca, Las Palmas, León y de las Fiscalías de Área de Getafe-Leganés, El Ferrol y Granollers.

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 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: solicitudes de compatibilidad, concursos reglados y retenciones de Fiscales, ascensos de naturaleza reglada, designación de Fiscales para intervenir en asuntos específicos y 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 2017. Las distinciones concedidas a los Ilmos/as Sres./as. siguientes Fiscales:

D. Xavier Jou Miravent.
D. Jesús Bernabé Aparicio Pérez.
D. Francisco Bañeres Santos.
D. Juan Francisco Bone Pina.
D.^a Lucía Ferrer Baro.
D. Francisco José Hernando García (a título póstumo).
D.^a María del Mar López-Herrero Pérez.
D.^a María Luzón Cánovas.
D.^a Ana María Meléndez Gil.
D. Francisco Javier Rodrigo de Francia.
D. José María Casadevall Barneda.
D. Marcelo de Azcárraga Urteaga.
D.^a Verónica Celdrán Ruiz.
D.^a Rosa Ana Lledó Martínez.
D.^a María Famés Martínez Frígola.
D. Juan Fernando Martínez Gutiérrez.
D.^a Beatriz Sánchez Álvarez.
D.^a Myriam Gloria Segura Rodrigo.
D.^a María Teresa Soler Moreno.
D.^a María Carmen Tirado Garabatos.
D.^a María Luisa Conde Villaverde.
D.^a Mónica González Sanz.

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 2017 la Junta de Fiscales de Sala se reunió en dos ocasiones: el 1 de junio y el 4 de julio de 2017, con el objetivo de analizar e informar sobre las materias y cuestiones que a continuación se detallan.

3.1 Junta de 1 de junio de 2017

El objeto de esta junta fue la discusión de los borradores de una circular, una consulta y una instrucción. Los tres documentos generaron un intenso e interesante debate en la Junta de Fiscales de Sala, fruto del cual se incorporaron a los mismos aportaciones de interés.

Los borradores debatidos dieron lugar a la Circular 1/2017, sobre la interpretación del art. 183 quater del Código Penal, la Consulta 1/2017, sobre las acciones típicas en el delito de atentado y la Instrucción 3/2017, sobre documentación de las diligencias sumariales de naturaleza personal

3.2 Junta de 4 de julio de 2017

Fueron sometidos a estudio y debate dos borradores de Circular: sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores y sobre la reforma del Código Penal, operada por la LO 1/2015 de 30 de marzo, en relación con los delitos de descubrimiento revelación de secretos y los delitos de daños informáticos.

Las Circulares fueron finalmente publicadas con los números 2 y 3 de 2017.

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, por la que se reformó el EOMF se encuentra la creación de la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, órgano que 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, se han sucedido las Juntas, que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto Orgánico, es presidida por el Fiscal General del Estado e integrada por el Teniente del Tribunal Supremo, por todos los Fiscales Superiores y por 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 transcurso del año 2017 se celebró una única reunión, concretamente, el 25 de mayo, bajo la presidencia del Fiscal General del Estado D. José Manuel Maza Martín y en la sede de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La primera cuestión tratada, después de aprobar el acta de la sesión anterior, fue el relativo a la evaluación de las incidencias en la aplicación de los nuevos plazos de la fase de instrucción (art. 324 LECrim). El Fiscal General expresó su comprensión hacia las protestas de numerosas Fiscalías, considerándolas razonables e indicando que se debían remitir a la Secretaría Técnica las sugerencias relativas a efectuar posibles cambios en la Circular 5/2015, *sobre los plazos de instrucción*. Por el Fiscal de Sala Jefe de la Secretaría Técnica se comentó la propuesta de reforma legislativa del artículo 324 LECrim incluida en la Memoria e inspirada en la necesidad de distribuir funciones entre el Juez de Instrucción, el Fiscal y el Letrado de la Administración de Justicia. El Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo explicó que existe un sistema de alarmas sobre los plazos en la aplicación informática, si bien su eficacia depende de que la información sea correctamente cargada.

Seguidamente se pasó a tratar el siguiente punto del orden del día relativo a la implantación del sistema de notificaciones electrónicas. El Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo comenzó dando cuenta sobre el estado de la cuestión. Los Fiscales Superiores informaron sobre la situación en cada territorio. El Fiscal General trasladó a los Fiscales Superiores que la Unidad de Apoyo estaría atenta a las incidencias que fueran surgiendo.

En el siguiente punto del orden del día se abordaron 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. De forma prácticamente unánime se mostró la conformidad de la Junta con el borrador de Instrucción elaborado sobre esta cuestión.

A continuación, se debatió la propuesta de desdoblamiento de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas uniprovinciales realizada por la Fiscal Superior de Asturias, que expuso el contenido del informe presentado. Los Fiscales Superiores se mostraron conformes con la propuesta. El Fiscal General asumió la necesidad de impulsar el desdoblamiento.

Seguidamente se pasó al punto del orden del día relativo a la necesidad de aprobación del Reglamento del Ministerio Fiscal y de acomodación de la actuación administrativa del Ministerio Fiscal a la Ley 39/2015, de 1 de octubre *del Procedimiento Administrativo Común*. Esta cuestión fue expuesta por el Fiscal Superior de la Comunidad de Madrid que comenzó señalando que los expedientes gubernativos que se incoan en Fiscalía no se estaban tramitando conforme a las prescripciones de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo. Tanto por el Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo como por el Inspector Fiscal se hicieron una serie de consideraciones sobre la cuestión, señalando este último que no toda la Ley de Procedimiento Administrativo es aplicable. Por el Fiscal General se señaló que esta es una de las materias que hace prioritario contar con un nuevo Reglamento.

A continuación se pasó al punto del orden del día relativo a la puesta en marcha de los Convenios de colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio Fiscal por los que se crean las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal en las Comunidades Autónomas no transferidas. El Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo indicó que habían elaborado convenios con todas las Comunidades Autónomas, estando pendientes Ceuta y Melilla.

El siguiente punto tratado fue el relativo al balance de la elaboración de las Memorias anuales, donde se expusieron puntos de vista sobre la comunicación de los datos recogidos en la Memoria. El Fiscal Superior de Castilla La Mancha propuso que una vez se validen los datos estadísticos por la Unidad de Apoyo deberían poder hacerse públicos. Don José Manuel Maza se mostró de acuerdo y manifestó que desde este momento debe partirse de que se autoriza a las Fiscalías de CC.AA. la comunicación de los datos una vez estén validados por la Unidad de Apoyo.

Pasando al punto del orden del día relativo a la activación del nombramiento de Fiscal Delegado de Siniestralidad Laboral de las Comunidades Autónomas, el Fiscal General concluyó que se estudiaría en profundidad la propuesta.

Concluyó la Junta con el agradecimiento del Fiscal General por la colaboración de los Fiscales Superiores, así como por todas las intervenciones.

5. INSPECCIÓN FISCAL

5.1 Introducción

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal configura a la Inspección Fiscal, junto con la Secretaría Técnica y la Unidad de Apoyo, como Unidades integradas en la Fiscalía General del Estado (art. 13.1) que ofrecen respuesta, con criterio de especialización, a las cada vez más complejas funciones y cometidos que acumula y corresponde desarrollar al Fiscal General del Estado. El Reglamento del Ministerio Fiscal de 1969 (en adelante RMF), falto de la necesaria actualización, en concisa redacción destaca como cometidos los que tienen por objeto: el conocimiento de la regularidad con que funciona el Ministerio Fiscal; el de las prácticas generales que las Fiscalías siguen para despacho y curso de los asuntos en que deba intervenir el Fiscal; el de las condiciones y conducta de los Fiscales; y el examen de las queja que se produzcan sobre su modo de proceder (art. 159), competencias que son completadas o concretadas en el mismo texto estatutario, por otras normas dispositivas y a través de las Instrucciones del Fiscal General del Estado, centrándose esencialmente en la actividad inspectora, en la actuación de naturaleza disciplinaria, en la organización de las Fiscalías, y en la gestión administrativa de la Carrera Fiscal y de sus miembros.

5.2 Régimen interior de la Inspección Fiscal

5.2.1 LA SECCIÓN PERMANENTE DE VALORACIÓN DE LA INSPECCIÓN FISCAL

En relación con la actividad que desarrolla la Sección Permanente de Valoración de la Inspección Fiscal, que acoge el artículo 13.2 EOMF tras su Reforma por Ley 24/2007, constituida para *centralizar toda la información sobre méritos y capacidad de los Fiscales, con la finalidad de apoyar al Consejo Fiscal a la hora de informar las diferentes propuestas de nombramientos discrecionales en la Carrera Fiscal*, la Fiscalía General del Estado ha emitido informe en 2017 sobre su actividad declarando que «la Sección de Valoración se constituyó el 7 de noviembre de 2007, integrándola el Fiscal Jefe Inspector, el Teniente Fiscal Inspector y uno de los Inspectores Fiscales de la plantilla (variando éste en razón al territorio en que se halle destinado el peticionario). El Fiscal Jefe Inspector trasladó este hecho a las Jefaturas de los diversos órganos fiscales (comunicación 26/11/2007) interesando su colaboración en el cometido a desarrollar para remitir cuantos docu-

mentos acreditaran méritos, conocimientos o realización de tareas de coordinación, dirección u organización de servicios por los Fiscales aspirantes a plazas de nombramiento discrecional, refiriendo que el informe de valoración que la Inspección trasladaba a los Vocales del Consejo Fiscal sobre circunstancias de los candidatos no tomaría en consideración más que las que apareciesen debidamente acreditadas, con específica mención hacia cuantas actuaciones por su notoria relevancia hubieran merecido felicitación, al igual que aquellas que hubieran originado reproche en el ámbito disciplinario competencia de los respectivos Fiscales Jefes. Todo ello para constancia en el expediente personal del Fiscal y apreciación por la Sección Permanente.

La configuración de la Sección Permanente de Valoración de la Inspección y su cometido se debatió en la sesión del Pleno del Consejo Fiscal del día 18 de diciembre de 2007. El punto 4.º del orden del día rezaba: *dación de cuenta de la constitución de la Sección Permanente de Valoración*. El acta de la sesión refleja que el entonces Jefe Inspector dio cuenta de su constitución y de la comunicación enviada a todos las Jefaturas, así como que en el debate suscitado alguno de los Vocales manifestaron que no era propiamente una Sección para valoración de méritos, salvo en el aspecto de cumplimiento de los requisitos legales para ocupar la plaza ofertada (a diferencia de lo que hacía el CGPJ), sino para acumular y aportar documentación al Consejo Fiscal, debiéndose remitir cuanta se dispusiera, considerando el Fiscal General que semejante opción –de valoración estrictamente objetiva– resultaba la más idónea, siéndolo de datos contrastados de los peticionarios a las plazas ofrecidas como reseñaba la jurisprudencia del Tribunal Supremo (a diferencia del sistema de actuación del CGPJ) y que debía proporcionarse a los Vocales la integra documentación de todos los peticionarios.

La Sección de Valoración, que funciona desde entonces, viene cumpliendo el específico cometido atribuido por la ley: *centralizar toda la información sobre méritos y capacidad de los Fiscales*. Su denominación no debe confundir sobre el cometido legal encomendado de *apoyo al Consejo Fiscal a la hora de informar las diferentes propuestas de nombramientos discrecionales en la Carrera Fiscal*, siendo el aludido órgano colegiado del Ministerio Fiscal el que tiene atribuida la competencia para *informar las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos* [arts. 12 y 14.4.c) EOMF].

A fin de hacer efectiva la labor de apoyo de la Sección el Teniente Fiscal Inspector coordina la tarea de acopio de material, suscribiendo los Inspectores con el Fiscal Jefe el informe de valoración elaborado a cada Fiscal que solicita plaza sobre los datos objetivos de posesión de categoría y antigüedad para desempeño del cargo concreto, que difiere

en función de la distinta naturaleza de los órganos fiscales y puestos a cubrir: Jefatura, Tenencia Fiscal o Fiscal (arts. 36 y 37.1 EOMF), contrastando los datos obrantes en los expedientes personales de los Fiscales que se guardan en los archivos de documentación de la Inspección. Igualmente, se analizan las posibles situaciones de *incompatibilidad relativa* que pueda generar el nombramiento (art. 58 EOMF), elaborando en su caso dictamen para el Consejo Fiscal. En el informe de valoración se reseñan los destinos y cargos desempeñados en la Carrera Fiscal por los solicitantes, así como el tiempo de ejercicio en los mismos, especificando en su caso los méritos reconocidos o la concesión de condecoraciones, al igual que la posible existencia de sanciones no canceladas impuestas en informaciones sumarias o expedientes disciplinarios, al igual que cualquier otra incidencia relativa a la situación administrativa de los Fiscales de la que se tenga constancia (excedencias y duración, comisiones de servicio, permanencia en la situación de servicios especiales, bajas médicas...).

Al margen del currículum vitae con datos profesionales o académicos que aporte el peticionario de la plaza convocada, *la labor de apoyo* también comprende la incorporación de copia de la ficha curricular de cada Fiscal, registro selectivo de datos personales relacionados con la actividad estrictamente profesional de los miembros de la Carrera Fiscal para un mejor conocimiento de la realidad de cada uno de los integrantes del Ministerio Público, cuyos datos pueden unir los interesados a la dirección *intranet. fiscal.es*, integración recordada por la Inspección Fiscal en comunicación de 7 de septiembre de 2006. Tratándose de cargos en órganos fiscales de Comunidades Autónomas, se incorpora el informe de valoración que sobre quienes los han solicitado debe confeccionar el Fiscal Superior (art. 13.1.2.º EOMF). Igualmente, se une copia íntegra de las actas de las visitas de inspección más recientes que la Inspección Fiscal haya podido efectuar a las Fiscalías cuyos cargos se han de proveer (no sólo de sus conclusiones con recomendaciones, sugerencias o indicaciones), actas que —abarcando una amplia información de los servicios y actividad que las Fiscalías y sus integrantes llevan a cabo— previamente se han trasladado a los respectivos Fiscales Jefes por si alguna observación se tiene que realizar. También se agrega al Informe de valoración, si la cobertura es de cargos de Jefatura, el *proyecto de actuación* que han de presentar los Fiscales aspirantes (exigiéndose expresamente en las últimas convocatorias). La amplia documentación que genera en muchas ocasiones el concurso debe ser remitida con antelación suficiente a los Vocales para estudio y posterior apreciación valorativa en la correspondiente sesión del Consejo Fiscal, siendo incorporados los datos de instancias, currículums y

proyectos de actuación a la página intranet –por transparencia– para adecuado conocimiento de todos los miembros de la Carrera Fiscal».

5.2.2 PLANTILLA DE LA INSPECCIÓN FISCAL

La integra el Fiscal Jefe Inspector, el Teniente Fiscal Inspector y 8 Inspectores Fiscales. Su cobertura, tras la reforma introducida por Ley 24/2007 en el artículo 36.2 EOMF, está sujeta en su duración al plazo de 10 años, precepto que se complementa con una disposición transitoria (séptima). Por afectar en 2017 a algunos de los Fiscales integrantes de la Inspección, el Fiscal Jefe Inspector emitió el siguiente informe con el que mostró parecer favorable el Consejo Fiscal:

«1. El 11 de octubre de 2017 concluyó el período máximo de 10 años de designación, previsto en el artículo 36 EOMF, para *los fiscales destinados en la Inspección Fiscal en la fecha que entró en vigor la Ley 24/2007*.

2. La Exposición de Motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, que reformó el Estatuto incorporó entre los cambios introducidos, como *manifestación novedosa de la temporalidad, el plazo máximo total de 10 años para el desempeño de las funciones de Fiscal de la Inspección, justificando la necesidad de imponer este plazo en la exigencia de garantizar cierta capacidad de renovación en órgano que controla la gestión administrativa de la Carrera... estimando que su configuración como destino vitalicio pugnaba directamente con su eficacia y eficiencia* (apdo. VIII).

3. De esta manera, tras la reforma legal de 2007, el artículo 36.2 EOMF pasó a tener la siguiente redacción: *el Teniente Fiscal Inspector y los Fiscales de la Inspección Fiscal serán designados por un plazo máximo de 10 años. Una vez cesen en sus cargos, se incorporarán en calidad de adscritos, a su elección, a la Fiscalía en la que estuvieren destinados antes de ocupar la plaza de la Inspección o a la Fiscalía de la Comunidad Autónoma o Provincial de Madrid, hasta ocupar plaza en propiedad*.

4. Asimismo, la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto introducida por la Ley 24/2007 declara lo siguiente: *El periodo máximo de 10 años, previsto en el apartado 2 del artículo Treinta y seis, por el que son designados los fiscales destinados en la Inspección Fiscal, comenzará a computarse, para los que actualmente están destinados en la misma, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley*.

5. La Disposición Final Única de la Ley 24/2007 estableció que ésta entraría en vigor al día siguiente de ser publicada en el Boletín

Oficial del Estado, publicación que tuvo lugar el 10 de octubre de 2007. Por ello, a partir del 11 de octubre de 2007 el novedoso periodo decenal comenzó a computarse para los *Fiscales destinados entonces en la Inspección Fiscal*.

6. Habiendo transcurrido los 10 años de la Disposición Transitoria Séptima, ese plazo máximo ha afectado a dos de los Fiscales destinados entonces en la Inspección que todavía mantenían destino en ella. Su situación es la siguiente:

A) Ilma. Sra. D.^a Margarita Pérez Blasco: tomó posesión como Inspectora el día 9 de enero de 2006. Por imperativo legal y sin necesidad de mediar resolución alguna, al transcurrir el período de 10 años de la Disposición Transitoria Séptima, ha vencido el plazo máximo total de designación para desempeñar el cargo en la Inspección y queda vacante la plaza que ocupaba, sin perjuicio de ejercer la interesada el derecho de opción que reconoce el artículo 36.2 EOMF para incorporarse a su elección –en calidad de adscrita– a alguna de las Fiscalías que refiere el precepto, habiéndose decantado por la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid al formalizar el acta administrativa de cese. Se ha de formular propuesta al Ministerio de Justicia para sacar a concurso la plaza vacante.

B) Ilma. Sra. D.^a María del Carmen Tirado Garabatos: tomó posesión como Inspectora el 5 de abril de 2006. Igualmente, al concluir el período de 10 años de la Disposición Transitoria Séptima, ha vencido el plazo máximo total de designación para desempeñar el cargo en la Inspección y queda vacante la plaza que ocupaba, sin perjuicio de ejercer la interesada el derecho de opción que reconoce el artículo 36.2 EOMF para incorporarse a su elección –en calidad de adscrita– a alguna de las Fiscalías que refiere el precepto. Hallándose de baja laboral por razón de salud contando con la pertinente licencia, el cese administrativo lo formalizará cuando reciba el alta médica, debiendo entonces hacer efectivo el derecho de opción si no lo manifiesta antes. El disfrute de la licencia reglamentaria no altera la situación administrativa de servicio activo (art. 176.2 RCJ 2011). De la misma manera que para D.^a Margarita, se ha de formular propuesta al Ministerio de Justicia para sacar a concurso la plaza vacante.

7. Situación distinta presentan el Teniente Fiscal, Ilmo. Sr. D. Justino Zapatero, y la Inspectora Fiscal, Ilma. Sra. D.^a María Teresa Olavarría Iglesia:

A) D. Justino Zapatero fue nombrado Inspector Fiscal por RD de 19 de junio de 2006. El 8 de marzo de 2007 quedó adscrito al Gabi-

nete del Ministerio de Justicia en virtud de comisión de servicio hasta que el 22 de abril de 2009 cesó para reincorporarse a la Inspección Fiscal. El 12 de junio de 2010 fue nombrado Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal, tomando posesión del cargo el día 22 de junio, siendo renovado en 2015. Por lo expuesto, aunque en octubre de 2007 tenía su destino en la Inspección, todavía no ha desempeñado funciones de Fiscal de la Inspección durante el plazo máximo total de 10 años, pues desde el 11 de octubre de 2007 hasta el 22 de abril de 2009 desarrolló su actividad en situación administrativa de comisión de servicios en el Ministerio de Justicia, estableciendo el Reglamento de la Carrera Judicial de 2011 que *a efectos de provisión de plazas, los servicios prestados se computarán del siguiente modo: a) el tiempo durante el cual se haya ejercido una comisión de servicios, con relevación de funciones, tendrá la consideración de servicios prestados en el orden jurisdiccional al que pertenezca el órgano para el que haya sido conferida la comisión* (art. 170).

B) D.^a María Teresa Olavarría Iglesia fue nombrada Fiscal de la Fiscalía Provincial de Madrid en octubre de 2004, desempeñando sus funciones en la misma hasta que por Decreto del Fiscal General del Estado de 27 de abril de 2007 –al amparo del artículo 21.5 EOMF– fue destacada temporalmente a la Inspección Fiscal. El destacamento se prorrogó en mayo de 2008 y en mayo de 2009. Por Real Decreto 209/2010, de 1 de marzo (BOE 02/03/2010), fue designada mediante concurso para ocupar plaza vacante en propiedad en la Inspección Fiscal. El día 3 de marzo de 2010 formalizó el cese administrativo en la Fiscalía Provincial de Madrid, tomando posesión del cargo ese mismo día en la Inspección Fiscal, donde permanece desde entonces. Por lo expuesto, no cabe considerar que hayan transcurrido los 10 años del artículo 36.2 EOMF. Cuando entró en vigor la Ley 24/2007 no estaba destinada en la Inspección, como requiere la Disposición Transitoria Séptima. Su destino era entonces la Fiscalía Provincial de Madrid, aunque estaba destacada temporalmente en la Inspección. El destacamento temporal del artículo 21.5 EOMF constituye un singular mecanismo de refuerzo que habilita a los miembros del Ministerio Fiscal, al margen de su categoría profesional, a desempeñar su actividad en órgano fiscal –precisado de efectivos– distinto al de su destino, presentando naturaleza excepcional y caracteres distintos a las comisiones de servicio. Así: su carácter obligatorio, pues el destacamento puede acordarse contra la voluntad del destacado, circunstancia que no concurre en la comisión de servicios; solo procederá de concurrir específicas circunstancias de complejidad o sobrecarga de trabajo en Fiscalías; puede revocarse antes de su finali-

zación, y prorrogarse si las circunstancias lo exigen; también existen notables diferencias en el aspecto retributivo y en los trámites para su otorgamiento: propuestas, informes y resolución».

Además de D.^a María del Carmen Tirado y de D.^a Margarita Pérez Blasco, también ha cesado en la Inspección D. Luis Rodríguez Sol al haber sido designado magistrado de enlace con Italia, quedando en la situación administrativa de servicios especiales. Debe destacarse de los tres la magnífica labor realizada y el reconocimiento de su profesionalidad por quienes hemos tenido la oportunidad de conocerles al trabajar con ellos.

5.2.3 ORDENES DE SERVICIO INTERNO ADOPTADAS POR LA INSPECCIÓN FISCAL

Se incorpora en este apartado la Orden de 24 de noviembre de 2017 sobre *Tramitación de expedientes gubernativos de compatibilidad por la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado*. Dice así:

«Con el objeto de procurar la uniformidad de criterio en la tramitación de los expedientes de compatibilidad que corresponde resolver al Consejo Fiscal, la Inspección Fiscal observará *por el momento* las siguientes pautas de actuación sin perjuicio de ulterior modificación:

1. Todas las solicitudes de compatibilidad que la Inspección Fiscal reciba, sea a través del registro de la Fiscalía General del Estado, se presenten en mano en este Servicio o reciban por correo electrónico los Inspectores o la Secretaría de la Inspección, se pondrán en *conocimiento inicial* del Fiscal Jefe Inspector.

El Fiscal Jefe Inspector dejará nota exclusivamente a la Secretaría del Fiscal Jefe Inspector o a la funcionaria auxiliar encargada del Consejo Fiscal, en caso de faltar la anterior y por sustitución, para que lo registre, dándole número preparando el Decreto de incoación de expediente gubernativo de compatibilidad conforme modelo. Se abrirá un solo expediente por cada solicitud presentada, aunque se refiera a varias actividades, y sin que se acumulen al primer expediente abierto posteriores solicitudes presentadas por el mismo Fiscal. La carpeta del expediente, para su mejor identificación, será de color verde. El Decreto de incoación se pasará a firma del Jefe Inspector (no se demorará al ulterior momento de preparar el proyecto de resolución).

2. Posteriormente, los expedientes con las solicitudes de compatibilidad presentadas se trasladarán para tramitación y preparación del proyecto de resolución al Inspector que se encuentre internamente

encargado del despacho general de asuntos de la Fiscalía donde los solicitantes estén destinados (esta regla ha sido modificada posteriormente para sujetar su despacho exclusivamente a reparto por turno). El Fiscal Jefe Inspector asumirá las solicitudes que por esta razón le correspondan y las que se refieran a actividades esencialmente diferentes a las que ya ha apreciado el Consejo Fiscal o que ofrezcan alguna singularidad.

3. Los expedientes se tramitarán con la mayor celeridad. Los expedientes deben recoger el *informe del Fiscal Jefe* respectivo sobre inexistencia de retrasos del solicitante u otras circunstancias del servicio público a atender por la Fiscalía que aconsejaren no autorizar la compatibilidad. De no acompañarse a las solicitudes, se instará del Fiscal Jefe correspondiente mediante diligencia, dictamen que se pasará a visado y firma del Fiscal Jefe Inspector. La petición deberá indicar que la respuesta a la misma se ha de producir a la mayor brevedad (no será necesario en estos casos dictar decreto acordando la práctica de la diligencia). En algún expediente puede resultar conveniente interesar como diligencia la aclaración de algún aspecto de la actividad a compatibilizar o la traducción al castellano de algún texto normativo o societario. Cualquier diligencia que deba cursarse se visará y será firmada por el Fiscal Jefe Inspector. En todo caso, cada uno de los Inspectores llevará un control manual de los expedientes en los que se hayan solicitado diligencias para mejor identificar posibles retrasos o extravíos.

4. La Inspección Fiscal, dada su labor de órgano de apoyo del Consejo Fiscal al que debe proporcionar los antecedentes e informes necesarios para documentar y fundamentar sus propuestas (disposición complementaria del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Acuerdo de 20 de septiembre de 1983), preparará los proyectos de resolución –autorización, denegación o innecesariedad de declaración– de compatibilidad de actividades sobre las que debatirá y resolverá el Consejo Fiscal. Los proyectos que ya se han elaborado están incorporados a modo de dictamen modelo al «grupo», espacio informático compartido al que todos los integrantes de la Inspección tenemos acceso para poder utilizarlos en la redacción de futuras resoluciones, todo ello sin perjuicio de las modificaciones que las singularidades de cada solicitud requieran. Al «grupo» se incorporarán cuando proceda nuevos dictámenes, distintos a los anteriores, para poder servir igualmente como modelos.

Hasta el momento, los *modelos* son de las siguientes *actividades*: docencia pública (profesor asociado)/docencia privada por Fiscal titular/Fiscal sustituto; renovación de docencia pública (profesor asociado) o privada por Fiscal titular/Fiscal sustituto; docencia de

practicum por Fiscal titular/Fiscal sustituto; docencia como profesor colaborador por Fiscal titular; preparación de opositores en centro docente/o a título particular; innecesariedad de compatibilidad: tutor profesor de UNED en docencia inferior a 75 horas anuales; participación en órganos de fundación o asociación; y compatibilidad de Fiscal Jefe ante ejercicio sobrevenido de abogacía por cónyuge en Fiscalía con limitado número de habitantes.

La mayoría de las solicitudes son de docencia. En un expediente se ha desistido de la solicitud de compatibilidad que había determinado su apertura, y se han contestado varias consultas –verbales o escritas– relacionadas con la posibilidad de ejercer el Fiscal la defensa judicial de asuntos propios, que no exige declaración de compatibilidad.

5. Al utilizar los modelos para redactar los proyectos de resolución se tendrá en cuenta que los datos pueden tener que ser modificados. Así, la condición del solicitante (hombre o mujer); ser Fiscal titular (anteponer Ilmo. Ilma. o Excmo. Excmo.) o Fiscal sustituto (anteponer D. o D.^a); el nombre y apellidos (aparecen en tres distintos espacios de los modelos); el órgano fiscal de destino (aparece en dos espacios); la Universidad o Centro docente, la asignatura o materia jurídica de docencia (aparece varias veces); el período de docencia (primer cuatrimestre...) y su horario (de tarde salvo excepción); la fecha de la sesión del Consejo Fiscal en la que se deliberará sobre la solicitud (aparece una vez) y la fecha de firma del Decreto (aparece una vez), que será la de la sesión del Pleno del Consejo en tanto no se acuerde delegar la competencia a la Comisión Permanente. Al inicio del texto del proyecto, al margen izquierdo, constará el número de expediente gubernativo que ha abierto la Inspección.

6. El proyecto de resolución no requiere especificar todas las horas y días concretos de ejercicio de la docencia. La actividad de profesor asociado en centro público docente siempre exige autorización de compatibilidad. Profesor de UNED no requiere autorización de compatibilidad si el horario docente es inferior a 75 horas anuales. Tampoco es preciso incorporar al texto del proyecto de resolución el importe de los honorarios que serán percibidos.

7. A) El proyecto de resolución que se trasladará al Consejo Fiscal recogerá el siguiente título: (Borrador) DECRETO. B) El proyecto de resolución concluirá de la siguiente manera: EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO. PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL (el nombre).

8. Al expediente debe incorporarse *informe del Servicio de Inspección* en relación con la solicitud de compatibilidad. Lo prepara y firma el Fiscal Jefe Inspector (modelo). La incorporación al expe-

diente tendrá lugar al tiempo que visa el proyecto de resolución que preparen los Inspectores.

9. El Fiscal Jefe Inspector *visa todos los proyectos de resolución* que los Inspectores preparen, salvo ausencia prolongada o imposibilidad, en cuyo caso el visado será realizado por el Teniente Fiscal Inspector.

10. Una vez visados los proyectos de resolución, se entregarán con el expediente gubernativo a la funcionaria que gestiona la documentación del Consejo Fiscal. Entre la Secretaria del Fiscal Jefe y la anterior funcionaria los escanearán para posterior traslado electrónico, en el momento que proceda, a los Vocales del Consejo Fiscal.

11. Las resoluciones sobre compatibilidad que finalmente adopte el Consejo Fiscal serán preparadas para la firma del Fiscal General del Estado por Verónica. También preparará las notificaciones a los solicitantes y al Ministerio de Justicia, que serán firmadas por el Fiscal Jefe Inspector (modelos).

12. En la reunión del Consejo Fiscal de 25 de octubre de 2017 se examinaron 21 expedientes de compatibilidad favorables a su concesión sin formularse objeción a los proyectos de resolución preparados. Los Decretos firmados por el Fiscal General del Estado han sido notificados a los solicitantes y al Ministerio de Justicia con remisión de copia. Los expedientes se sometieron al Pleno del Consejo, pero en la próxima reunión que se convoque, por razones operativas, se propondrá como uno de los puntos del orden del día valorar la oportunidad de delegar la decisión en la Comisión Permanente, singularmente cuando las solicitudes recaigan sobre actividad docente y su apreciación no ofrezca dificultad si son repetitivas de anteriores, sin perjuicio de la resolución por el Pleno si lo insta algún Vocal de la Permanente.

13. Información o consulta en materia de incompatibilidades. Esta actuación, frecuentemente verbal y telefónica, puede ser solicitada a la Inspección Fiscal y sus integrantes ante la competencia que ostenta este Servicio para «velar por la regularidad de funcionamiento del Ministerio Fiscal» (art. 159.3 RMF) y actuar «a título de prevención» en materia de incompatibilidades (art. 20.3 Ley 1984). La respuesta será cuidadosamente emitida, contrastando en su caso el criterio del Fiscal Jefe Inspector y la información documental proporcionada sobre el régimen de incompatibilidades. Se observará especial cautela ante actividades distintas de las docentes o si es preciso comprobar el contenido de normativa, estatutos u otras reglas de funcionamiento de entidades u organismos en los que se pretende participar, interesando en tales casos la presentación de escrito con la pertinente documentación. La información no se extenderá a dictámenes u opiniones sobre particulares situa-

ciones o circunstancias que puedan concurrir a título individual y hayan de ser objeto de decisión del Consejo Fiscal.

14. En tanto no se disponga de programa informático más detallado, que el Ministerio de Justicia se ha comprometido a diseñar en los próximos meses, para registrar las solicitudes de compatibilidad se utilizarán las herramientas informáticas que actualmente dispone la Inspección.

Para ello, en el momento de la incoación se agrega al campo informático de la aplicación denominada «expedientes» que recoge la *intranet.fiscal.es*, y en el campo «motivo», el dato: «solicitud de compatibilidad». Este dato ha de servir para identificar la naturaleza del expediente de compatibilidad, y en los asientos de cada uno de ellos quedarán reflejados la identidad del Fiscal solicitante, el órgano fiscal donde se encuentra destinado y la actividad para la que se solicita compatibilidad. Al margen de esta aplicación, se llevará un control informático de todos estos expedientes una vez que hayan sido decididos por el Consejo Fiscal en atención al nombre del interesado, constando también el número de expediente (este control estará a disposición en la carpeta «grupo»).

Finalizados los expedientes, se guardarán los mismos en el archivo general de documentación del Servicio de Inspección (debiendo renovarse muchas de las declaraciones de compatibilidad anualmente, bastará comprobar ambos registros informáticos para conocer las solicitudes de compatibilidad ya planteadas).

Esta asunción de competencias vino precedida por informe de la Inspección Fiscal (octubre 2016 E. G.341/16) que, dirigido al Consejo Fiscal, decía lo siguiente: «La Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado ha recibido recientemente la solicitud de una Fiscal para que se le autorice simultanear su actividad profesional con la de Vocal del Consejo Social de una Universidad de Andalucía, organismo que extiende su ámbito de actuación al territorio de la Fiscalía donde tiene destino. La solicitud se formula con alegación del artículo 14.4.e) del Estatuto que afirma corresponder al Consejo Fiscal la competencia para «apreciar las posibles incompatibilidades de los miembros del Ministerio Fiscal», extremo sobre el que es necesario pronunciarse por cuanto el Ministerio de Justicia viene resolviendo sobre la materia de conformidad con las normas de competencia ministerial sobre el ámbito de gestión personal de la Carrera Fiscal. Ante las características de la solicitud y la necesidad de determinar con seguridad el órgano competente para apreciar posibles incompatibilidades de los Fiscales, se informa lo siguiente:

1. El tenor literal del precepto estatutario no parece ofrecer duda sobre la facultad que concede al Consejo Fiscal para autorizar, reconocer o denegar compatibilidad a los Fiscales para realizar determina-

das actividades simultáneamente con las propias de la función oficial, pero esa gestión no se ha desarrollado por el Consejo con la plenitud que pudiera presumirse, y ello por cierta inercia ante la previsión de competencia, de similar cariz, que recoge el artículo 16 del Reglamento del Ministerio Fiscal de 1969 en favor del Ministerio de Justicia cuando los Fiscales pretenden ejercer cualquier profesión, actividad o cargo que no esté expresamente comprendido en las incompatibilidades específicas del Ministerio Fiscal.

2. Al amparo del precepto reglamentario, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia, que tiene encomendadas las facultades de gestión ordinaria sobre el personal de la Carrera Fiscal [art. 4.1.b) RD 453/2012] y expresamente sobre las incompatibilidades en virtud de delegación conferida por el titular del departamento (apdo. 6.A.7 Orden JUS/696/2015), está resolviendo sobre solicitudes de similar tenor que la acogida en el expediente gubernativo 341/2016. Semejante gestión del régimen de incompatibilidades de los Fiscales, que comporta valorar cometidos y deberes propios de la función fiscal, requiere por la sensible naturaleza de los derechos estatutarios a que afecta, que el Consejo Fiscal asuma plenamente la competencia que el ordenamiento jurídico le atribuye, cumpliendo con integridad el mandato de la Ley, razón esencial que motiva la presente exposición.

3. Sobre el régimen de incompatibilidades de los Fiscales ha de significarse que: la Constitución proclama que por ley se regulará el *sistema de incompatibilidades* y las garantías para la imparcialidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones (art. 103), especificando también que los Fiscales, mientras se hallen en activo no podrán desempeñar otros cargos públicos ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos (art 127.1).

De esta manera, correspondiendo en exclusiva al Estado la competencia legislativa sobre Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) y procediendo determinar con ponderación las actividades que los Fiscales pueden realizar sin menoscabo de sus funciones (STC 150/1988, de 15 de julio), el Estatuto de 1981 incluyó dentro del capítulo VI, del título III y en estricto catálogo las causas de incompatibilidad absolutas para ejercer el cargo, las incompatibilidades relativas que impiden su desempeño en determinadas Fiscalías o puestos, así como ciertas prohibiciones de actuar complemento de aquellas (arts. 57 a 59). El Estatuto completa la regulación de las incompatibilidades, cuyas causas son aplicables al Fiscal General del Estado sin perjuicio de las facultades o funciones que le encomienden otras disposiciones del mismo rango (art. 31.4), con determinadas previsiones sobre la res-

ponsabilidad disciplinaria que puede derivarse de su trasgresión (arts. 62.6, 7 y 11, 63.9), admitiendo el traslado forzoso de aquellos que incurran en causa de incompatibilidad relativa (art. 39.3) y la participación de Fiscales en órganos de colaboración autonómicos implicados en la Administración de Justicia (art. 11.3).

4. La regulación estatutaria se cierra con la disposición adicional 1.^a que, con expresa alusión a las incompatibilidades, manifiesta que será de aplicación supletoria lo dispuesto para Jueces y Magistrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, disposición que para el Tribunal Supremo, *llama con carácter general a la aplicación supletoria en todo lo referente al régimen de personal de los fiscales, ofreciendo suficiente analogía con el EOMF* (STS 14/09/2015 Rec. 244/2014), supletoriedad no automática que ha de cohonestarse lógicamente con los principios propios de la Institución. Por otra parte, la LOPJ afirma que uno de los criterios a los que debe atenderse para fijar el sistema retributivo de jueces [y fiscales] es la dedicación a la función jurisdiccional (art. 403), trata las incompatibilidades en los artículos 389 a 397, disponiendo este último que la competencia para la autorización, reconocimiento o denegación de compatibilidades corresponde al Consejo General del Poder Judicial, materia que desarrollan los artículos 326 a 349 del Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial. A su vez, a las disposiciones de la Ley 53/1984 de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas remiten las excepciones a las causas de incompatibilidad del artículo 57.5 EOMF, precepto que recoge como deber específico del fiscal notificar al superior jerárquico la actividad complementaria que realizará.

5. En el anterior contexto se integra la declaración estatutaria que atribuye al Consejo Fiscal competencia para apreciar las incompatibilidades [art. 14.4.e), y no solo indirectamente a través de los informes que el Consejo debe emitir ante proyectos de ley o de normas reglamentarias cuya regulación pueda afectar a las funciones del Ministerio Fiscal (art. 14.4.j) por aparecer integrados sus miembros en algún organismo o asignarles intervención. También se reitera la competencia del Consejo a la hora de apreciar la causa de incompatibilidad relativa del artículo 58.1 EOMF (actividad industrial o mercantil de familiares en el territorio de Fiscalía que obstaculice el imparcial desempeño de la función). Ese reconocimiento legal de competencia, general y concreto, se reitera en el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, de constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal, al disponer que constituye competencia del Pleno: informar sobre las posibles incompatibilidades a que se refiere el Estatuto, y estimar la existencia de causa de prohibición para el ejercicio del cargo a que se refiere el artículo 58.1 EOMF (arts. 3.6 y 3.13). Por otra parte, la Ins-

pección Fiscal de la Fiscalía General del Estado interviene en la materia a título de prevención (art. 20.3 Ley 53/1984).

6. El régimen de incompatibilidades de los Fiscales encuentra fundamento en asegurar la mayor imparcialidad en el ejercicio de la función para no quedar sometidos a influencias o presiones, evitar conflictos de intereses en las decisiones y facilitar la mayor dedicación sin diversificar tiempo o atención, por lo que habiendo reforzado la reforma estatutaria del año 2007 la autonomía del Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional, la competencia atribuida en materia de incompatibilidades a órgano del Ministerio Fiscal tan representativo como es el Consejo Fiscal debe ejercerse plenamente al ubicarse en el marco de garantías que persigue asegurar la imparcialidad de los Fiscales en el ejercicio de la función, tal como proclama la Constitución.

7. La competencia que desarrolla el Ministerio de Justicia autorizando o denegando la compatibilidad de actividades de los Fiscales, mayoritariamente en tareas de docencia, se apoya directamente en el artículo 16.2 del Reglamento de Fiscal de 1969, vinculado al derogado Estatuto de 1926.

El Estatuto de 1981, que declara que el Ministerio Fiscal ejerce su misión por medio de órganos propios (art. 2), mantiene la vigencia del Reglamento de 1969 pero solo en lo que no se oponga al mismo y en tanto no se dicte el nuevo que lo desarrolle (disp. final 2.^a). Por esta razón, ante la declaración estatutaria del artículo 14.4.e), la atribución reglamentaria del artículo 16.2 habilitando para apreciar incompatibilidades al Ministerio de Justicia ha de considerarse derogada por contraria a la Ley, siendo así que el propio Reglamento de 1969 (art. 10), referido a los Fiscales y a su integración en las diversas categorías de la Carrera, dispone en el apdo. 4.º que *la competencia en materia de personal del Ministerio Fiscal se ejercerá por sus propios órganos y los de la Administración Central en la esfera que a cada uno les sea propia con arreglo a la Ley*, confirmando el Real Decreto JU/453/2012 que el Ministerio de Justicia, bajo la superior dirección del titular del departamento, solo ejerce las atribuciones que *legalmente* le corresponden (art. 1.3).

En consecuencia, declarando la anterior Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 12), al igual que la vigente Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 8), que la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, se concluye el presente informe...»

El Ministerio de Justicia en septiembre de 2017 reconoció la competencia del Consejo Fiscal y de la Fiscalía General del Estado para apreciar las compatibilidades de los miembros del Ministerio Fiscal.

5.3 Situación y evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal

La plantilla orgánica sigue determinada por el Real Decreto 62/2015, y constituida por 2.473 Fiscales (25 Fiscales de Sala, 1.826 Fiscales y 622 Abogados Fiscales), resultando insuficiente pese a la designación de Fiscales sustitutos de refuerzo. El Real Decreto 878/2017, de 29 de septiembre (BOE 30 septiembre), promovió a la categoría de Fiscal a 28 Abogados Fiscales.

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

Concluido el curso teórico-práctico, se nombraron los 35 Abogados Fiscales integrantes de la nueva Promoción de la Carrera Fiscal. Su nombramiento tuvo lugar por Orden JUS 836/2017 (BOE 06/09/2018). Por no existir suficientes plazas desiertas, algunos se incorporaron a la Carrera en la situación administrativa de expectativa de destino (art. 308.2 LOPJ), modalidad de servicio activo que permite la integración de los adjudicatarios de forma plena con todos sus derechos y obligaciones. Prestan juramento o promesa y toman posesión ante el Fiscal General del Estado. Cesan en el momento de ser destinados a las vacantes que se van produciendo, según su orden numérico en la lista de aspirantes aprobados, no teniendo preferencia para ocupar plaza en propiedad, ni aunque la vacante se produzca en la Fiscalía donde están destinados en expectativa. Su situación es transitoria. Están obligados a concursar a todas las plazas que se ofrezcan hasta obtener destino. El tiempo transcurrido en expectativa de destino se les computa a todos los efectos, incluidos los relativos al tiempo mínimo de permanencia –de un año– en primer destino del artículo 36.5 EOMF.

5.3.2 BAJAS EN LA CARRERA FISCAL

Las bajas producidas en la Carrera durante 2017 se desglosan de la siguiente manera:

5.3.2.1 Jubilaciones

D. José Luis Lojo Aller: el día 9 de febrero de 2017. D. Eduardo Peña Benito: el día 7 de julio de 2017. D. José Ramón Cotos Esperanza: el día 6 de diciembre de 2017. D. Felisindo Vega García: el 30 de diciembre de 2017.

5.3.2.2 *Fallecimientos*

En este apartado se hace mención al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín que falleció en Buenos Aires (Argentina) en noviembre de 2017 desempeñando actividad oficial. Desde esta Unidad se le recuerda con el mismo afecto que él también trató a los integrantes de la Inspección Fiscal.

D.^a Teresa Font Bonet, Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Granollers, fallecida el 15 de mayo de 2017. D. Eusebio Olarte Madero, destinado en la Fiscalía Provincial de Valencia, fallecido el 21 de septiembre de 2017. D. José María Romero de Tejada, Fiscal Superior de Cataluña, fallecido el 27 de noviembre de 2017.

La Carrera Fiscal guarda un grato recuerdo de todos destacando de su actividad profesional el compromiso con los valores constitucionales encomendados al Ministerio Fiscal.

5.3.2.3 *Excedentes voluntarios (por interés particular)*

D. Daniel Campos Navas, con efectos de 29 mayo 2017 (BOE 13 de junio).

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

La reforma introducida en la LOPJ por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, modificó la redacción del apartado 1 del artículo 386 para permitir que, previa solicitud, la jubilación por edad pueda prolongarse hasta los setenta y dos años de edad. De esta manera, 15 Fiscales formalizaron en 2017 prolongación de permanencia en servicio activo, habiéndose jubilado también este año, los primeros Fiscales que cursaron la solicitud.

5.3.4 CONCURSOS DE PLAZAS DE FISCAL

Desde la Inspección Fiscal se impulsa periódicamente la convocatoria de concursos ordinarios reglados, generalmente dos al año. Se tramitan por el sistema de cobertura «a resultas». En 2017, tras el paréntesis del año anterior por las elecciones generales al Gobierno de la Nación y convocatoria de segundas elecciones, se han promovido diversos concursos para cobertura de plazas de nombramiento discrecional.

5.3.5 COMISIONES DE SERVICIO INTERNAS

En junio de 2007 se resolvió concurso para cobertura de determinadas plazas «en comisión de servicios interna», de conformidad con la Instrucción 3/2015 FGE sobre *Comisiones de servicio en la Carrera Fiscal para la cobertura temporal de plazas no ocupadas por ausencia de su titular o por vacante*, convocado por Decreto de 3 de mayo de 2017 del Fiscal General del Estado. Se reseñan algunos aspectos del informe de la Inspección que, oído el Consejo Fiscal, aprobó el Fiscal General: «La Instrucción 3/2015 FGE advierte que las comisiones temporales de servicio «internas» presentan características distintas a las «orgánicas» (art. 350.1 LOPJ), indicando que, siendo consustancial a la naturaleza jurídica de ambas la provisionalidad, las «internas» no se otorgan a los aspirantes en función de un criterio discrecional sino por el preferencial de antigüedad escalafonal pero modulado por ciertas limitaciones justificadas en las «propias necesidades del servicio», persiguiendo en todo caso el objetivo de favorecer cierta movilidad de los Fiscales y de mejorar la prestación del servicio de las Fiscalías (apdo. 1).

Algunos principios y requisitos básicos del sistema de cobertura de las «comisiones de servicio internas» de la Instrucción 3/2015 FGE son los siguientes: -Solo podrán conferirse cuando el prevalente interés del servicio en las Fiscalías y las necesidades de la Administración de Justicia lo justifiquen. -Podrán acceder a esas plazas, de segunda o tercera categoría, los Fiscales y Abogados Fiscales *que se encuentren en servicio activo de forma efectiva* de todas las Fiscalías, *que lleven más de dos años en la plaza a la que ha hubiesen accedido voluntariamente* o más de un año cuando sean Abogados Fiscales que ocupan su primer destino. En ambos supuestos, el tiempo de permanencia *se computará desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado del Real Decreto o de la Orden de nombramiento* (apdo. 2.2). -Las solicitudes deben acompañarse de *informe del superior jerárquico* inmediato que puede *informar desfavorablemente de forma motivada por necesidades del servicio*. Las plazas comisionadas se asignarán, atendiendo a la categoría, encontrándose los peticionarios en servicio efectivamente activo, por estricto orden de antigüedad escalafonal y de entre aquellas solicitudes que cuenten «con informe favorable del Fiscal Jefe y del que emitirá la Inspección Fiscal» (apdo. 2.3). -La adjudicación de las comisiones de servicio internas se resuelve por el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal (apdo. 2.3). Esta audiencia es competencia del Pleno del Consejo Fiscal por informar sobre nombramiento de cargos que no son automáticos y reglados (arg. art. 3. 4 Real Decreto 437/1983), y es que las comisiones internas ni son absolutamente automáticas ni regladas».

De las seis plazas ofertadas para cobertura temporal en comisión interna, se propuso la adjudicación de dos de ellas a los peticionarios más antiguos por estricto orden escalafonal. Para las otras cuatro plazas la antigüedad escalafonal no prevaleció al encontrarse moduladas dos de ellas por no encontrarse los peticionarios en efectivo servicio activo durante el plazo para cursar las solicitudes: se encontraban de baja por enfermedad. La tercera por «necesidades del servicio» ante las razones –que recogió en motivado informe desfavorable– del Fiscal Jefe del Fiscal peticionario, cuyo criterio se asumió como valor prioritario ante la inquietud y preocupación expresada por el peor servicio que pasaría a prestar la Fiscalía, teniendo también en consideración el hecho de la temporalidad de la comisión interna. La cuarta, porque el Fiscal más antiguo no llevaba todavía en su destino el tiempo de permanencia de dos años desde que su nombramiento se publicó por Orden ministerial en el BOE.

5.4 Actividad inspectora de la Inspección Fiscal

En enero de 2017 se presentó al Consejo Fiscal el Plan de actuación que seguiría la Inspección durante el año 2017 visitando los órganos fiscales que estaban más tiempo sin ser inspeccionados y en los que el mandato de Jefatura se agotaba durante ese año al vencer el período de cinco años en el ejercicio del cargo. De esta manera, y al margen de la actividad inspectora desarrollada a través de otros medios de control, se planificaron visitas a determinados órganos fiscales que se han efectuado en su mayoría, pese a la dificultad que ha supuesto las tres vacantes en la Inspección producidas en octubre de 2017. Así, se efectuaron un total de 12 visitas de inspección ordinaria a las Fiscalías Provinciales de Jaén, Málaga, Barcelona, Castellón, Pontevedra, Cáceres, León y Lugo. También a la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra. Igualmente, a las Fiscalías de Área de Ibiza, Getafe-Leganés y Móstoles-Fuenlabrada. La actividad inspectora sigue poniendo de relieve la dificultad que supone, para desarrollar con eficacia la misión encomendada al Ministerio Fiscal, el complejo sistema de aplicaciones informáticas del que se ha dotado a las Fiscalías, carentes de interoperabilidad e inadecuadas para la más correcta, segura y ágil tramitación electrónica de los procedimientos. Se realizó una visita de inspección coordinada con el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial a la Fiscalía Provincial de Barcelona para comprobar la actividad desarrollada en el ámbito de los procesos de familia, determinación de capacidad de las personas, tutelas e internamiento.

5.4.1 ACTIVIDAD INSPECTORA DE LAS FISCALÍAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De su tarea inspectora en 2017 se ha dado traslado a la Inspección Fiscal mediante las Actas levantadas, documentación que a su vez es utilizada como importante fuente de conocimiento cuando la Inspección de la Fiscalía General efectúa posterior visita a dichos órganos fiscales. Las Fiscalías visitadas por los Fiscales Superiores fueron en Andalucía: Secciones Territoriales de El Ejido (Almería), Úbeda (Jaén), Torremolinos (Málaga) y Vélez Málaga (Málaga); Cataluña: Fiscalía Provincial de Girona y Fiscalías de Área de Vilanova-Gavá, Mataró-Arenys; Aragón: Fiscalías Provinciales de Zaragoza y de Huesca, Sección Territorial de Alcañiz (Teruel); Canarias: Sección Territorial de La Palma; Extremadura: Fiscalía Provincial de Badajoz; Castilla-La Mancha: Fiscalías Provinciales de Ciudad Real y Cuenca; Valencia: Fiscalía Provincial de Alicante y de Castellón; Fiscalía de Área de Torrevieja (Alicante); Sección Territorial de Gandía (Valencia); Galicia: Fiscalías Provinciales de Lugo y A Coruña, y Fiscalía de Área de Ferrol; Madrid: Fiscalía Provincial de Madrid: Sección de Menores, de Violencia sobre la Mujer, de Delitos Económicos, Especialidades de Medio Ambiente y Urbanismo, de Cooperación Internacional, de Extranjería, de Siniestralidad Laboral, de Seguridad Vial, Ciber/Odio, Antidroga, de Enjuiciamiento Penal y de Ejecución y Vigilancia Penitenciaria, Registro Civil, Sección de Investigación, Sección de Enjuiciamiento de la Audiencia Provincial, Jefatura y Tenencia de la Fiscalía y sus Secretarías. Sección Territorial de Alcobendas; Castilla y León: Fiscalías Provinciales de Palencia, Burgos, Valladolid; País Vasco: Araba/Álava y Guipúzcoa (organización de la oficina fiscal, cumplimiento de plazos en el despacho de procedimientos y aplicación del artículo 324 LECr); Murcia: Fiscalías de Área de Cartagena y Lorca así como Sección Territorial de Cieza.

5.4.2 ACTIVIDAD INSPECTORA SOBRE LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

La Inspección dirigió a todas las Fiscalías en enero de 2017 una Nota Informativa ante determinadas prácticas relacionadas con la facultad de los Fiscales para tramitar Diligencias de investigación advertidas en el ejercicio de la función inspectora y ante la recepción de quejas, cuyo contenido es el siguiente:

«I. *Diligencias de investigación. Objeto, duración, prórroga y conclusión.* El EOMF y la LECrim, en regulación complementaria y potenciando la investigación autónoma del Ministerio Fiscal, autorizan a incoar Diligencias de investigación para indagar los Fiscales si un hecho tiene relevancia penal, ofreciendo esta actuación previa una limitada vía procedimental para facilitar la misión constitucional de promover la acción de la Justicia.

El dual marco legal de las Diligencias de investigación, vía excepcional y minoritaria de recepción de la *notitia criminis*, resulta parco e insuficiente para resolver los diversos problemas jurídicos del amplio número de Diligencias que tramitan actualmente las Fiscalías (14.191 en 2015 según Memoria FGE 2016) frente al inicial receloso proceder que reflejaba la Circular 1/1989 FGE, dictada tras la reforma introducida en el proceso penal por la Ley Orgánica 7/1988. La actuación investigadora de los Fiscales, que con carácter general y dimensión omnicomprendiva de cualesquiera delitos establece el EOMF (art. 5), también se reconoce expresamente a la Fiscalía Antidroga, la Fiscalía contra la Corrupción y Criminalidad Organizada, al Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, y al Fiscal de Sala contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales [arts. 19.3.b), 19.4, 20.1.a) y 20.2.a)], al igual que a los Fiscales de Sala especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en determinadas materias (art. 20.3), aunque con carácter restringido sobre hechos delictivos propios de su ámbito de competencia y/o siempre que concurra el requisito de «especial trascendencia» del hecho investigado, apreciación que corresponde al Fiscal General del Estado [arts. 19.3.b), 19.4, 20.1.a), 20.2.a) y 20.3 EOMF; Instrucciones FGE 7/2005, 11/2005, 4/2007, 5/2007, 3/2008 y 2/2011]. Además, la Circular 4/2013 FGE posibilita la incoación de Diligencias de investigación a los Fiscales de Sala coordinadores cuando sea necesario determinar la Fiscalía territorial competente para la instrucción de los hechos investigados, sin requerir en estos casos la asignación expresa del Fiscal General del Estado ni la especial trascendencia del asunto (apdo. XI).

Sobre la duración de las Diligencias de investigación, el EOMF dispone que será «proporcionada» a la naturaleza del hecho investigado, siendo tajante al declarar que no podrá exceder de seis meses salvo prórroga acordada mediante decreto motivado del Fiscal General del Estado, duración máxima que se incrementa a doce meses en las Diligencias de investigación abiertas a los delitos que referencia el artículo 19.4 EOMF (art. 5.2) por la Fiscalía Anticorrupción, tempora-

lidad de la tramitación que impuso la reforma introducida por la Ley 14/2003, de 26 de mayo, constituyendo para la Circular 4/2013 FGE una garantía inalienable del investigado al suprimir el riesgo de una investigación de duración indefinida (apdo. VII).

En relación con la conclusión de las Diligencias de investigación, la LECrim dispone que el Fiscal decretará el archivo cuando los hechos investigados no revistan carácter de delito comunicándolo, con expresión de esta circunstancia, a quien hubiere alegado ser perjudicado u ofendido a fin de que pueda reiterar la denuncia ante el Juez de Instrucción (art. 773.2).

Las Diligencias de investigación, su objeto y temporalidad, la necesidad de obtener la prórroga del Fiscal General del Estado para continuar la investigación y la exigencia de notificar adecuadamente el acuerdo de archivo han motivado numerosos pronunciamientos de la Fiscalía General del Estado. Últimamente y con amplia extensión argumental, a través de la Circular 4/2013, que lleva por título *Sobre las Diligencias de Investigación*.

II. Responsabilidad en la tramitación de las Diligencias de investigación, la relevancia del tiempo y las prórrogas, y la necesidad de modificar determinadas prácticas. La Circular 4/2013 FGE atribuye una relevante responsabilidad a los Fiscales Jefes en la tramitación de las Diligencias de investigación, y significativamente en las fases de apertura y conclusión. Igualmente, a los Fiscales Decanos o Delegados, sobre quienes por delegación puede recaer la facultad para resolver las Diligencias de investigación (apdo. II), además de la inherente a los Fiscales investigadores por la llevanza de la instrucción. Las Diligencias de investigación de los artículos 5 EOMF y 773.2 LECrim son actualmente el único cauce procedimental que ampara al Ministerio Fiscal para investigar hechos que pueden generar responsabilidad penal, y a cuyos requisitos y exigencias –bajo las directrices interpretativas de la Fiscalía General del Estado– los Fiscales han de acomodar su actuación.

La Circular 4/2013 insta a cumplir las previsiones legales y criterios que imparte, exigiendo la activación de los mecanismos necesarios para evitar la paralización de las Diligencias de investigación en trámite, lo que requiere el periódico control de su estado y comprobar la práctica de las diligencias acordadas (apdo. II). A este efecto, la Circular interesa cursar recordatorios a las Autoridades cuya colaboración se ha solicitado ante posibles retrasos en la dictámenes o envío de documentos pertinentes para la investigación.

A la finalidad de prevenir posibles dilaciones obedece el obligado traslado a la Inspección Fiscal por todas las Fiscalías de un informe

trimestral sobre el estado de las Diligencias de investigación que se instruyen, requerido por la Instrucción 2/2003 FGE junto a otro anual. Igualmente, resulta necesario que los Fiscales Jefes cursen con suficiente antelación a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado los oficios en solicitud de la concesión de prórroga de las Diligencias de Investigación, que han de expresar las causas impositivas de su terminación en el plazo ordinario de seis o doce meses. El acuerdo motivado de prórroga del Fiscal General es el único instrumento que habilita continuar la investigación criminal superando su duración máxima (apdo. VII).

En el actual sistema procesal, y hasta que se apruebe un nuevo modelo, resulta de extraordinaria importancia cumplir la regla de la limitada extensión temporal y el régimen de prórroga de las Diligencias de investigación, actuación preprocesal que no se concibe como una vía alternativa a la instrucción judicial. Singular importancia reviste cuando la investigación recae sobre determinadas materias especializadas, en las que su complejidad técnica requiere incorporar informes o expedientes administrativos cuya elaboración o remisión puede demorarse, dificultando ejercer con la inmediatez deseada la actividad investigadora. Frecuentemente, el tiempo concedido por la Ley al Ministerio Fiscal resulta insuficiente para ejercer con efectividad y hasta sus últimas consecuencias la actividad investigadora, pero la norma no impone la obligación de agotar la instrucción, siendo la facultad de prórroga la excepción a la regla general de «unas Diligencias de vida ordinaria por debajo de los seis meses» y la única medida que posibilita hacer frente a lo que constituye de otra manera una extralimitación que podría situarse claramente al margen de los lindes estatutarios, pudiendo quedar sin efecto lo realizado contravieniendo la prohibición (Circular 4/2013: apdo. VII).

Por tanto, mientras el ordenamiento jurídico no se modifique, la intervención preprocesal del Ministerio Fiscal por medio de las Diligencias de investigación debe desarrollarse dentro de los parámetros legales, ajustándose a la regla de temporalidad limitada, sistema de plazos y régimen de prórroga. En este marco se desenvuelve generalmente de manera adecuada la mayoritaria actuación investigadora del Ministerio Fiscal. Sin embargo, algunas prácticas han de corregirse desde los distintos planos de la responsabilidad de intervención, supervisión y control que el organigrama de funcionamiento del Ministerio Fiscal permite, actuación que además de los Fiscales investigadores han de cuidar los Fiscales Jefes al ejercer su función inspectora respecto de los Fiscales de la propia plantilla (art. 13.2 EOMF), los Fiscales de Sala Coordinadores de las Unidades especializadas de

la Fiscalía General cuando la función de supervisión recaiga sobre Diligencias de investigación (arts. 13.1, 20.1.c, 20.2.c y 20.3 EOMF) con indicaciones para su adecuación a las directrices emanadas de la FGE (Instrucción 1/2015 FGE: apdo. 1, 2, 4.2.1 y 8 p.º 3.º), así como los Fiscales Superiores –respecto de las Fiscalías de su ámbito de competencia territorial– y la Inspección cuando ejercen las funciones inspectoras que les atribuye el ordenamiento (13.2 EOMF). Por ello, además de lo expresado anteriormente, y velando por el cumplimiento de la Ley y doctrina impartida por la Fiscalía General del Estado, en el respectivo plano de responsabilidad indicado se debe recordar que:

1) *La incoación de Diligencias de investigación ha de producirse sin demora emitiendo el correspondiente decreto, al igual que la inhibición de las Diligencias en favor de otra Fiscalía que se considere competente. La recepción de una denuncia en Fiscalía, aunque posteriormente se remita a otra Fiscalía por razón de competencia debe originar la apertura de Diligencias de investigación en la Fiscalía remitente.* Por la complejidad de la denuncia o el volumen de la documentación es posible dictar posteriormente los decretos ordenando la práctica de las iniciales diligencias en esclarecimiento de los hechos denunciados. La Circular 4/2013 admite la redacción del decreto de apertura empleando fórmulas genéricas cuando los concretos hechos a investigar todavía no se encuentran debidamente perfilados, recogiendo una provisional calificación jurídica y la designación del Fiscal investigador. En todo caso prohíbe la investigación general sobre la conducta o actividad de una persona y las investigaciones prospectivas. También requiere que las Diligencias de investigación sigan numeración correlativa, regla que no excepciona por la circunstancia de que la *notitia criminis* se refiera a hechos de la competencia de alguna Sección especializada (apdo. II). La asunción por el Fiscal Superior de Diligencias de investigación cuyo conocimiento inicial correspondería a otra Fiscalía Provincial o de Área de su ámbito territorial requiere que el decreto de apertura contenga justificación más intensa (apdo. XII.2). En todo caso, resulta conveniente incorporar en el primer folio de las denuncias el sello del registro de entrada del órgano fiscal con la fecha de su efectiva recepción, que se corresponderá con la anotación en el sistema de registro de la Fiscalía.

2) *La tramitación de las Diligencias de investigación incoadas no ha de sufrir retraso innecesario, tampoco el decreto de conclusión.* El Fiscal ha de actuar con prontitud (art. 48 EOMF). La incoación de Diligencias de investigación no interrumpe la prescripción de los hechos delictivos denunciados. El principio de proporcionalidad del

artículo 5 EOMF proscribe mantener abiertas *sine die* las Diligencias de Investigación.

3) *La duración de las Diligencias de investigación siempre ha de computarse desde la fecha del decreto de su incoación, en lugar de tener en consideración el decreto que acuerda la práctica de las iniciales diligencias indagatorias. El computo habrá de incluir el tiempo de investigación anterior por otro órgano fiscal que se inhibió de su conocimiento.* La Circular 4/2013 FGE, cuando faculta a los Fiscales de Sala coordinadores para determinar la Fiscalía territorial competente para instruir las Diligencias de investigación, establece que las Diligencias remitidas deberán resolverse en el plazo máximo de seis meses *computados desde la incoación por el Fiscal de Sala Coordinador*, afirmando que «el plazo de seis meses sigue corriendo» (apdo. XII y XIII).

4) *Los oficios que en las Diligencias de investigación se cursen ordenando la práctica de diligencias indagatorias han de tener como presupuesto el decreto que las ordena. Para su debida cumplimentación podrá unirse a los oficios copia de la documentación de las Diligencias de investigación que resulte pertinente, pero el procedimiento siempre permanecerá en Fiscalía.*

5) *La actuación instructora en las Diligencias de investigación no ha de continuar cuando la duración supera el plazo máximo y no se dispone de prórroga del Fiscal General del Estado; ni deduciendo testimonio de las Diligencias para incoar otras Diligencias de investigación sobre los mismos hechos, ni tampoco incoando otro expediente o procedimiento de Fiscalía. Tampoco procede el archivo provisional de las Diligencias de investigación desde el decreto acordando la práctica de diligencias indagatorias hasta que se recibe su cumplimentación para excluir el tiempo de archivo del cómputo de duración de las Diligencias.* La Circular 4/2013 FGE refiere que si se evidencian hechos de significación penal se procederá a la judicialización de las Diligencias presentando la oportuna denuncia o querella (apdo. VIII.2.2). Si no se encuentra fundamento para ejercer acción alguna se decretará el archivo: por falta de tipicidad o prueba, concurrencia de causa de extinción de responsabilidad penal o de excusa absolutoria (apdo. VIII.2.1). También afirma taxativamente que agotado el plazo se debe cesar en la práctica de diligencias, que no podrán reanudarse hasta recibir la autorización del Fiscal General del Estado. Cuestión diferente es la posibilidad de acordar el desglose para incoar nuevas Diligencias en investigación de hechos distintos a los inicialmente investigados en aquellas, salvo que sean conexos (apdo. II). En caso de que el plazo de las Diligencias de investigación no se pueda cumplir ha de solicitarse prórroga Las prórrogas concedidas por el Fiscal

General del Estado en 2015 alcanzaron la cifra de 188, y su denegación obedeció generalmente a falta de justificación mínima de las causas que impidieron terminar la investigación en el plazo ordinario o a investigar conductas que no eran constitutivas de delito.

6) *La actividad instructora en las Diligencias de investigación cuya duración se ha prorrogado no puede proseguir sin la concesión de sucesivas prórrogas por el Fiscal General del Estado.*

7) *El plazo de doce meses de duración sólo se encuentra autorizado legalmente para las Diligencias de investigación que instruye la Fiscalía Anticorrupción y las Diligencias que incoan los Delegados de la Fiscalía Especial. El plazo ordinario de duración es seis meses, aunque se investiguen posibles delitos relacionados con la corrupción.* La Circular 4/2013 FGE despeja posibles dudas interpretativas (apdo. VII).

8) *La indagación por los Fiscales de hechos que puedan ofrecer relevancia penal ha de tener lugar exclusivamente a través de la incoación de Diligencias de investigación en lugar de diligencias informativas, diligencias preprocesales, u otro expediente o procedimiento informativo preliminar, y aunque posteriormente se acuerde la incoación de Diligencias de investigación.* La Circular FGE 4/2013 exige la apertura de Diligencias de investigación y la aplicación de su régimen normativo, cumpliendo con los requisitos y exigencias de temporalidad y prórroga ante la noticia de la comisión de hechos que puedan ofrecer relevancia penal, sea cual fuere la vía de conocimiento (denuncia, remisión de atestado o conocimiento directo del Fiscal), excluyendo expresamente la incoación de diligencias preprocesales (apdo. I.-2 y II).

9) *La notificación al perjudicado u ofendido, haya sido o no denunciante, del acuerdo que archiva las Diligencias de investigación ha de incluir la entrega de copia del decreto de archivo, que no debe sustituirse por oficio explicativo de la decisión adoptada. Siempre se hará saber que la denuncia archivada por la Fiscalía se puede reiterar ante la autoridad judicial correspondiente.* El mismo decreto de archivo puede recoger como pronunciamiento accesorio el derecho a reiterar la denuncia y los destinatarios de la notificación.

10) *Los decretos que acuerdan el archivo de las Diligencias de investigación siempre han de contener motivación suficiente y comprensible de la decisión de archivo adoptada por la Fiscalía.* La Circular 4/2013 FGE requiere motivación acorde con los parámetros de suficiencia y razonabilidad, huyendo del uso de fórmulas estereotipadas.

11) *Ante la aparición de nuevos elementos incriminatorios en Diligencias de investigación que han sido archivadas, ha de procederse a su reapertura en lugar de incoar diligencias informativas, diligencias preprocesales u otro procedimiento.*

12) *Las cuestiones de naturaleza gubernativa que puedan suscitarse en las Fiscalías han de tramitarse incoando expediente gubernativo en lugar de Diligencias de investigación.* Las cuestiones referentes a la vida administrativa o derechos y deberes integrantes del estatuto profesional de los Fiscales han de tramitarse por expediente gubernativo (art. 78 RCJ 2011), pero cabe también su incoación para recoger la tramitación de incidencias relativas a aspectos organizativos o de funcionamiento de las Fiscalías, aunque la Circular 4/2013 admite el encauzamiento a través de diligencias preprocesales de otras actuaciones de orden gubernativo o disciplinario (quejas y escritos diversos), nunca de ámbito penal (apdo. XX). Expediente gubernativo de seguimiento debe incoarse para documentar el ejercicio de la función de supervisión y coordinación de las Unidades especializadas de la FGE (Instrucción 1/2015 FGE). Mediante Diligencias Informativas se acoge la indagación predisciplinaria de comportamientos de los Fiscales (arts. 65.2 EOMF; 416.3 y 423.2 LOPJ). La presentación en las Fiscalías de denuncias de orden disciplinario contra los Fiscales que las integran ha de determinar inicialmente la incoación de Información Previa (arts. 423.2 LOPJ y 28 RD 33/1986), que se transformará en Información Sumaria si el Fiscal Jefe ejerce acción disciplinaria por infracción leve (art. 422 LOPJ).

13) *Las Diligencias de investigación han de incorporar a su contenido el decreto del Fiscal General del Estado –original o copia– que conceda la prórroga de su duración, al igual que la solicitud de la concesión. Al órgano judicial se le debe remitir el íntegro contenido de las Diligencias de investigación cuando se judicializan presentando denuncia o querella o cuando la Fiscalía tiene conocimiento de la existencia de un procedimiento judicial sobre los mismos hechos que estaba investigando.* La integridad resulta del tenor literal del artículo 732.2 LECrim. La Circular 4/2013 FGE indica que cuando se conozca la existencia de un procedimiento judicial sobre los mismos hechos que investiga la Fiscalía, la cesación en las Diligencias de investigación «lleva consigo la remisión de todo lo actuado» (apdo. VIII.2.1).

14) *La incoación de Diligencias de investigación que tenga por objeto hechos que puedan ser reprochados penalmente a quienes gozan de fuero procesal ha de ser puesta en conocimiento del Fiscal General del Estado.* La Circular 4/2013 exige dar cuenta al amparo del artículo 25 EOMF (apdo. XIII). La comunicación se dirigirá a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado. También se pondrá en conocimiento de la Inspección Fiscal cuando sea un Fiscal, titular o sustituto, salvo que la Inspección haya remitido a la Fiscalía

la denuncia que origina su incoación y sin perjuicio de comunicar puntualmente cualquier otra vicisitud que pueda ser relevante».

En febrero de 2017, contestando a escrito planteado en el seno del Consejo Fiscal, se reiteró que la naturaleza de la Nota informativa era el de una Comunicación, dictada con la pretensión de recordar algunas prácticas de intervención en las diligencias de investigación, que se desarrollaban «generalmente de manera adecuada en el marco legal de mayoritaria actuación del Ministerio Fiscal», como cuidaba de indicar la Nota (apdo. II p.º 5.º).

Carente de conclusiones, se había dictado al amparo de la previsión del artículo 158 del Reglamento del Ministerio Fiscal de 1969, sin exigir su naturaleza o contenido el acomodo formal de documento de mayor rango. Cuatro observaciones concretas se plantearon: La *primera*, estaba relacionada con la mención de los efectos que puede producir exceder el plazo de las diligencias de investigación. - El texto de la Circular 4/2013 no se reproducía en la Nota ni esta era la pretensión. Cuando se decía «pudiendo quedar sin efecto lo realizado contravieniendo la prohibición (Circular 4/2013 apdo. VII)» abarca en su comprensión la diferente intensidad de efectos que podrían derivarse según la Circular de la distinta entidad de la extralimitación, extremos sobre los que la Comunicación no se pronuncia. La *segunda observación* estaba relacionada con que no se encontraba previsto expresamente en la Circular 4/2013 que la notificación al perjudicado u ofendido, sea o no denunciante, haya de incluir la entrega de la copia del decreto de archivo, extremo que se recuerda en el apdo. II.1) de la Nota.- Pero, desde hace 14 años, la Inspección Fiscal viene solicitando de las Fiscalías que no omitan la entrega de copia del decreto de archivo de las diligencias de investigación, que en ocasiones se olvida, y es que, la Instrucción 1/2003 FGE, de 7 abril, *sobre aspectos organizativos de las Fiscalías con motivo de la reforma parcial de la LECrim*, exige que el acuerdo de archivo se haga constar mediante decreto debidamente motivado al denunciante, debiendo quedar constancia de la notificación del decreto en las diligencias a los efectos de posible reiteración de la denuncia ante el Juzgado de Instrucción, anotándose la notificación del decreto al denunciante en el libro-registro general de salida (apdo. X p.º 3 y 4). Ello permite hacer efectiva la previsión de la LECrim cuando dispone que «el Fiscal decretará el archivo de las actuaciones cuando el hecho no revista los caracteres de delito, comunicándolo con expresión de esta circunstancia a quien hubiere alegado ser perjudicado u ofendido, a fin de que pueda reiterar su denuncia ante el Juez de Instrucción» (art. 773.2, p.º 1.º). Por otra parte, la Instrucción 1/2015 FGE, *sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal*, reconoce que los des-

tinatarios de los escritos del Ministerio Público, entre ellos los justiciables, tienen el derecho básico de poder conocer el contenido de sus dictámenes, refiriéndose a las exigencias de motivación y de inteligibilidad. La *tercera observación* se limitaba a indicar que no había previsión clara en la Circular 4/2013 a que la recepción de una denuncia en Fiscalía, aunque posteriormente se remita a otra Fiscalía por razón de competencia, deba originar la apertura de diligencias de investigación en la Fiscalía remitente, lo que refiere la Nota de la Inspección (apdo. II.1). Cabe indicar en apoyo de los términos del apartado II.1 de la Comunicación que la Consulta 4/2013 refiere que «la primera actuación a realizar ante la recepción de la noticia ha de ser la de incoar las diligencias de investigación mediante un decreto de apertura» (apdo. II p.º 8). «Tanto el acuerdo de apertura como los demás acuerdos que se adopten en el curso de la investigación habrán de adoptar la forma de decreto» (apdo. II p.º 15). También admite la incoación de diligencias de investigación por los Fiscales de Sala Coordinadores cuando sea necesario determinar la Fiscalía territorial competente, indicando que, «una vez determinada remitirá las diligencias, que habrán de resolverse computando el plazo legal desde la incoación» (apdo. XII.1). Igualmente contiene la previsión de que «cuando el Fiscal Superior asuma la tramitación de diligencias de investigación competencia en principio de la Fiscalía Provincial o de Área, si deja de estar justificada su actuación y acuerda su remisión a la Fiscalía Provincial o de Área competente, en estos casos debe tenerse en cuenta que el plazo de seis meses sigue corriendo» (apdo. XII.2). La *cuarta observación* se refería al recordatorio de que «la indagación por los Fiscales de hechos que pueden ofrecer relevancia penal ha de tener lugar exclusivamente a través de la incoación de Diligencias de investigación... (apdo. II.8), y que la Nota de la Inspección por su planteamiento formalista, al igual que la Circular 4/2013, no despejaban dudas ante dificultades de su apreciación a priori.- Pues bien, la Circular 4/2013 FGE exige la incoación de diligencias de investigación «cuando se reciba noticia de la comisión de hechos que pudieran tener relevancia penal, sea cual fuere la vía a través de la cual la noticia llegué al Fiscal, acomodándose a sus requisitos y exigencias» (apdo. I.2). El recordatorio del apdo. II.8) de la Comunicación de la Inspección se ciñó –sin afán reinterprelativo– a los términos de la Circular, que cita en apoyo. Siendo de recordar que la Consulta 1/2005 FGE *sobre competencia de las Fiscalías para tramitar diligencias de investigación que afecten a personas aforadas* dispone que, cuando los hechos denunciados no precisen esclarecimiento y su valoración no permita hallar fundamentos para ejercitar acción alguna, procederá decretar su archivo conforme al artículo 5 EOMF. A la misma decisión inicial de archivo

obliga el artículo 773.2 LECrim cuando el hecho narrado en la denuncia un atestado no sea aparentemente delictivo (apdo. V.: Conclusión 3.^a).

5.4.3 RECORDATORIO DE ACTUACIONES A LAS FISCALÍAS

En comunicación de enero de 2017 la Inspección recordó a todas las Fiscalías: 1. El envío del *informe de aptitud* sobre la actividad desarrollada por los Fiscales sustitutos que requiere el artículo 19.2 del Real Decreto 634/2014, regulador del régimen de sustituciones en la Carrera Fiscal, que han de remitir los Fiscales Jefes a la Fiscalía General en los treinta primeros días del año natural. 2. *Diligencias de Investigación* de los Fiscales. La remisión de copia del registro –informático o manual– de Diligencias de investigación (art. 5 EOMF) de Fiscalía, correspondiente al año 2016, incluyendo el de las especialidades si no estuvieren registradas con numeración correlativa como refiere la Circular 4/2013 FGE, de conformidad con la previsión de la Instrucción 1/2003 FGE (apdo. X), a la mayor brevedad y en todo caso antes de finalizar enero. 3.- La remisión de *comunicaciones a través de los Fiscales Jefes*: las instancias y solicitudes que los Fiscales remitan a la Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia u otros Órganos estatales o autonómicos deben hacerse generalmente a través del Fiscal Jefe respectivo (art. 93 Reglamento 1969). Se exceptúa la presentación de quejas contra el propio Jefe o cuando expresamente la norma autoriza lo contrario. También, cuando así se deduzca de las Instrucciones, Circulares y Consultas de la Fiscalía General del Estado. Esta exigencia responde en muchas ocasiones a la necesidad de ser informadas por el superior jerárquico del remitente (licencias de enfermedad o por asuntos propios: art. 72.7 RMF), constituyendo en todo caso una consecuencia derivada de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Fiscal. El precepto reglamentario solo es exigible en aspectos relativos a la vida administrativa de los Fiscales y al funcionamiento u organización de las Fiscalías, sin afectar a los escritos de tramitación de los procesos judiciales en que interviene el Ministerio Fiscal o de las diligencias de investigación. 4.- *Celebración de Juntas de Fiscalía*. El EOMF vertebraba las Juntas como instrumentos de cohesión de las Fiscalías, exigiendo su celebración al menos semestral. Pueden ser ordinarias y extraordinarias. Estas últimas se convocarán para debatir cuestiones que por su urgencia o complejidad se estime oportuno no relegar a la Junta ordinaria, correspondiendo a los Fiscales Jefes efectuar la convocatoria expresando el correspondiente orden del día (art. 24.4). Ante

su importancia para la actividad de las Fiscalías, y de la Inspección Fiscal para conocer su funcionamiento, se recuerda la obligación de celebrar las Juntas con la periodicidad semestral estatutariamente indicada, y la necesidad de remitir con carácter puntual las pertinentes actas a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado en cuanto se redacten tras celebración de las Juntas, sin esperar a la finalización del año, aspecto que había recordado anteriormente la Inspección Fiscal (comunicación 03/03/2004) y la propia Fiscalía General del Estado en su doctrina (ej.: Instrucción 4/2007 apdo. II.2.c).

5.5 Actividad gubernativa de la Inspección Fiscal

La Inspección Fiscal, unidad administrativa sin adscripción jurisdiccional de la Fiscalía General del Estado, presta apoyo al Fiscal General del Estado y al Consejo Fiscal. A este último órgano fiscal le prepara la documentación que utilizará en los debates de sus sesiones cuando la materia esté relacionada con la propia de los 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). Desempeña asimismo numerosas actividades de gestión propias del estatuto profesional de los Fiscales: tramitación de compatibilidades, situaciones administrativas, licencias y permisos, concursos de traslado, 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 2017 ascendió a 8, aunque bajo estos procedimientos se incorporan también quejas sobre disfunciones de los órganos fiscales sin alcance de infracción disciplinaria.

5.6 Actividad disciplinaria

Las informaciones previas para delimitar preliminarmente posibles anomalías en el funcionamiento de los servicios que prestan los Fiscales antes de proceder –de presentar entidad disciplinaria– a la apertura de diligencias informativas o expediente disciplinario, ascendió a 8 en 2017. Las diligencias informativas abiertas (arts. 65 EOMF y 416 LOPJ) fueron 3, transformándose en expedientes disciplinarios. Uno concluyó con sanción de suspensión de funciones por infracción muy grave de retraso. El otro se archivó finalmente. Siguen siendo causas más frecuentes de denuncia con entidad inicial disciplinaria los retrasos en el despacho de procedimientos; la supuesta pasividad en el ejercicio de la función fiscal; la desatención; la falta de motivación de

los informes. y el desacuerdo con su contenido y la postura asumida en los procesos judiciales y diligencias de investigación penal.

5.7 Referencia a la gestión del complemento de productividad y a la intervención en el concurso para designar fiscales sustitutos

En el año 2017 la actividad de la Inspección en la gestión del complemento variable regulado por Ley 15/2003 y Real Decreto 432/2004 ha consistido en la tramitación de los derechos económicos de productividad correspondientes al segundo semestre de 2016 (1.564.122,74) y al primero de 2017 (1.606.405).

De conformidad con el Real Decreto 634/2014 que regula el régimen de sustituciones en la Carrera Fiscal, el 5 de abril de 2017 se publicó la Orden convocando plazas de abogados fiscales sustitutos para el año judicial 2017-2018. La Comisión de Valoración estuvo constituida en esta ocasión por dos Inspectores Fiscales designados por la Fiscalía General del Estado, y tres miembros de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia que presidió la Comisión, que elabora las listas provisionales de seleccionados y excluidos, resuelve las reclamaciones y eleva al Fiscal General del Estado la propuesta de lista definitiva de aspirantes seleccionados para su aprobación y posterior propuesta de nombramiento por el Ministro de Justicia. Se presentaron 1137 solicitudes, recibéndose 160 escritos de alegaciones, planteándose los mayores problemas en la interpretación de los supuestos de renuncia de Fiscales sustitutos. Ha sido la primera convocatoria que se ha gestionado con una aplicación informática que facilitará los futuros procesos.

6. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

6.1 Aspectos tecnológicos

6.1.1 INCORPORACIÓN DE LAS FISCALÍAS AL SISTEMA DE JUSTICIA DIGITAL EN EJECUCIÓN DE LO DISPUESTO EN LA LEY 18/2011, DE 5 DE JULIO, REGULADORA DEL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La citada Ley previó un escenario de comunicaciones electrónicas y expediente judicial electrónico, con unos plazos de ejecución que se han sobrepasado sobradamente, sin que prácticamente exista en todo el Estado un escenario de pleno cumplimiento.

El sistema informático del Ministerio Fiscal está compuesto por distintas aplicaciones de gestión procesal gestionadas por trece administraciones diferentes: el Ministerio de Justicia y las doce Comunidades Autónomas con gestión transferida. Así Fortuny, está implantado y gestionado por el Ministerio de Justicia en las Comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears y Murcia; también se encuentra implantado en algunas Comunidades Autónomas con competencias transferidas, por tanto, gestionado por estas, como son los casos de Asturias, Galicia, Madrid, La Rioja y Valencia. En Cataluña el sistema de gestión para el Ministerio Fiscal es el GIF y en las restantes Comunidades existen diferentes sistemas integrados con los órganos judiciales y son respectivamente los siguientes: Atlante (Canarias); Vereda(Cantabria); Avantius (Navarra y recientemente Aragón) y Justizia.bat (País Vasco).

Junto a esta diversidad hay que tener en cuenta que las aplicaciones judiciales son diferentes de las de las Fiscalías, y no se pueden trasladar los datos automáticamente de una a otra, situación que complica enormemente la recopilación y gestión de la información.

En este año 2017 se ha avanzado en la implantación en el territorio gestionado por el Ministerio de Justicia, debiendo culminar al final del primer semestre de 2018, sin perjuicio de un posterior periodo de consolidación y mejora continua. La Fiscalía debe quedar integrada en un sistema de comunicaciones electrónicas, que tiene a Lexnet como vehículo de las mismas, accediéndose a un procedimiento único para todas las partes en forma de expediente electrónico. Hacer de esto un escenario fiable y confortable es el gran desafío.

La disponibilidad de una «Carpetilla» digital de fiscalía permite seleccionar e incorporar en la misma los documentos de interés. El fiscal utiliza una herramienta portafirmas con comunicación directa con Fortuny, donde se van almacenando los escritos pendientes de firma de cada Fiscal, de tal manera que se pueda acceder en una única ocasión para proceder a la firma de todo lo pendiente.

El Expediente Judicial Electrónico es accesible a través del *Visor Horus* de Minerva, conteniendo algunas mejoras específicamente desarrolladas para facilitar el trabajo del Fiscal, permitiendo elaborar allí carpetillas seleccionando aquellos documentos que se escojan, así como subrayar y añadir comentarios que sólo sean visibles para la fiscalía.

Otras Comunidades como Navarra (cuya estela tecnológica siguen Cantabria y progresivamente Aragón) tienen un esquema de funcionamiento muy similar al antedicho. Madrid también está muy desarrollada en términos parecidos, si bien selectivamente en ciertos órdenes

jurisdiccionales. Galicia responde a un esquema de funcionamiento muy parecido al primeramente descrito respecto al territorio administrado por el Ministerio, si bien con sus ritmos y algunas soluciones propias del mayor interés. Canarias y País Vasco están cada vez más consolidadas en los escenarios de comunicaciones electrónicas y resta dar el salto al expediente electrónico. En otros lugares se experimenta un desarrollo ciertamente heterogéneo y de ritmos muy desiguales.

6.1.2 SISTEMA DE INFORMACIÓN, CONTROL Y CONSULTA

Esta aplicación compendia en realidad varias, que tienen en común el explotar con fines muy diversos la abundante y rica información que se genera durante la actividad del Ministerio Fiscal. En el año 2017 se han acometido importantes mejoras en la aplicación SICC Cuadro de Mandos.

Por una parte, en lo relativo a los indicadores de «Tiempos, Medios y Volúmenes» de actividad, las modificaciones se han orientado a convertirla en una herramienta más ágil, intuitiva y adaptada a las últimas reformas legislativas. Se trata de potenciar el uso de una herramienta que contribuya a mejorar la gestión, dirección y organización de las fiscalías. En un momento de grandes cambios sociales y de la propia Administración de Justicia, crece enormemente el valor que la información puede proporcionar.

Se ha implantado un modelo de cargas de trabajo que, bajo la premisa de hacer uso de un abundante número de indicadores ponderados trata de generar una imagen de la situación en que cada fiscalía se encuentra en relación con la actividad procesal que lleva a cabo, la planta judicial ante la que actúa y las guardias a las que tiene que atender. Se pretende que pueda brindar información objetiva que permita facilitar y fundar la toma de decisiones, fundamentalmente organizativas.

Se ha puesto a disposición de las Fiscalías (todavía solo de las que trabajan con el sistema de gestión procesal Fortuny, salvo Galicia) el denominado «Borrador de Memoria». Ello ha permitido facilitar la tarea de las Fiscalías en la elaboración de las estadísticas para la Memoria Anual, dado que los datos correspondientes a datos generales y datos de delitos aparecen directamente precargados en la herramienta. Se tiene como objetivo que aquellas Administraciones que proporcionan a la Fiscalía otros sistemas de gestión aborden las tareas necesarias para que esta utilidad esté disponible en todo el territorio nacional.

6.1.3 REGISTRO PÚBLICO CONCURSAL

El portal del Registro Público Concursal es una herramienta web abierta y gratuita que pone a disposición de todos los interesados la información relativa a los edictos concursales dictados durante el proceso concursal, las resoluciones concursales anotadas en los distintos registros públicos y los expedientes de negociación de los acuerdos extrajudiciales de pago.

En el mismo portal, de acceso público y gratuito, existe un Acceso Restringido, exclusivo para usuarios autorizados, a través del cual se pueden consultar las inhabilitaciones contenidas en sentencias de calificación que no sean firmes.

Desde junio de 2017 se encuentra a disposición del Ministerio Fiscal esta información del Acceso Restringido, ampliándose de esta manera los servicios a los que se tiene acceso a través de la Intranet.

6.1.4 APLICACIÓN DE GESTIÓN DE LAS FISCALÍAS Y PERSONAL

La existencia de algo más de 2.500 Fiscales en plantilla y casi 2.000 funcionarios en todo el territorio nacional y la ausencia de una herramienta específicamente destinada a ello, hacen imprescindible abordar el desarrollo de una base de datos específica y única que proporcione de forma centralizada información completa, ordenada y actualizada de la estructura organizativa de cada una de las Fiscalías de todo el territorio nacional.

Con este fin se han iniciado con la Subdirección General de Nuevas Tecnologías del Ministerio de Justicia (SGNTJ) los trabajos preparatorios para el desarrollo de una Base de Datos única que, de forma completa, ordenada y actualizada permita, entre otras, tener una imagen fiel de todas las personas que prestan sus servicios en cualquier unidad del Ministerio Fiscal; asignar responsabilidades de coordinación y delegación en todo el territorio nacional y gestionar, en función de las necesidades de la Fiscalía, la organización interna y distribución de trabajo de cada fiscalía.

Ello, con otras herramientas, ayudará a efectuar los análisis y evaluaciones necesarias y legalmente encomendadas de cara a incrementar la capacidad de gestión operativa de las fiscalías y facilitar la toma de decisiones respecto de la organización.

6.2 Aspectos organizativos y de recursos humanos

6.2.1 OFICINA FISCAL

En el año 2017, el Ministerio de Justicia dio traslado al Consejo Fiscal para el preceptivo informe sobre el Proyecto de Orden del Ministerio de Justicia por la que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas fiscales incluidas en la segunda fase del plan de dicho Ministerio para la implantación de la nueva oficina fiscal, que afectaba a las Fiscalías que radican en las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Extremadura, Illes Balears y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En total tendrán la misma configuración las Oficinas Fiscales de cuatro Fiscalías de Comunidades Autónomas, dieciséis Fiscalías Provinciales, siete Fiscalías de Área y nueve Secciones Territoriales.

El 12 de enero de 2018 se publicó en el BOE la Orden JUS/3/2018, de 5 de enero, por la que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas fiscales incluidas en la segunda fase del plan del Ministerio de Justicia para la implantación de la Nueva Oficina Fiscal, y se modifica la Orden JUS/1357/2014, de 16 de julio, por la que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas fiscales incluidas en la primera fase.

6.2.2 SUSTITUCIONES

6.2.2.1 *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 en la Instrucción 3/2013 del Fiscal General del Estado, sobre Régimen de Sustituciones en la Carrera Fiscal.

El Real Decreto contiene las grandes líneas del régimen de sustituciones y considera la sustitución interna como el modo normal de sustitución, reservando la externa para aquellos supuestos excepcionales en que no sea posible mantener la calidad del servicio sin tal recurso. Sin embargo, diversas circunstancias se van consolidando e impiden un mayor número de sustituciones profesionales, que acaban siendo claramente minoritarias. La ausencia de una ampliación de plantilla que defina un escenario acorde con la situación real y necesidades de las fiscalías, junto con el continuo desgranar del nombramiento de jueces de adscripción territorial para atender y reforzar aquellos juzgados que presentan un mayor retraso, ambos factores, suponen un

impacto en las fiscalías y hacen en general precarias sus posibilidades de articular la coyuntura de la sustitución profesional.

6.2.2.2 *Sustituciones en la Carrera Fiscal*

En la Memoria digital publicada en www.fiscal.es y en el portal de transparencia pueden consultarse todos los datos sobre las sustituciones (causas, órganos, gasto y evolución). Ahora se hace referencia a los datos más relevantes.

La gestión de sustituciones en la Carrera Fiscal implica para la Fiscalía General del Estado la tramitación de solicitudes, su aprobación o denegación y el control del gasto.

En el año 2017 se tramitaron un total de 1.010 sustituciones, de las cuales 891 fueron externas y 119 profesionales. Su coste y causas se aglutinan en tres grandes bloques:

- Por plazas no cubiertas por su titular (vacantes, excedencias y servicios especiales): 3.740.597,66 €.
- Por ausencias reglamentarias de su titular (bajas por enfermedad, licencias y permisos): 4.790.950,38 €.
- Por refuerzos (propios, por vacaciones y por duplicación de órgano judicial): 5.123.595,93 €.

En el portal de transparencia de la plataforma Web hay información pormenorizada y desglosada.

6.2.3 INDICADORES SOCIOLÓGICOS DE LA CARRERA FISCAL

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

Los indicadores se agrupan en las siguientes seis grandes categorías: Antigüedad-edad, Sexo, Fiscales/población, Rotación de personal, Personal: titulares/sustitutos, Situaciones administrativas.

Los datos y gráficos de todas ellas pueden ser consultados en la Memoria en fiscal.es, donde, además, tienen una entrada específica. Por ello, en este apartado se hace referencia únicamente a los datos más significativos.

Así, en cuanto a la relación antigüedad/edad, las Fiscalías de órganos centrales presentan las medias de edad y antigüedad más elevadas (59 años y 31 años respectivamente). En el sentido opuesto, las Fiscalías de Canarias y del País Vasco presentan la media de edad más baja (42 años) y la inferior media de antigüedad (12 y 13 años respectivamente).

En la Carrera Fiscal, el porcentaje más elevado de Fiscales, 32 %, se encuentra en la franja entre 51 y 60 años. Los Fiscales de edad inferior a 30 años únicamente representan el 3 %.

En cuanto a la distribución por sexo, del total de 2.480 Fiscales, el 64 % son mujeres, porcentaje que se eleva en las franjas de promociones más jóvenes al 79 y 74 %. En cuanto a la presencia por sexo en cargos directivos (Fiscales de Sala, Fiscales Superiores y Fiscales Jefes Provinciales y de Área) los hombres ocupan el 64 % de cargos directivos frente al 36 % de mujeres.

En relación al número de Fiscales por cada 100.000 habitantes y tomando los datos de población del Instituto Nacional de Estadística, la media nacional en 2017 fue de 4,96 Fiscales/100.000 habitantes. Las Fiscalías con ratio más alta en este concepto fueron las de Canarias con un 5,79 Fiscal/ 100.000 h y la más baja la presentó la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra con 3,26 Fiscales/100.000 h. Conforme el informe de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) la media europea de Fiscales por cada 100.000 habitantes es de 11, por lo que España cuenta con menos de la mitad.

6.2.4 ESTUDIO SOBRE PLANTILLA DE FUNCIONARIOS EN LAS FISCALÍAS

En el año 2017 la Unidad de Apoyo inició los trabajos para elaborar un estudio sobre la actual plantilla de funcionarios en las Fiscalías. La necesidad de este estudio viene motivada por el hecho de que las Fiscalías no son ni mucho menos ni en exclusiva los Fiscales que las componen, sino que su actuación requiere un soporte de funcionarios adecuado para gestionar tanto su interacción en los procedimientos judiciales como para vertebrar la organización compleja que toda Fiscalía es y que se relaciona con múltiples interlocutores (Administraciones, Policía, Instituciones, particulares...). Estas unidades plurales y complejas se mueven entre modelos que van desde los 7 fiscales a los 250.

Las Fiscalías están servidas por funcionarios de la Administración de Justicia, en cuya provisión comparten competencias el Ministerio de Justicia y todas las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. En el diseño y provisión de plantillas ambos bloques de la Administración ejercen funciones, aunque el Ministerio ostenta un papel especial en la definición de la plantilla nacional de funcionarios y actúa al tiempo como Administración prestacional en aquellas Comunidades donde no está trasferida la citada competencia.

El incremento de plantillas de jueces o fiscales y la creación de nuevos órganos judiciales o fiscales deberían ser hitos relevantes para la revi-

sión de plazas de funcionarios. Sin embargo, son múltiples factores los que año tras año han venido aumentando la presión de la planta judicial sin que ello se haya traducido en una revisión de las plazas de funcionarios en las Fiscalías, prácticamente con plantillas ancladas en un pasado muy lejano que hoy las deja generalizadamente desfasadas, apenas sostenidas precariamente en algunos lugares con la concesión puntual de plazas de refuerzo, situación que se verá agravada con la creación en 2018 de 102 unidades judiciales en virtud del RD 902/2017, de 13 de octubre.

El estudio, que abordó comparativamente múltiples aspectos en este ámbito de cada Fiscalía, puso de manifiesto las siguientes ratios nacionales:

RATIOS GENERALES

Funcionarios fiscalía / órgano judicial	0,38
Funcionarios fiscalía / órgano penal.	0,60
Funcionarios fiscalía / fiscal.	0,64
Órganos judiciales / funcionario	2,81
Fiscales / funcionarios	1,72

6.2.5 ATENCIÓN CIUDADANA Y DEFENSOR DEL PUEBLO

En el año 2017 tuvieron entrada en la Unidad de Apoyo un total de 5.721 escritos, conforme al Registro.

El número de nuevos expedientes incoados por el servicio de comunicación ciudadana durante 2017 se recoge en los siguientes cuadros, donde también se hace referencia al tipo de reclamaciones a los que corresponden.

EXPEDIENTES DE ATENCIÓN CIUDADANA INCOADOS EN 2017

Recibidos por correo ordinario	485 *
Recibidos por correo electrónico	566
Por derivación dentro de la Institución	8
Por presentación personal	15
Total incoaciones	1074

* Incluidos los del Defensor del Pueblo.

POR EL TIPO DE RECLAMACIÓN COMUNICACIÓN CIUDADANA

	Quejas	Denuncias	Peticiones de información	Otros
Correo electrónico	126	206	171	61
Correo ordinario	151	120	21	35
Present. personal	4	5	1	5
Derivación Interna	2	2	2	1
Total	283	333	195	102

COMUNICACIONES RECIBIDAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Reclamaciones abiertas en años anteriores . . .	56
Reclamaciones nuevas	162
Reclamaciones archivadas provisionalmente . .	12
Reclamaciones archivadas definitivamente . . .	97
Total	327

EXPEDIENTES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN TRAMITACIÓN AL 31/12/2017

Año (fecha recepción) . . .	
2008	2
2009	2
2010	1
2011	1
2012	4
2013	6
2014	8
2015	5
2016	18
2017	63
Total	110

ORDEN JURISDICCIONAL AL QUE SE REFIEREN LAS RECLAMACIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN EL AÑO 2017

Penal	111
Civil /Mercantil	45
Contencioso	1
Social	1
Otros	4

6.3 Gobernanza institucional

6.3.1 PORTAL DE TRANSPARENCIA

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno profundizaba en esos principios para que los responsables públicos se sometan al escrutinio de la ciudadanía a fin de que esta conozca cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones.

A pesar de no estar citada en la Ley, la FGE asumió el compromiso de transparencia y el 15 de diciembre de 2015 suscribió un convenio con Transparencia Internacional España. En base al mismo se puso en marcha el portal de transparencia. El portal fue objeto de evaluación por el Comité de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), decantándose en su informe de 2017 por considerar a la FGE sujeto obligado por la Ley, dada la condición del Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional, en cuya cúspide se encuentra la FGE.

De los quince órganos constitucionales analizados por el CTBG en el citado informe, todos, excepto la FGE, cuentan con un presupuesto propio. Esta autonomía presupuestaria implica que son plenamente independientes tanto en la toma de decisiones como en la definición de sus prioridades tecnológicas, en concreto en la configuración de su portal y en el manejo de sus tiempos de ejecución. Por el contrario, el propio informe hace hincapié en que la FGE carece de presupuesto propio y por ello depende de las soluciones tecnológicas y los tiempos de ejecución ofertados por el Ministerio de Justicia, como Administración que le da soporte.

Durante el año 2017 se comenzó una actualización de contenidos que se espera que tenga una visualización durante el año 2018 con un nuevo portal y con la ampliación del gabinete de prensa de la Fiscalía General.

6.3.2 UNIDAD DE APOYO AL FISCAL SUPERIOR

La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre introdujo la figura del Fiscal Superior como máximo representante de la Institución y máximo órgano de gobierno del Ministerio Fiscal en el marco territorial de la respectiva Comunidad. Además de las funciones a desarrollar en los ámbitos procesal y de dirección, ejerce tareas de representación y adquiere una importante dimensión institucional como interlocutor con la Comunidad Autónoma.

El artículo 18.3 EOMF previó la creación de las Unidades de Apoyo al Fiscal Superior como estructuras organizativas que prestaran el adecuado soporte a las funciones que se le encomendaban, superando así los tradicionales modelos de gestión que resultaban inadecuados para afrontar el nuevo modelo de Fiscalía de Comunidad. Diez años después de su previsión estatutaria, esta Unidad ha sido objeto de tratamiento desigual por las distintas Administraciones.

Con el objetivo de sentar las bases para un modelo uniforme en todo el territorio y que sirva de orientación a las distintas Administraciones con competencias en materia de Justicia para la dotación de los recursos necesarios, se ha diseñado y trasladado a cada una de ellas un modelo de referencia en el que se define la estructura organizativa de la Unidad de Apoyo del Fiscal Superior, se diseñan las áreas que la integran y, sin ánimo de ser exhaustivo, se relacionan las funciones y responsabilidades que corresponden a cada una de ellas. Se definen así tres áreas fundamentales (Apoyo Gubernativo, Apoyo Administrativo y Apoyo a la Investigación) que, adaptadas a las particularidades de cada Fiscalía, contribuyen a disponer de una estructura que preste el adecuado soporte y apoyo a los Fiscales Superiores en sus funciones de dirección y de gobierno, en sus relaciones con las distintas autoridades de las Comunidades Autónomas, instituciones públicas y organismos institucionales y en la gestión de una adecuada política de comunicación. Ello sin obviar su capacidad para hacer frente al futuro modelo de instrucción penal.

Esta reorganización y diseño no pueden entenderse de forma aislada, sino necesariamente a partir de la visión de conjunto que exige la modernización organizativa del Ministerio Fiscal, que se pretendió con la reforma estatutaria y que conlleva un desarrollo acompasado con la progresiva implantación del modelo de oficina fiscal.

6.3.3 BIBLIOTECA Y ARCHIVO

A lo largo del año 2017, como viene siendo habitual, la actividad de la Biblioteca ha estado marcada por la colaboración con la Red de Bibliotecas del Ministerio de Justicia en la que la Biblioteca de la Fiscalía General del Estado está integrada (agrupa a la Biblioteca Central del Ministerio de Justicia, la Biblioteca de la Abogacía General del Estado y la Biblioteca del Centro de Estudios Jurídicos). Dicha colaboración implica el mantenimiento y actualización del catálogo colectivo de la Red y la unificación de criterios respecto a la política de adquisiciones, la catalogación y el préstamo interbibliotecario. A lo largo de

este año la Biblioteca de la Fiscalía General del Estado ha incorporado al catálogo colectivo de la Red 293 registros bibliográficos.

La Biblioteca ha realizado la planificación y gestión presupuestaria de las adquisiciones de monografías (503 títulos) y de las suscripciones a publicaciones periódicas –tanto en formato papel (6), como en línea (5)– y a bases de datos (2).

Así mismo, ha prestado el servicio de información bibliográfica (848 búsquedas bibliográficas en 2017) y préstamo al colectivo de fiscales (500 préstamos, totalizando préstamos bibliotecarios e interbibliotecarios).

La difusión de la información es una idea básica. Se ha tratado de conseguir que todo el colectivo de fiscales sea consciente de que tiene a su disposición una ingente cantidad de información jurídica relevante y mostrarle cómo puede acceder a ella. Se han ejecutado diversas acciones para conseguir la difusión de los fondos y rentabilizar al máximo las adquisiciones y, particularmente, las licencias que permiten el acceso a las diversas bases de datos jurídicas.

A modo de campaña, «Adopta un libro» pone a disposición de cualquiera que trabaje o acuda a la FGE obras sobrantes que pueden ser de su interés.

A través de los boletines de novedades la Biblioteca da a conocer tanto las adquisiciones como las donaciones de libros y de revistas. El primer boletín de Novedades, en siete apartados (Penal, Civil, Social, Administrativo, Político-Constitucional, Procesal y Otras Materias) agrupaba los 189 libros que, bien por compra o por donativo, ingresaron en la biblioteca durante ese periodo.

Se han llevado a cabo acciones para difundir las bases de datos a las que todos los fiscales tienen acceso (CENDOJ, El Derecho y La Ley Digital 360). Es un objetivo prioritario para el futuro continuar con las campañas divulgativas y proporcionar a los fiscales el acceso al catálogo de la biblioteca para que, si lo desean, puedan realizar sus propias búsquedas.

El Archivo de la Fiscalía ha realizado regularmente la asignación de espacios libres para las transferencias de la documentación que han realizado los distintos departamentos que se integran en la Fiscalía General del Estado. El Archivo se ha encargado también de la gestión de los préstamos y devoluciones de los expedientes transferidos.

Uno de los objetivos que la Unidad de Apoyo se ha fijado en 2017 ha sido contribuir a resolver las numerosas dudas planteadas por las Fiscalías Territoriales en cuanto a la gestión de su documentación. Se ha puesto a disposición de las Fiscalías una primera versión de unas «Buenas prácticas para el archivo de gestión de la Fiscalía» con el objetivo de ayudar a que los expedientes producidos por los fiscales en el ejercicio de su función sigan los cauces marcados por la legislación sobre archivos.

Se han dado los primeros pasos para avanzar hacia la reorganización y automatización del Archivo. Dicha reestructuración constará de diversas fases, siendo la primera de ellas, actualmente en proceso, la gestión de la transferencia a un archivo externo de los fondos procedentes de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada que se hallan en el Archivo de la Fiscalía General. Se continuará en 2018 procediendo a la transferencia de los expedientes producidos por la Fiscalía Antidroga y otros organismos.

6.3.4 GABINETE DE COMUNICACIÓN

La necesidad de un gabinete y una política de comunicación de la Fiscalía General del Estado en particular y del Ministerio Fiscal en general son tan obvios como lo es la necesidad de mejora.

La gestión de la comunicación debe llevarse a cabo tanto en la Fiscalía General como en los órganos territoriales, articulándose en torno a un gabinete en la primera y a órganos profesionales de apoyo en las Fiscalías de Comunidad Autónoma. Ambas estructuras son actualmente precarias en extremo, estando pendiente la cobertura de una plaza de coordinador del primero, dotada presupuestariamente, mientras que en el ámbito territorial la realidad sigue siendo tremendamente heterogénea y deficiente, con Comunidades en las que no existe ninguna infraestructura.

Bajo esas premisas, las líneas troncales de actuación son las siguientes:

- Se ha creado una presencia de la Fiscalía en la plataforma twitter.
- Se ha consolidado la comunicación con un colectivo numeroso de profesionales de los medios con el fin de posibilitar una relación ágil e igualitaria. Las plataformas de correo electrónico y de WhatsApp se están utilizando a tales fines.
- Se desea culminar la provisión mediante concurso oposición de la plaza del coordinador del Gabinete de Comunicación.
- La plataforma Web, todavía con unas posibilidades muy limitadas por su obsolescencia tecnológica, se está utilizando como referencia de comunicación, tanto para la actualidad como para los trabajos monográficos concretos. En este último ámbito la Fiscalía trata de estar presente en los días internacionales de Naciones Unidas cuando se refieren a cuestiones relacionadas con nuestro ejercicio funcional.
- Las Fiscalías de Sala Especialistas y las territoriales (vertebradas en las Comunidades Autónomas) tienen en la plataforma Web un

espacio reservado para su actualidad, aunque la obsolescencia de la herramienta, la precariedad de las estructuras personales y el no asentamiento de una mejor cultura de comunicación dan una imagen actual claramente mejorable.

La actuación inmediata y a corto plazo debe centrarse en vertebrar una auténtica estructura y cultura de comunicación, que abandone una posición pasiva que se limita a informar a posteriori o coetáneamente sobre acontecimientos, sino que sea claramente activa para apuntalar la presencia del Ministerio Fiscal en la sociedad. Buen ejemplo es la repetida idea expresada por el Fiscal General cuando insiste en que el Ministerio Fiscal no hará nada que no pueda explicar y brindará explicaciones sobre todo cuanto haga.

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 2017 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 2017, se han elaborado los borradores de los siguientes documentos:

– *Circular 1/2017, sobre la interpretación del art. 183 quater del Código Penal*

Obedece esta circular a la necesidad de fijar un criterio interpretativo acorde con la nueva regulación, conforme a la cual el consentimiento libre del menor de dieciséis años excluirá la responsabilidad por posibles delitos de abusos y agresión sexual cometidos sobre los menores de esta edad, y cuando tal consentimiento tendrá la relevancia suficiente para excluir una posible responsabilidad penal.

Se considera que el fundamento de la excepción contemplada en el art. 183 quater CP radica en evitar interpretaciones estrictas que castiguen las relaciones sexuales consentidas entre adolescentes o personas jóvenes entre las que no existan diferencias sustanciales en cuanto edad y madurez. Dicha situación excluye la noción de abuso. Así, se estima que el Legislador, para conferir eficacia al consentimiento del menor de 16 años, ha optado por un criterio mixto fundado en dos parámetros: uno cronológico (edad similar) y otro biopsicosocial (semejante grado de desarrollo o madurez).

El art. 183 quater no define franjas concretas de edad. Es posible, no obstante, fijar marcos de protección según la víctima sea impúber (en todo caso), haya alcanzado la pubertad y no sea mayor de 13 años (la exención se limitaría generalmente a autores menores de 18 años), y menores de 14 y 15 años (cuyos contactos sexuales podrían abarcar a sus iguales jóvenes). Dentro de la franja de edad de los adultos jóvenes, debe precisarse entre la comprendida entre 18 y menos de 21 y la situada entre 21 y 24 años inclusive. En la última subdivisión, solo muy excepcionalmente, podrá contemplarse la exclusión o la atenuación habida cuenta de la importante diferencia de edad y el alejamiento de las franjas cronológicas que, ordinariamente, resultan del derecho comparado (entre 2 y 5 años). Se recalca, en cualquier caso, que estos criterios deben considerarse orientadores.

La capacidad de comprender y evaluar las consecuencias de los actos no va ligada, de manera uniforme, a la edad cronológica. Las diferencias en este aspecto deben constatarse caso por caso y, sobre todo atender al hecho de que, cuanto mayor sea la diferencia de edad, mayor necesidad habrá de acreditar la semejanza en cuanto a desarrollo o madurez.

En lo que atañe a la LORPM, siguen manteniendo su vigencia, *mutatis mutandis*, los pronunciamientos de la Circular 9/2011, de 16 de noviembre. Debiéndose buscar la respuesta individualizada en cada caso, que puede ser el archivo (art. 16 LORPM), cuando por las circunstancias y proximidad de edad se estime que los hechos no afectan

ni a la libertad ni a la indemnidad sexual y quedan al margen del ámbito de protección de la norma penal.

Cabe la posibilidad de construir una atenuante por analogía en tanto que la concurrencia parcial puede excluir la idea de abuso en forma relativa. Deberá atenderse al caso concreto y la situación deberá abarcar necesariamente la proximidad por edad dispuesta en el precepto, siendo graduable el grado de desarrollo o madurez al objeto de establecer el alcance de la atenuación. Atenuante analógica que podrá tener la consideración de muy calificada, para los supuestos en los que sin ser admisible la exoneración total, atendidas las circunstancias concurrentes, la relación entre el autor y el menor sea muy cercana a la simetría en el grado de desarrollo y madurez. La exención no podrá aplicarse a acciones típicas en las que concurra violencia, intimidación o prevalimiento.

En relación con el delito del art. 183 ter, apartado primero (*grooming*), podrá teóricamente apreciarse la exención en relación con el tipo básico, pero no respecto del agravado, que exige la concurrencia de violencia, intimidación o engaño. No podrá apreciarse esta cláusula en el delito del apartado segundo del art. 183 ter (*sexting*), por ser incompatible el «consentimiento libre» que se exige en el art. 183 quater con el «embaucamiento» propio de este tipo.

– *Circular 2/2017, sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores*

Responde esta circular a la necesidad de fijar unas pautas de actuación en este tipo de intervenciones judiciales, en tanto que es una cuestión examinada recientemente por el Tribunal Constitucional, así como a despejar las dudas de interpretación observadas en la práctica respecto a la Instrucción 4/2016, de 22 de diciembre, *sobre las funciones del Fiscal delegado de la especialidad civil y de protección jurídica de las personas con discapacidad de las CC.AA.*, y al importante volumen de trabajo que generan en Juzgados y Fiscalías.

Se exhorta a los Sres. Fiscales para velar porque se respete la garantía judicial y el proceso contradictorio en los internamientos involuntarios por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para mayores dependientes, indicando que los internamientos urgentes que no cumplan las exigencias materiales y procesales no pueden ser objeto de «regularización». No obstante, tal imposibilidad no implica que no pueda reiterarse la petición (siempre que el afectado se encuentre en libertad) ni que no existan otros títulos que permitan mantener la per-

manencia en el centro residencial, en tales casos se ha de valorar especialmente la situación personal del afectado a la hora de pronunciarse sobre el cese efectivo de la estancia en el establecimiento.

En cuanto a la hora de solicitar o informar sobre la adopción de medidas de protección, se deberá tener presente especialmente la necesidad de evitar lesiones al derecho a la vida y a la integridad física de la persona afectada, tomando en consideración la doctrina del TEDH sobre el art. 2 CEDH y partiendo de que el abandono de una persona con discapacidad necesitada de protección puede ser constitutivo de delito del art. 229 CP. También se deberá valorar especialmente el principio de libertad de elección y el derecho de protección social, dentro del marco de los arts. 49, 50 y 14 CE, conformidad con lo dispuesto en la LGDPD.

Para los casos en los que las personas mayores hubieran iniciado el ingreso en el centro residencial de forma voluntaria, dicho establecimiento tiene consideración de domicilio a efectos legales. La situación de demencia sobrevenida transforma el internamiento en involuntario, debiendo ser objeto de control judicial, es por ello que los Sres. Fiscales, en sus visitas de inspección, comprobarán que se cumpla esta garantía.

El internamiento involuntario de personas mayores por razón de trastorno psíquico puede realizarse en establecimientos sanitarios, asistenciales o mixtos. Cada sistema tiene sus propios criterios de definición de lo que constituyen situaciones de urgencia por lo que la interpretación del término «urgente», se ceñirán al contexto en que se realiza la intervención, rechazando interpretaciones indebidamente restrictivas.

La obligación de informar de los motivos de la detención es exigencia de los arts. 5.2 CEDH, 9.2 PIDCP y 17.3 CE, constituyendo deber del órgano judicial realizarla, algo que los Sres. Fiscales deberán comprobar en todos los procedimientos de esta índole. Por otra parte, la información de derechos comportará, entre otros extremos, los concernientes a la designación de Letrado y Procurador.

En los casos de internamiento de personas que presenten capacidad modificada judicialmente o por modificar y se encuentren en posible situación de especial vulnerabilidad, debe valorarse, en todo caso, si son procedentes medidas de protección jurídica en atención a su situación personal, debiendo en tales casos instarse por los Sres. Fiscales la actuación de los órganos judiciales, oponiéndose a toda interpretación que demore u obstaculice la intervención de oficio.

Toda medida de protección jurídica que comporte privación de libertad deberá ser acordada con las garantías de los arts. 763 LEC

y 5.1.e) CEDH, medida que podrá ser acordada *dentro de cualquier* proceso civil o penal, debiéndose entender que ha de ser en procedimiento contradictorio.

El incumplimiento de las garantías del internamiento urgente adoptado por los responsables de los centros dará lugar a la declaración de vulneración del derecho, a la imposibilidad de regularización de tal período de privación de libertad y a la posible exigencia de responsabilidades, pero en ningún caso podrá suponer peligro o perjuicio para las personas cuyo derecho se ha visto vulnerado, debiéndose oponer los Sres. Fiscales a cualquier interpretación que obstaculice la intervención judicial inmediata en evitación de peligros o perjuicios a las personas afectadas.

En cuanto al procedimiento en cuyo seno pueden adoptarse medidas de protección *ex officio*, se entiende que, por lo general, se acordarán en el propio procedimiento del art. 763 inicialmente abierto (considerando que las medidas de protección ex arts. 216 y 158 CC constituyen un título legítimo distinto al derivado del internamiento por razón de urgencia acordado por los responsables del centro) o en el de incapacidad (bien como medida cautelar o bien en sentencia definitiva), pudiendo solicitarse por el Fiscal la intervención judicial en cualquiera de ellos.

Se considera que la intervención judicial no admite demoras, por lo que se deberá promover ante los órganos jurisdiccionales la efectiva aplicación de este principio de manera inmediata.

La necesidad del control judicial de la privación de libertad no implica necesariamente la modificación judicial de la capacidad. Esta opción sólo puede justificarse, conforme a los criterios internacionales de necesidad y proporcionalidad, cuando sean exigibles medidas de apoyo que excedan del acto puntual y precisen de un contexto de protección estable, debiendo desecharse toda interpretación formalista que no respete lo anterior, por constituir práctica contraria a la CDPD.

En los casos en que se estime que, pese a concurrir causa del art. 200 CC, no existe motivo para interponer la demanda, por resultar innecesaria o desproporcionada, y se haya acordado el internamiento en fase cautelar previa (art. 762 LEC), los Sres. Fiscales –tras dictar el correspondiente decreto en las diligencias preprocesales– interesarán del Juzgado el cese de la medida cautelar y, en su caso, el mantenimiento de la situación de internamiento como medida autónoma de protección jurídica, conforme a los arts. 158, 216, 303 y 304 CC, cuya vigencia puede prolongarse «mientras se mantenga la situación de guarda de hecho».

- *Circular 3/2017, sobre la reforma del Código Penal operada por la LO 1/2015 de 30 de marzo en relación con los delitos de descubrimiento y revelación de secretos y los delitos de daños informáticos*^(*)

La reforma llevada a efecto en el Código Penal por la LO 1/2015, de 30 de marzo, afecta de forma importante a la regulación hasta ahora existente en materia de delitos de descubrimiento y revelación de secretos y de daños informáticos. Los primeros encuadrados en el capítulo I del título X del libro II del CP, dedicado a «Los delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio», y los segundos en el capítulo IX del título XIII del libro II del CP, dedicado a los «Delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico».

Se indica qué se ha de entender por datos personales, en tanto que en el art. 197.4.º b) se incorpora una nueva circunstancia agravatoria cuando los hechos sancionados en los párrafos 1.º y 2.º del mismo art. se lleven a cabo mediante la utilización no autorizada de datos personales de la víctima. A estos efectos, se ha de entender por datos personales no solo los datos de identidad oficial, en sentido estricto, sino cualesquiera otros, propios de una persona o utilizados por ella, que le identifiquen o hagan posible su identificación frente a terceros tanto en un entorno físico como virtual. Tienen tal consideración no solo el nombre y apellidos, sino también, entre otros, los números de identificación personal como el correspondiente al DNI, el de afiliación a la Seguridad Social o a cualquier institución u organismo público o privado, el número de teléfono asociado a un concreto titular, la dirección postal, el apartado de correos, la dirección de correo electrónico, la dirección IP, la contraseña/usuario de carácter personal, la matrícula del propio vehículo, las imágenes de una persona obtenidas por videovigilancia, los datos biométricos y datos de ADN, los seudónimos y en general cualquier dato identificativo que el afectado utilice habitualmente y por el que sea conocido.

El art. 197.7 CP recoge una nueva figura delictiva que sanciona penalmente la divulgación a terceros de imágenes o grabaciones audiovisuales de una persona que, aun obtenidas con su consentimiento, se difunden, revelan o ceden sin su anuencia, lesionando gravemente su intimidad personal, entendiéndose por tales tanto los contenidos perceptibles únicamente por la vista, como los que se perciben conjuntamente por el oído y la vista y también aquellos otros que, aun no mediando imágenes, pueden captarse por el sentido audi-

^{*} Este borrador ha sido elaborado por la Unidad de Criminalidad Informática.

tivo. Este precepto es aplicable cuando la imagen o grabación, posteriormente difundida, se haya tomado en un ámbito espacial reservado, circunstancia ésta que el tipo penal concreta en la exigencia de que se haya obtenido en un domicilio o en un lugar fuera del alcance de la mirada de terceros. Por tal habrá de entenderse cualquier lugar cerrado o también un lugar al aire libre si se acredita que reúne garantías suficientes de privacidad para asegurar que la captación de las escenas/ imágenes se efectuó en un contexto de estricta intimidad sustraído a la percepción de terceros ajenos a ellas.

Se ha de entender que no hay autorización del afectado cuando ésta no conste, a la que han de equipararse los supuestos de falta de conocimiento de la ulterior cesión o distribución por parte del afectado. Si fueran varias las personas que aparecen en las imágenes la difusión solo resultará atípica si hubieran accedido a la difusión todas y cada una de ellas.

Tratándose de un delito especial propio, incurre en responsabilidad únicamente quien, habiendo obtenido con anuencia de la víctima la imagen o grabación, inicia la cadena de difusión consciente de que carece de autorización para ello del propio afectado y por tanto de que su conducta lesiona la intimidad de la víctima. Ello sin perjuicio de la responsabilidad exigible en los supuestos de coparticipación criminal por coautoría, cooperación necesaria, inducción o complicidad, si concurren los presupuestos previstos en los artículos 28 y 29 CP. Al margen de dichos supuestos, quien, sin haber participado en la obtención de la imagen o grabación, la transmite posteriormente a terceros a sabiendas de su contenido y de la falta de autorización de la víctima –*extranei*– podría incurrir en un delito contra la integridad moral del artículo 173.1 CP, si concurren los requisitos de dicho tipo penal y concretamente cuando dicha difusión menoscabe gravemente la integridad moral de la persona afectada.

El autor del delito del art. 197.7 también puede incurrir también en un delito contra la integridad moral del art. 173.1 del CP cuando la difusión in consentida lesione no solo la intimidad del afectado sino también, por la naturaleza de las imágenes difundidas, afecte gravemente a la integridad moral de la víctima. En estos supuestos será de apreciación un concurso ideal entre ambos delitos a penar de conformidad con el artículo 77.2 del mismo texto legal.

Cuando las imágenes obtenidas y posteriormente difundidas se refieran a un menor o a una persona con discapacidad y merezcan la consideración de material pornográfico, tal y como se define en el art. 189 del CP, se plantea una situación de concurso entre la figura prevista en el 197.7 y los preceptos correspondientes a los delitos de

pornografía infantil. En estos supuestos se produciría un concurso ideal entre el delito que se examina, art. 197.7, párrafo 2.º y el art. 189.1.º b) ambos del CP, a penar de conformidad con el art. 77.2 del mismo texto legal dado que la acción ilícita, no solamente lesiona la intimidad del afectado cuya imagen se difunde sin su autorización, sino que pone también en peligro la indemnidad sexual de los menores, genéricamente considerados, como bien jurídico protegido en los delitos de pornografía infantil.

Respecto al delito de acceso ilegal a sistemas informáticos (art. 197 bis 1.º) se señala que su reubicación sistemática deja constancia de que el bien jurídico protegido en el mismo, no es directamente la intimidad personal, sino más bien la seguridad de los sistemas de información en cuanto medida de protección del ámbito de privacidad reservado a la posibilidad de conocimiento público. El delito se consume por el mero hecho de acceder –o facilitar a otro el acceso– a un sistema informático o a parte del mismo aun cuando la acción no vaya seguida del apoderamiento de datos, informaciones o documentos ajenos. Por medida de seguridad ha de entenderse cualquiera que se haya establecido con la finalidad de impedir el acceso al sistema, con independencia de que la misma sea más o menos sólida, compleja o robusta y también de que haya sido establecida por el administrador, el usuario, o por el instalador del sistema siempre que se mantenga operativa como tal medida de seguridad por quien está legitimado para evitar el acceso.

Se considera que en la práctica será frecuente la concurrencia de este tipo, acceso ilegal a sistemas, con cualquiera de las conductas previstas en el artículo 197 n.º 1 y 2. En estos casos, en términos generales, será de apreciar un concurso medial del artículo 77 CP, al igual que en los supuestos en que el acceso ilegal tuviera por objeto el descubrimiento de secretos de empresa (art 278 CP) o el descubrimiento de secretos oficiales (art. 598 y ss CP). Ello no obsta a que en casos concretos, en los que no sea posible el acceso a la información íntima o a los datos personales por medio distinto que la vulneración de medidas de seguridad del sistema, pudiera considerarse la posibilidad de apreciar una progresión delictiva que llevaría a considerar el concurso de normas sancionable por la vía del artículo 8.3 CP. En todo caso, cuando para sortear las medidas de seguridad fuera preciso utilizar datos de carácter personal de la víctima, la apreciación del art. 197 bis 1.º junto con el artículo 197.4. b) supondría una infracción del principio *non bis in idem*, debiendo aplicarse en estos casos este último precepto, por mor del principio de especialidad establecido en el artículo 8.1 del CP.

En cuanto al delito de interceptación ilegal de datos informáticos (art 197 bis 2.º) se entiende que el objeto de protección en este tipo penal es doble. En primer término, lo son los datos informáticos objeto de cualquier tipo de transmisión –salvo las tengan el carácter de comunicación personal cuya interceptación se sanciona en el art 197.1.º– que se lleve a efecto, incluso sin necesidad de intervención humana, entre los distintos dispositivos de un sistema o entre dos o más sistemas y en forma no pública, es decir en condiciones tales que dichos datos queden excluidos del conocimiento de terceros. En segundo término, se protegen también los datos informáticos de un sistema que son susceptibles de obtenerse a partir de las emisiones electromagnéticas del mismo. En uno y otro caso, para que la conducta sea delictiva han de concurrir dos requisitos: que quien efectúa la interceptación no esté autorizado para ello y que la misma se realice utilizando como medio artificios o instrumentos técnicos, debiendo entenderse por tales cualesquiera herramientas o mecanismos que hagan posible este objetivo, aunque no estén específicamente destinados a ello.

La ubicación de este delito en el nuevo art. 197 bis.2.º, junto al acceso ilegal a sistemas informáticos, es coherente con la voluntad del legislador de separar la tipificación y sanción de las conductas que tutelan la privacidad protegiendo la seguridad de los sistemas de aquellas otras en las que el bien jurídico protegido es directamente la intimidad de las personas. En los supuestos de concurrencia entre la interceptación ilegal del artículo 197 bis.2.º y los delitos del artículo 197.1.º, el criterio a aplicar será el del concurso de normas a resolver conforme al principio de absorción dado que uno de los comportamientos típicos que reseña el último precepto citado es el de interceptar las comunicaciones o utilizar artificios técnicos de escucha, transmisión, grabación o reproducción de imágenes, sonidos o cualquier otra señal de comunicación, por lo que entraría en juego el artículo 8.3.º CP a cuyo tenor el precepto legal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquel, siendo de aplicación por tanto el artículo 197.1.º. Ahora bien, en el supuesto de que la interceptación ilegal (art 197 bis.2.º) concorra con alguna de las conductas ilícitas contempladas en el art. 197.2.º habrá de apreciarse un concurso medial, del art 77 CP por las mismas razones y con las salvedades expuestas a propósito de la concurrencia del artículo 197 bis.1.º con esta misma conducta.

En cuanto al delito de abuso de dispositivos (art. 197 ter) se indica que la utilización de los verbos producir, adquirir para el uso, importar o de cualquier modo facilitar a tercero en la definición de la conducta típica lleva a entender incluidas en la misma tanto la elaboración para

uso propio, o para distribución a terceros, como la importación, la adquisición y en consecuencia la ulterior posesión –aunque el precepto no lo indique expresamente– bien sea para el propio uso o para la distribución o entrega a otro u otros y en general cualquier forma de puesta a disposición de terceros de cualquiera de las herramientas o instrumentos que se relacionan en los apartados a) y b) del mismo precepto. Dichos instrumentos y herramientas pueden ser: programas informáticos y/o contraseñas, códigos de acceso o datos similares que hagan posible el acceso a un sistema. Respecto a los primeros la exigencia legal de que se trate de programas concebidos o adaptados principalmente para cometer determinados delitos remite al software malicioso o *malware* diseñado para infiltrarse y/o obtener información (programas espía) en un dispositivo o un sistema de información sin el consentimiento de su propietario, quedando excluidos cualquier otro tipo de programas que no reúnan dicha característica, aunque puedan ocasionalmente servir para esa misma finalidad, circunstancia cuya determinación hará necesario generalmente un informe pericial. Por su parte, la referencia a contraseñas, códigos o datos similares, concierne a medidas de seguridad instaladas para evitar la intromisión en archivos, partes de un sistema o en el sistema mismo por quien no se encuentra habilitado para ello. No estamos por tanto ante herramientas elaboradas específicamente para hacer posible la intromisión ilegítima en un sistema sino ante la irregular disponibilidad de las legítimamente creadas y utilizadas para impedir dicha intromisión.

La posibilidad de actuar penalmente ante dichos comportamientos se encuentra acotada por dos elementos, la falta de autorización para la elaboración, importación, adquisición o facilitación a terceros de esos instrumentos o herramientas y la exigencia de que dichas acciones estén orientadas a facilitar la comisión de alguno de los delitos a que se refieren los artículos 197, 1.º y 2.º y 197 bis CP. En consecuencia, es imprescindible que quien así actúa no cuente con autorización, bien sea otorgada legalmente bien porque se le haya encomendado dicha responsabilidad por quien tenga capacidad para ello en el marco concreto de la actividad de que se trate. Pero además ha de actuarse con la finalidad específica de facilitar la comisión de uno de los delitos mencionados, circunstancia que habrá de acreditarse en cada supuesto, atendiendo a los elementos, pruebas o indicios existentes. Cuando quien haya producido, importado o adquirido estas herramientas o instrumentos sea el mismo que posteriormente comete el delito concreto, bien sea del art. 197 apartados 1 y 2) o del art. 197 bis, utilizando esos mismos medios fabricados, adquiridos o poseídos a dicho fin, habrá de

entenderse que se produce un concurso de normas, a resolver de acuerdo con el criterio de absorción previsto en el art. 8.3 del CP.

La LO 1/2015 traslada al art. 197 quáter la agravación derivada de la comisión del hecho en el seno de una organización o grupo criminal, anteriormente sancionada en el art. 197.8, haciéndola extensiva a todos los delitos descritos en capítulo I del título X del libro II del CP. En estas ocasiones, cuando el sujeto activo de cualquiera de los delitos de descubrimiento y revelación de secretos sea, al tiempo, integrante y/o dirigente del grupo u organización participante en la acción ilícita se produce un concurso de normas con los arts. 570 bis o 570 ter del CP. Ha de recordarse, por tanto, el criterio establecido en la Circular 2/2011 que, en aplicación de lo establecido en art. 570 quáter *in fine*, remite en estos casos al art. 8.4 CP y, por tanto, establece que en tales supuestos los Sres. Fiscales cuidarán de aplicar, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 570 quáter CP, conforme al criterio de alternatividad, un concurso de delitos entre el art. 570 bis o el art. 570 ter, en su caso y el tipo correspondiente al delito específicamente cometido con todas sus circunstancias si bien prescindiendo de la agravación específica de organización, cuando la pena así aplicada sea superior a la que prevé el subtipo agravado.

Se indica que, dada la ubicación de los nuevos tipos penales, les será de aplicación la previsión del art. 201 CP por lo que será necesaria denuncia de la persona agraviada o de su representante legal, sin perjuicio de las facultades asignadas al Ministerio Fiscal cuando se trate de personas menores de edad o en situación de discapacidad. Exigencia que se estima puede dificultar la aplicación de estos preceptos, especialmente del art. 197 ter, dado que tipifica actos preparatorios del ataque informático en los que no es necesario que la conducta ejecutada haya llegado a agraviar a personas determinadas. No obstante, a estos efectos, ha de tenerse en cuenta la previsión del art. 201.2 que hace innecesaria dicha denuncia si el delito afecta a intereses generales o a una pluralidad de personas. Esta circunstancia se valorará en atención al número o características del sistema o sistemas informáticos objeto de acceso o interceptación ilegal y, en los supuestos del art. 197 ter, cuando la concreción en el curso de la investigación del fin a que se destinaban las herramientas o instrumentos permita dicha conclusión, por ejemplo cuando el objeto de la acción fuera el espionaje informático de organismos e instituciones del Estado o cuando lo que se pretenda sea la obtención masiva de credenciales bancarias o acciones de similar naturaleza planificadas para afectar a muchas personas.

En referencia a la circunstancia que agrava la pena prevista para el delito de daños informáticos (art. 264.2.2.º CP), la conjunción disyuntiva que enlaza las circunstancias de ocasionar daños de especial gravedad o afectar a un número elevado de sistemas ha de interpretarse en el sentido de que no es necesario que ambas concurran conjuntamente sino que es posible aplicar la agravación aun cuando solo sea apreciable una u otra de dichas circunstancias. La interpretación de los conceptos de gravedad y especial gravedad del daño causado, por su carácter indeterminado y su dificultad de concreción –dada la naturaleza inmaterial de los elementos afectados– hace necesaria una labor exegética que deberá llevarse a efecto a partir de la doctrina jurisprudencial sobre supuestos concretos. Sin perjuicio de ello, y de conformidad con los parámetros fijados por la Directiva 40/2013/UE, habrían de considerarse graves, y por tanto encuadrables por su resultado en el art. 264.1 CP, todas aquellas acciones ilícitas que tuvieran trascendencia significativa o generaran consecuencias apreciables en datos, programas informáticos o documentos electrónicos o en los intereses en juego, quedando la aplicación del subtipo que nos ocupa para los supuestos en que los efectos del delito fueran especialmente relevantes y no se hicieran merecedores, por su especial intensidad, de la calificación de extrema gravedad. La circunstancia prevista en el inciso segundo del art. 264.2.2.º CP habrá de aplicarse específicamente en los supuestos en los que se encuentre afectado un número tal de sistemas de información que pueda considerarse la existencia de un ataque informático masivo en el sentido a que se refiere el cuerpo de esta Circular.

En cuanto a la circunstancia del art. 264.2.3.ª será aplicable cuando el ataque informático a datos, programas o documentos electrónicos afecte gravemente a la prestación ordinaria de servicios esenciales o a la provisión de bienes de primera necesidad. A estos efectos se entienden por servicios esenciales aquellas actividades que sirven para el mantenimiento de las funciones sociales básicas de la comunidad, como la salud, la seguridad, la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas y el normal funcionamiento de las Instituciones del Estado. En cuanto a los bienes de primera necesidad deben considerarse como tales los alimentos, medicamentos y otros productos de consumo imprescindible para la subsistencia y salud de las personas.

La agravación del art. 264.2.4.ª operará con la simple afección al sistema informático de una infraestructura crítica, definida como tal en el CP, sin que sea necesario para ello que los efectos en los datos o programas informáticos o en el propio sistema sea de carácter grave. En cuanto a la creación de una situación de peligro para la seguridad

del Estado, de la Unión Europea o de un Estado Miembro de la Unión Europea, la agravación solo será apreciable si el riesgo creado ha sido efectivamente grave. Por otra parte, la agravación específica prevista en el apartado 3.º del art. 264 establece, de forma preceptiva, la imposición de las penas en su mitad superior, tanto respecto al tipo básico como en los subtipos agravados. La circunstancia se integra por la utilización no autorizada de datos personales de cualquier otra persona —que hay que entender como realmente existente— como medio para facilitar el acceso al sistema objeto de ataque o para conseguir la confianza de un tercero que, a su vez, favorezca o facilite la causación de daños en los elementos del sistema. Respecto al alcance del concepto datos personales, se deberá tomar en consideración el análisis efectuado a propósito de la aplicación de la circunstancia similar en los delitos de descubrimiento y revelación de secretos.

Todas las conductas ilícitas de los arts. 197 bis, 197 ter y 264 a 264 ter pueden integrar el delito de terrorismo del art. 573.2 si se llevan a efecto con cualquiera de las finalidades previstas en el art. 573.1 CP, siendo más evidente esta posibilidad cuando concurren algunos de los subtipos agravados del art. 264.2 CP. En estos casos se produce un concurso de normas a resolver por el principio de especialidad recogido en el art. 8.1.º y en el propio art. 573.2. Ello no solamente incide en la calificación jurídica del hecho sino también en la determinación de la competencia objetiva al estar atribuido el conocimiento de esas tipologías delictivas a los órganos de la Audiencia Nacional.

El art. 264 bis CP sanciona un delito de resultado consistente en la obstaculización o interrupción del funcionamiento de un sistema informático ajeno, sin estar autorizado y de manera grave, a través de alguna de las acciones indicadas en el apartado primero del mismo precepto. El término grave ha de interpretarse en el sentido de que no toda obstaculización o interrupción del funcionamiento de un sistema se haría acreedora por sí sola de una sanción penal sino únicamente aquella que afecte realmente y de forma significativa a la funcionalidad del sistema atacado, circunstancia que será necesario analizar en cada supuesto en particular y que en un buen número de ocasiones precisará de los correspondientes informes técnicos.

El carácter ajeno de los sistemas informáticos objeto del delito ha de integrarse e interpretarse conjuntamente con el requisito de la falta de autorización o, dicho de otra forma, con la falta de disponibilidad de los contenidos o del sistema sobre el que se actúa; de tal forma que serían típicas aquellas acciones que se realizan intencionadamente sobre los mismos, con los objetivos indicados, sin estar habilitado para ello. En consecuencia, solo la actuación no necesitada de autori-

zación sobre sistemas informáticos, respecto de los cuales su titular tiene pleno control y disposición, quedaría al margen de la aplicación de este precepto.

El art. 264 bis agrupa en tres apartados las conductas típicas a través de las cuales se pretende el resultado de obstaculizar o interrumpir el funcionamiento de un sistema informático. En el primer apartado incluye todas las relacionadas en el art. 264.1.º CP, que integrarán el delito del art. 264 bis cuando el efecto que se pretende y produce incide no solo en los elementos que integran el sistema, sino que afecta a la operatividad del sistema de información mismo. En el apartado b) se sanciona la transmisión e introducción de nuevos datos, cuando dichas conductas no se encuentren comprendidas en el apartado anterior y sean susceptibles de causar como efecto la interrupción u obstaculización del funcionamiento del sistema. Finalmente, en el apartado c) se relacionan los comportamientos de destruir, dañar, inutilizar, eliminar o sustituir, pero dirigidos directamente y en su conjunto al sistema de información o de almacenamiento masivo afectados por la acción ilícita. Muchos de estos comportamientos son reconducibles a las acciones típicas sancionadas en el art. 264.1.º CP por lo que en una pluralidad de ocasiones la aplicación de uno u otro tipo penal vendrá determinada por la capacidad de la acción para afectar a la operatividad o al funcionamiento del sistema informático en su conjunto.

El delito de abuso de dispositivos regulado en el art. 264 ter presenta idéntico contenido al del art. 197 ter, analizado en el marco de los delitos de descubrimiento y revelación de secretos si bien en este supuesto los programas informáticos producidos, adquiridos para su uso, importados o facilitados a terceros han de estar concebidos o adaptados principalmente para la comisión de algunos de los delitos sancionados en los arts. 264 y 264 bis, al igual que las conductas típicas han de ejecutarse con esa misma finalidad. No obstante, en estos supuestos, y a diferencia de aquellos, la persecución de estas conductas no está sujeta a condiciones especiales de procedibilidad.

– *Consulta 1/2017, sobre las acciones típicas en el delito de atentado*

Se resuelve sobre el criterio a seguir en la interpretación del delito de atentado, tipificado en el art. 550 CP, más concretamente, si la intimidación grave, considerada de forma autónoma y no vinculada a la resistencia, puede subsumirse en el tipo de atentado.

Se considera que la intimidación grave ha dejado de ser, tras la reforma operada por la LO 1/2015 una modalidad comisiva autónoma del delito de atentado. En cuanto a la conducta de acometimiento, recogida como conducta típica en el art. 550.1CP puede abarcar los supuestos de grave intimidación, cuando supongan un acto formal de iniciación del ataque o un movimiento revelador del propósito agresivo.

En el resto de supuestos para que la intimidación grave pueda subsumirse en el tipo del art. 550.1 CP debe orientarse a oponer resistencia grave a la autoridad, sus agentes o funcionarios públicos, por lo que cuando no sea un modo de resistencia no será constitutiva de delito de atentado. Los supuestos en los que la intimidación no sea equiparable al acometimiento podrán ser constitutivos de un delito de amenazas.

Se dispone que, como calificación alternativa, cuando se aprecie que la intimidación es susceptible de integrar el acometimiento y por tanto el delito de atentado se, incluirá, si existen dudas sobre la correcta subsunción, la calificación como delito de amenazas del art. 169 CP o, en su caso, como amenazas terroristas del art. 573 CP, a fin de sellar espacios de impunidad. Esta misma pauta será aplicable cuando se califiquen los hechos como atentado en su modalidad de intimidación grave con resistencia grave y existan dudas en la subsunción de la conducta.

La protección dispensada a los sujetos pasivos comprendidos en el art. 554 CP, no puede ser superior a la de los del art. 550 CP, por lo que, en todo caso, para calificar de atentado, será preciso que concurren las conductas previstas en este último precepto.

- *Instrucción 1/2017, sobre la actuación del fiscal para la protección de los derechos al honor, intimidad y propia imagen de menores de edad con discapacidad ante los medios de comunicación audiovisual*

Nace esta instrucción con el firme propósito de fijar pautas de actuación dirigidas a evitar la utilización por parte de algunos medios de comunicación de imágenes, informaciones o datos de identidad de menores en perjuicio de sus derechos e intereses. Se recuerdan actuaciones previas de la Fiscalía en este sentido, como son el *Convenio de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad en materia de derecho de protección de la imagen de las niñas y niños con discapacidad en los medios de comunicación* el 20 de noviembre de 2012, o las directrices impartidas por la Unidad de Menores de la FGE a los Fiscales especialistas (Dictamen n.º 3/2013, del Fiscal de Sala Coordinador de Menores).

En consonancia con tales antecedentes, se dispone que se deberá analizar la aparición de niños y niñas con discapacidad en los medios de comunicación audiovisual partiendo de la protección reforzada que ha de dispensarse en tanto menores de edad, por un lado, y personas con discapacidad, por otro. Por ello, aunque generalmente proceda la anuencia a la realización del programa, habrá que ponderar siempre si es necesario un control de su contenido y si el mismo ha de realizarse antes o después de la emisión.

Como criterios para valorar este tipo de emisiones, se establecen siguientes pautas: mantiene plena vigencia los criterios contenidos en la Instrucción 2/2006 sobre *el Fiscal y la Protección del Derecho al Honor, Intimidación y Propia Imagen de los Menores*. Tales criterios se aplicarán, tras las tareas de comprobación de los contenidos que exigen los arts. 3 LO 1/1982 y 4 LOPJM; la gravedad de las intromisiones en los derechos de los menores con discapacidad debe ponderarse a partir de la evolución producida en el seno de la autorregulación de contenidos televisivos e infancia y del derecho administrativo sancionador de carácter estatal y autonómico.

El marco de los contenidos intolerables que justificaría el ejercicio de acciones judiciales por parte del Fiscal se define desde la doble óptica de: los actos de intromisión ilegítima en los derechos fundamentales de cualquier persona menor de edad, y de los actos de discriminación en el tenor de la LGDPD.

En caso de que la emisión (cualquiera que sea su formato) no contemple contenidos intolerables, pero pueda verse afectada la imagen social de los niños y niñas con discapacidad por la actuación de los medios de comunicación por no responder a los criterios que exige la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Sres. Fiscales se abstendrán del ejercicio de acciones judiciales. No obstante, a través del Fiscal Delegado de Menores, se deberá poner el caso en conocimiento de la Unidad de Menores de la FGE al objeto de su correspondiente comunicación al CERMI para que, por el mismo, se procuren las restantes medidas alternativas para la plena eficacia del derecho fundamental.

Para facilitar la labor de la Comisión de Seguimiento creada conforme al Convenio de colaboración entre la FGE y el CERMI, los Sres. Fiscales comunicarán a la Unidad de Menores de la FGE los casos relativos a programas cuyos contenidos o formas de presentación revistan características especiales o alguna complejidad.

Finalmente, se dispone que el despacho de estos asuntos corresponde a las Secciones de Menores de las Fiscalías Provinciales.

- *Instrucción 2/2017, sobre procesos incoados a raíz de la deducción de testimonios de una causa principal.*

En los supuestos de iniciación de un proceso penal partiendo de informaciones o datos procedentes de otra causa, sobre la base de unos indicios de delito obtenidos en el curso de una intervención de comunicaciones previa, si el Juez instructor no lo hace de oficio, se indica a los Sres. Fiscales que deberán instar que se unan al segundo proceso los correspondientes testimonios del procedimiento de origen. Esta diligencia habrá de interesarse desde el primer momento, especialmente cuando las defensas de los acusados hayan impugnado la diligencia de intervención de las comunicaciones.

En todo caso, cuando se formula el escrito de acusación, se deberá comprobar si efectivamente constan los testimonios de la causa matriz. En caso contrario se deberá instar su práctica.

En cuanto a qué deban considerarse testimonios a incorporar, se indica que serán en cada supuesto concreto todos los testimonios de los particulares necesarios para acreditar la legitimidad de la injerencia. Como mínimo habrán de incorporarse la solicitud inicial para la adopción de la medida, la resolución judicial que la acuerda y todas las peticiones y resoluciones judiciales de prórroga recaídas en el procedimiento de origen, así como el resultado concreto de las diligencias practicadas en la causa matriz que fundamente la apertura de la causa derivada.

Estas directrices serán también aplicables cuando en la causa matriz se hubiera acordado cualquier otra diligencia de investigación restrictiva de derechos fundamentales y se pretendiera utilizar sus resultados en un ulterior procedimiento.

- *Instrucción 3/2017, sobre documentación de las diligencias sumariales de naturaleza personal*

Tras la LO 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, proclama, mediante la reforma del apartado primero del art. 230 LOPJ, la obligación de Juzgados, Tribunales y Fiscalías de utilizar «cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, puestos a su disposición para el desarrollo de su actividad y ejercicio de sus funciones», se proporciona rango orgánico a elementos esenciales del marco normativo prefigurado en la Ley 18/2011, de 5 de julio, *reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia*, en lo que concierne a la obligatoriedad de uso de

los medios tecnológicos (art. 8), eficacia transversal complementadora de las leyes procesales (Disposición adicional séptima) y aplicabilidad al Ministerio Fiscal (Disposición adicional novena).

Se destaca que, esta obligatoriedad del uso de medios tecnológicos en la Administración de Justicia, ya había tenido plasmación procesal en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, así como en la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, *de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial*, y la Ley 42/2015, de 5 de octubre, *de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*.

En el contexto de estas reformas legislativas, determinados juzgados de instrucción asumieron que el mandato del renovado art. 147 LEC era de aplicación supletoria al proceso penal, con expresa invocación del art. 4 LEC, y pasaron a documentar de manera ordinaria las diligencias sumariales de naturaleza personal (testificales, periciales, así como declaraciones de procesados e investigados) mediante los sistemas electrónicos de videgrabación instalados en sus salas de vista, así lo que es un complemento eficaz del acta escrita pasa a convertirse en su sustitutivo a todos los efectos. Por esta interpretación, la LEC pasaba ser norma supletoria a principal, derogando el régimen singular de documentación establecido en la LECrim.

Se rechaza que en el ámbito de la instrucción penal no se pueda dar forma escrita a las actas electrónicas obtenidas de los sistemas técnicos de grabación habilitados en los Juzgados de Instrucción: en primer lugar, la diligencias sumariales sólo pueden considerarse actuaciones orales en un sentido lato, no técnico; y, en segundo lugar, ni la LO 7/2015, ni ninguna otra norma con rango de ley, ha reformado las múltiples disposiciones de la LECrim que aluden a la documentación de los actos de instrucción mediante acta escrita, su vigencia sólo puede negarse si se acredita una evidente incompatibilidad de contenidos entre la norma advenida y las disposiciones de la LECrim, incompatibilidad que en este caso no se produce.

Se apunta que una interpretación rigorista de las nuevas normas que regulan el uso de las tecnologías de la información en la Administración de Justicia puede crear un entorpecimiento o restricción de desenvolvimiento de los medios de prueba en el acto del juicio oral. Asimismo, se destaca que el acta escrita es el medio más eficaz para concretar las citas en asuntos de cierta complejidad y que una prohibición absoluta de documentación escrita de los actos sumariales redundaría en perjuicio de las posibilidades de defensa de las partes.

Se concluye que el art. 230.1 LOPJ, desde la entrada en vigor de la LO 7/2015, acaecida el día 1 de octubre de 2015, ha generalizado el

mandato de utilizar los medios técnicos puestos a disposición de la Administración de Justicia, por lo que se ha de estimar que en su ámbito de aplicación han quedado comprendidos los actos de instrucción penal de naturaleza personal (declaraciones de procesados, investigados, testigos y peritos).

El art. 230.2 LOPJ considera que las grabaciones videográficas que reúnan los requisitos técnicos de integridad y autenticidad exigidos por la Ley son documentos originales, por lo que pueden suplir eficazmente al acta escrita prevista en la LECrim para la documentación de las diligencias sumariales.

La prohibición de transcribir en soporte escrito las grabaciones videográficas recogida en el art. 230.3 LOPJ no alcanza, sin embargo, a las diligencias sumariales, por no estar comprendidas en su supuesto de hecho.

Se dispone que, cuando se estime necesario por los Sres. Fiscales para preparar adecuadamente la prueba, interesarán de forma razonada del Juzgado la documentación escrita de las diligencias sumariales. Si su petición se viese denegada, podrán hacer uso de los recursos habilitados en la LECrim para hacer valer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de defensa, en la modalidad de utilización de medios de prueba eficaces y pertinentes (art. 24.2 CE).

7.2 Formación inicial

La formación de los Fiscales durante el pasado año 20017, como en años anteriores, se ha desarrollado en dos fases en las que conjuntamente, la Fiscalía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos se han preocupado y trabajado por ofrecer la mejor formación posible, integral, especializada y de alta calidad, a los Fiscales, antes de ingresar en la carrera, potenciando la adquisición de las habilidades necesarias para poner en práctica los conocimientos adquiridos durante la fase de la oposición, a fin de garantizar la prestación de un mejor servicio público con calidad y eficacia que exige ejercicio de las funciones que los está encomendado.

Se sigue complementando además la formación con otros tipos de herramientas que se inician y desarrollan con las exigencias de la evolución social y las nuevas tecnologías y que ayudan a conformar una concepción más moderna y una adecuada integración de conocimientos. Nos referimos a la formación en línea y la formación internacional.

La tarea formativa de los 35 Fiscales en prácticas de la 56.^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 o curso selectivo en 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 a su vez en dos fases: la primera teórico práctica que dura tres meses, se inició el 9 de enero de 2017 y se extendió hasta el 31 de marzo de 2017 y a la que se intenta dar un contenido y estructura formal eminentemente práctico a fin de que sirva de introducción para la siguiente fase de prácticas tuteladas. Este segundo periodo de prácticas tuteladas comienza a continuación del anterior y dura cuatro meses, se inició en abril y finaliza el 31 de julio de 2017.

A continuación, se detalla la información de este curso:

Datos básicos del curso selectivo	56. ^a promoción de la Carrera Fiscal
Año de convocatoria	2016
Curso selectivo	2017
N.º de fiscales en prácticas	35
Período curso teórico-práctico en el CEJ (1. ^a fase curso selectivo)	3 meses (9 enero 2017 a 31 de marzo 2017)
N.º de profesores de la 1. ^a fase	95 (Incluidos seminarios y charlas)
N.º de horas en charlas	32
Horas de charlas de Fiscales de Sala	15
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 (sin incluir charlas ni h. prácticas)	233
Periodo de prácticas tuteladas en fiscalías (2. ^a fase curso selectivo)	4 meses (abril 2017 a 31 de julio 2017)
N.º de coordinadores	24
N.º de tutores principales en la 2. ^a fase	109
Nombramiento como fiscales de carrera	6 de septiembre de 2017

El diseño del curso selectivo se encuentra inserto en el Plan Estratégico diseñado para el periodo 2016-2019.

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

Materias	
Profesor/Coordinador	Ponencias
El Ministerio Fiscal	
Moix Blázquez, Manuel	Coordinador Naturaleza Jurídica. Principios de actuación. Relación del MF con los poderes públicos.
Campoy Rebollo, Pedro	Órganos del MF. De la organización, competencia y planta. Organización territorial y Órganos del MF. De la organización, competencia y planta. Organización territorial y relaciones entre órganos del MF.
Hidalgo de Morillo Jiménez, Agustín	Responsabilidad de los Miembros del MF. Civil. Penal. Disciplinaria. Procedimiento disciplinario. Infracciones y sanciones. Órganos sancionadores. Recursos.
Olavarria Iglesia, María Teresa	La Carrera Fiscal. Categorías que la integran y provisión de destinos. Escalafón, ascensos y concursos. Adquisición y pérdida de la condición de Fiscal. Situaciones administrativas en la Carrera Fiscal.
Ortolá Fayos, Salvador	Estatuto Jurídico del fiscal. Derechos y deberes de los miembros del MF. Régimen de incompatibilidades y prohibiciones. Ética y deontología de la profesión fiscal.
Policía Judicial	
Polo Rodríguez, José Javier	Coordinador El Ministerio Fiscal y Policía Judicial.
Iglesias García, Manuel José	Policía Judicial. Escenas del crimen (Grupo General).
Nava de Miguel, José Carlos de la	Policía Judicial El Atestado Judicial. Policía Judicial Menores/Extranjería.
Serna Coronado, Julián	Policía Judicial Menores/Extranjería..
Práctica Procesal y Penal	
Escobar Jiménez, Rafael	Coordinador.
Prieto Rivera, Fernando	Coordinador.
Altolaquirre Sagastiberri, José	Diligencias previas e instrucción. Los derechos fundamentales en el proceso penal.
Cera Galache, Eva M.ª de la	Práctica del procedimiento abreviado.
Díaz Roldán, Carlos	Diligencias previas e instrucción. Los derechos fundamentales en el proceso penal.

Escobar Jiménez, Rafael	Acumulación A, Cuestiones procesales, Determinación de la pena, calificación y extracto.
Galdeano Santamaría, Ana María	Diligencias Previas e Instrucción, Práctica del Procedimiento Abreviado referido a la violencia de género.
García de la Concha Álvarez, Marta	Diligencias previas e instrucción. Los derechos fundamentales en el proceso penal.
García de Miguel, Mario	Diligencias previas e instrucción. Los derechos fundamentales en el proceso penal.
Herranz Sanz, Olga Milagros	Diligencias de investigación, Diligencias de investigación, Diligencias previas e instrucción. Los derechos fun.
Llop Esteban, María Luisa.	Diligencias previas e instrucción. Los derechos fundamentales en el proceso penal A.
Martínez Moreno, Raúl	Práctica del procedimiento abreviado.
Ortiz Navarro, José Francisco	Ejecución.
Perals Calleja, José	Sumario.
Peramato Martín, Teresa	Diligencias Previas e Instrucción Práctica del Procedimiento Abreviado referido a la violencia de género.
Prieto Rivera, Fernando	Acumulación B, Cuestiones procesales, Determinación de la pena, calificación y extracto.

Juicios

Bernal Marsalla, Lorenzo Raimundo	Coordinador. Delitos leves I. Delitos Leves II. Técnicas de litigación e interrogatorio.
Altolaquirre Sagastiberri, José	Delitos leves (I).
Cera Galache, Eva M.ª de la	Procedimientos abreviados I. Técnicas de litigación e interrogatorio.
Cuenca Ruiz, Ana	Procedimientos abreviados II.
Díaz Roldán, Carlos	Práctica de Jurado.
García de la Concha Álvarez, Marta	Práctica de Jurado.
García de Miguel, Mario	Guardias. Juicios rápidos.
Herranz Sanz, Olga Milagros	Delitos leves I.
Llop Esteban, María Luisa.	Delitos leves I. Guardias. Juicios rápidos. Procedimientos abreviados II.

Lucas Martín, Ignacio Miguel de	Juicio oral, conformidades y cuestiones previas. Acumulación. Acumulación. Ejecución. Ejecución. Simulación de juicios
Prados Frutos, Eduardo	Recursos.
Sánchez-Cervera Valdés, María.	Delitos Leves II. Juicio oral, conformidades y cuestiones previas. Procedimientos abreviados I.

El Fiscal en la Jurisdicción de Menores

García Ingelmo, Francisco Manuel	Coordinador.
Fernández Olmo, Isabel	MENORES: Fase de Instrucción. Diligencias preliminares. Expedientes B. Menores: Medidas y reglas de aplicación B. Menores: Principio de oportunidad B. Menores: Principios informadores B.
García Ingelmo, Francisco Manuel	Menores: Detención y medidas cautelares A. Menores: Ejecución. Responsabilidad civil A. Menores: Fase intermedia A. Menores: Instrucción: diligencias a practicar, ET, letrados de las partes A. Menores: Protección A.
Huéllamo Buendía, Antonio Jesús	Menores: Detención y medidas cautelares B. Menores: Ejecución. Responsabilidad civil B. Menores: Fase intermedia B. Menores: Instrucción: diligencias a practicar, ET, letrados de las partes B. Menores: Protección B.
Rodríguez González, María Guadalupe	Menores: Fase de Instrucción. Diligencias preliminares. Expedientes A. Menores: Medidas y reglas de aplicación A. Menores: Principios informadores A.

El Fiscal en el orden jurisdiccional civil	
Paz Rubio, José María	Coordinador. Internamientos involuntarios artículo 763, control de tutelas, y cuestiones de competencia.
Fábrega Ruiz, Cristóbal Francisco.	Procesos de capacidad, intervención del Ministerio Fiscal en los mismos. Procesos de capacidad, intervención del Ministerio Fiscal en los mismos. Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad.
Ganzenmuller Roig, Carlos	La doctrina de la Fiscalía General de Estado en materia de discapacidad.
Marticorena Serrano, María del.	Procesos que afectan a la familia.
Martinez-Pardo Cabrillo, M. ^a del.	El Ministerio Fiscal y la protección civil del honor, la intimidad y la propia imagen.
Rodriguez Suarez, Inmaculada	El Ministerio Fiscal y los procedimientos de jurisdicción voluntaria.
Valdivieso Barrera, Elena.	Jurisdicción y Competencia de la Fiscalía (A y B).
El Fiscal garante de los Derechos Ciudadanos	
Tirado Estrada, Jesús José	Coordinador. Derechos fundamentales y proceso penal. Incidente de nulidad de actuaciones. La cuestión de inconstitucionalidad. Intervención en la fase judicial. Legitimación del Ministerio Fiscal para interponer recurso de amparo.
Contreras Cerezo, Pablo Vicente	Derechos fundamentales y orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Derechos fundamentales y proceso penal.
Esteban Rincon, Eduardo.	Derechos Fundamentales y orden jurisdiccional civil
Guajardo Pérez, María Isabel.	Derechos fundamentales y proceso penal. Incidente de nulidad de actuaciones. La cuestión de inconstitucionalidad. Intervención en la fase judicial. Legitimación del Ministerio Fiscal para interponer recurso de amparo.
Sánchez Conde, María Ángeles.	Derechos fundamentales y orden jurisdiccional civil. Derechos fundamentales y orden social.

Cooperación jurídica internacional	
Bermejo Romero de Terreros, Juan	Coordinador. Herramientas e instrumentos de cooperación jurídico internacional.
Baena Olabe, María del Carmen	instrumentos de reconocimiento mutuo.
Heras García, María de las	Instrumentos de reconocimiento mutuo.
	Las peticiones de auxilio judicial, su tramitación.
Criminalidad Informática	
Tejada de la Fuente, Elvira	Coordinador. La red de Fiscales especializados en Criminalidad Informática.
Martín Martín de la Escalera, Ana María	La investigación tecnológica. Conservación, preservación y acceso al proceso de datos informáticos; Registro de dispositivos.. Aspectos específicos de D.º Penal sustantivo: Tipificación penal de ataques informáticos; Sexting.
Extranjería	
Fernández Olalla, Patricia	Coordinador. La expulsión del territorio español en sustitución de la pena conforme al art 89 del CP. la expulsión sustitutiva del proceso penal conforme al art 57.7 de la LOEX. Trata de seres humanos y delitos conexos.
Lafont Nicuesa, Luis	Determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados y referencia a la figura de los niños rehenes mediante casos prácticos. Determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados y referencia a la figura de los niños rehenes mediante casos prácticos.
Sánchez Álvarez, Beatriz	Internamiento cautelar de extranjeros. La expulsión del territorio español en sustitución de la pena conforme al art. 89 del CP. La expulsión sustitutiva del proceso penal conforme al art 57.7 de la LOEX. Trata de seres humanos y delitos conexos.

Vigilancia Penitenciaria	
Plasencia Domínguez, Natividad Pilar	Coordinador. Las Instancias de control del Sistema penitenciario: Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria A. Las Instancias de control del Sistema penitenciario: Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria B. Las visitas penitenciarias. Los permisos penitenciarios A. Los permisos penitenciarios B.
Gamez Sánchez, María Victoria	La clasificación de los penados A. La libertad condicional A. La libertad condicional B.
Seminarios-Taller	
Gamo Yagüe, Rocío	Mesa Redonda.
Menoyo González, José Luis.	Mesa Redonda.
Remón Peñalver, Enrique José	Mesa Redonda.
Hernando García, Rosa María Henar	La mediación en el ámbito penal.
Moral García, Antonio del	El Fiscal y las relaciones con los Tribunales.
Olmo León, José.	Taller práctico sobre aspectos técnicos de los ciberdelitos y la investigación tecnológica (Direcciones IP, dominios, red, tor, Redes P2P, Hash, ataques por botnets, Ddos, malware)..
Sánchez-Ramade, Jose Luis.	Aproximación a Delitos contra el Medio Ambiente. Aproximación a Delitos Económicos. Seminario valoración daño corporal. Taller de Habilidades I. Taller de Habilidades II. Taller de Habilidades III. Taller de Habilidades IV. Taller de Habilidades V. Taller de Comunicación I. Taller de Comunicación II. Taller de Comunicación III.
Rojo Eugercio, Yolanda	Taller práctico sobre aspectos técnicos de los ciberdelitos y la investigación tecnológica.
Sánchez Álvarez, Pilar	La mediación en el ámbito penal.
Torres-Dulce Lifante, Eduardo	Seminario «Cine y Derecho».

Actividades Instrumentales	
Gutiérrez Vicén, Germán	Sistemas Informáticos (Fortuny).
Jiménez Suárez, Encarnación	Sistemas informáticos Fortuny (Practica).

Charlas de Fiscal de Sala	
Tejada de la Fuente, Elvira.	Charla del Fiscal de Sala contra la Ciberdelincuencia
	Charla del Fiscal de Sala contra la corrupción y crimen organizado.
Morán Martínez, Rosa Ana	Charla del Fiscal de Sala de Cooperación Internacional.
Aya Onsalo, Alfonso.	Charla del Fiscal de Sala de Delitos de Odio.
Campos Campos, Juan Ignacio	Charla del Fiscal de Sala de Delitos Económicos.
Sánchez-Covisa Villa, Joaquín Antonio	Charla del Fiscal de Sala de Extranjería.
Paz Rubio, José María	Charla del Fiscal de Sala de lo Civil.
Vercher Noguera, Antonio	Charla del Fiscal de Sala de Medio Ambiente.
Huete Noguera, Jose Javier	Charla del Fiscal de Sala de Menores.
Fernández Valcarce, Pilar.	Charla del Fiscal de Sala de Protección a las Víctimas.
Vargas Cabrera, Bartolome	Charla del Fiscal de Sala de Seguridad Vial.
Muñoz Marin, Ángel Javier	Charla del Fiscal de Sala de Siniestralidad Laboral.
Gámez Sánchez, María Victoria	Charla del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria.
Plasencia Domínguez, Natividad Pilar	Charla del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria.
Martín Nájera, María Pilar.	Charla del Fiscal de Sala de Violencia sobre la mujer.

Charlas	
Yebra López, Alicia	Charla «El Fiscal ante su primer destino» y «el fiscal ante su primer guardia».
Colmenares Soto, Pedro.	Charla Agencia de Protección de Datos.
Viada Bardaji, Salvador	Charla APIF. Asociación Profesional e Independiente de fiscales.
Herrero García, Jaime.	Charla Banco de España.
García Ortiz, Álvaro	Charla de la UPF. Unión Progresista de Fiscales.
Alonso Cristobal, Jesús	Charla de la AF. Asociaciones de Fiscales.
Fernández Ruiz, Pablo	Charla del Abogado del Estado de la AEMET.
	Charla del Director del Centro Nacional de Inteligencia.
Rosa Cortina, José Miguel de la	Charla Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica de la Fiscalía Gral. del Estado.

Cartagena Pastor, Fausto José	Charla Inspección Fiscal.
Pendás García, Benigno	Charla Vigencia de la Constitución Española.
Reguera Cardiel, Juan Carlos	Charla-Taller Carta de Derechos Ciudadanos.
Ogando Muradás, Esther	Charla-Taller: Carta de Derechos de los Ciudadanos.
Arranz Manzanares, Jorge	El Fiscal ante su primera Guardia.
Santamaria Leo, Francisco Javier	Fiscal ante su primera Guardia.
Gutierrez Ordoñez, Salvador	Taller de lenguaje Jurídico.

Los formatos de las materias teóricas se van adaptando periódicamente a las nuevas reformas legislativas e inquietudes de la carrera en cuanto a su formato mediante la introducción de nuevos formatos de trabajo con un enfoque más práctico, mesas redondas, talleres, visitas a las fiscalías, juzgados y tribunales como introducción a la fase de prácticas tuteladas.

Añadir además que esta fase se complementa con visitas a organismos e instituciones que se relacionan con el ejercicio de nuestras funciones y que enriquecen la formación.

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 4 meses y se dividió, conforme al Plan de Ejecución diseñado y recogido en el cuadro.

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.

La Junta de Evaluación de profesores tuvo lugar el 28 de julio de 2017, una vez que se dispuso de todos los informes finales de prácticas.

El acto de elección de destinos se realizó el día 4 de septiembre de 2017 en el CEJ a las 15:30 horas. La entrega de despachos tuvo lugar el 6 de septiembre de 2017, a las 19:00, en el Salón de Actos del CEJ. El Ministro de Justicia, con la presencia del Fiscal General del Estado, entregó al número uno de la Promoción, Emilio Fernández Hernández, 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 2018 en el último trimestre del año 2017.

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 2016, 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 26 de octubre de 2017 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 pro-

puesta 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 2017 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*

- Seminario de especialización en menores: Responsabilidad penal y protección. Novedades legislativas.

Director: Ilmo. Sr. Don Francisco Manuel García Ingelmo.

- Sustracción parental de menores: aspectos civiles, penales y procesales.

Director: Ilmo. Sr. Don Benito Soriano Ibáñez.

- Delitos contra la Administración pública: en especial, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias y malversación. Novedades tras la reforma 1/2015.

Director: Excmo. Sr. Don Fidel Cadena Serrano.

- Baremo para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas.

Director: Ilma. Sra. Doña Rosa María Pérez Martínez.

7.3.1.2 *Cursos breves*

- La prueba pericial científica. Especial referencia a los perfiles de ADN como método de investigación del delito.

Director: Ilmo. Sr. Don Manuel Dolz Lago.

- La fase de instrucción. Los plazos de la instrucción. Experiencias aplicativas del art. 324 LECrim.

Director: Ilmo. Sr. Don Luis Fernández Arévalo.

- Los delitos leves: aspectos sustantivos y procesales.

Directora: Ilma. Sra. Doña Virginia Sánchez Prieto.

- El Estatuto de la Víctima. Referencia a desaparecidos.

Directora: Ilma. Sra. Doña Isabel Morán González.

- La nueva regulación del recurso de apelación. La generalización de la segunda instancia. Recurso de revisión.

Director: Ilmo. Sr. Don. Fernando Prieto Rivera.

- Novedades en la jurisprudencia del TEDH.

Director: Excmo. Sr. Don José Ramón Noreña Salto.

- Libertad de prensa y derechos constitucionales.

Director: Ilmo. Sr. Don Eduardo Esteban Rincón.

- Cuestiones médico-forenses con trascendencia en el proceso penal. Especial referencia a la salud mental.

Directora: Ilma. Sra. Doña Carmen de la Fuente Méndez.

- Delitos contra el patrimonio histórico. Especial referencia al patrimonio arqueológico.

Director: Ilmo. Sr. Don Javier Rufino Rus.

- Delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio. Novedades tras la reforma operada por LO 1/2015.

Director: Ilma. Sra. Doña María Ángeles Montes Álvaro.

- Jurisdicción Penal y Extranjería. Directora.

Directora: Ilma. Sra. Doña Natividad Plasencia Domínguez.

- Frustración en la ejecución e insolvencias punibles. Novedades en la Ley 1/2015.

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

- Delincuencia vial.

Directora: Ilmo. Sr. D. Mario Jesús Sanz Fernández Vega.

- Delitos societarios. El delito de administración desleal.

Directora: Ilma. Sra. Doña Isabel de las Cuevas Miaja.

- La acción popular y la acusación particular. Examen constitucional, experiencia aplicativa y posibles reformas.

Director: Ilmo. Sr. Don Jesús Tirado Estrada.

- Violencia de género a la luz de las últimas reformas. Algunos problemas prácticos.

Directora: Ilma. Sra. Doña Teresa Peramato Martín.

7.3.1.3 *Talleres de trabajo*

- Taller sobre juicios urgentes y conformidades. Especial referencia a las conformidades en el Juzgado de lo Penal y en la Audiencia.

Director: Ilma. Sra. Doña Paz Ruiz Franco.

- Taller sobre jurado.

Directora: Ilma. Sra. Doña Teresa Duerto Argemi.

- Taller herramientas ofimáticas.

Director: Ilmo. Sr. Don Germán Gutiérrez Vicén.

- Taller sobre técnicas de investigación en los delitos relacionados con la criminalidad organizada.

Director: Ilmo. Sr. Don Antonio Romeral Moraleda.

- Taller sobre incendios forestales y en zonas no forestales.

Director: Ilmo. Sr. Don Álvaro García Ortiz.

- Taller sobre nuevos medios de investigación tecnológicos.

Director: Ilma. Sra. Doña Teresa Yoldi Muñoz.

- Taller sobre delitos de corrupción de menores a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

Director: Ilmo. Sr. Don José Díaz Cappa.

7.3.1.4 *Jornadas*

- Fase de ejecución: en especial, acumulaciones y refundiciones, libertad condicional e indulto. Regulación.

Director: Ilmo. Sr. Don Pablo Gomez-Escolar Mazuela.

- Jornada sobre la orden de detención y entrega europea.

Director: Ilmo. Sr. Don Pedro Pérez Enciso.

- Contaminación y residuos.

Director: Ilmo. Sr. Don Javier Ródenas Molina.

- Jornada sobre técnicas de comunicación.

Dinamic Synergi.

- Competencia objetiva y territorial en procesos de modificación de medidas. Conflictos con los Juzgados de Violencia sobre la mujer.

Director: Ilmo. Sr. Don Javier Muñoz Cuesta.

- La nueva regulación de las medidas de investigación tecnológica.

Director: Ilmo. Sr. Don Fernando Bentabol Manzanares.

7.3.1.5 *Jornadas de Especialistas*

- Jornadas de especialistas en medio ambiente y urbanismo.

Dirección: Excmo. Sr. D. Antonio Vercher Noguera.

- Jornadas de especialistas en criminalidad informática.
Dirección: Excm. Sra. D.^a Elvira Tejada de la Fuente.
- Jornadas de especialistas en tutela penal de la igualdad y contra la discriminación.
Dirección: Excmo. Sr. D. Alfonso Aya Onsalo.
- Jornadas de especialistas en materia de violencia sobre la mujer.
Dirección: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Martín Nájera.
- Jornadas de especialistas en menores.
Dirección: Excmo. Sr. D. José Javier Huete Nogueras.
- Jornadas de especialistas en seguridad vial.
Dirección: Excmo. Sr. D. Bartolomé Vargas Cabrera.
- Jornadas de especialistas en extranjería.
Dirección: Excmo. Sr. D. Joaquín Sánchez-Covisa Villa.
- Jornadas de especialistas en el orden civil.
Dirección: Excmo. Sr. D. José María Paz Rubio.
- Jornadas de especialistas en el orden contencioso.
Dirección: Excmo. Sr. D. Pedro Crespo Barquero.
- Jornadas de la red de cooperación internacional.
Dirección: Excm. Sra. D.^a Rosa Ana Moran Martínez.
- Jornadas de especialistas en la protección y garantías de los derechos de las personas con discapacidad.
Dirección: Ilmo. Sr. D. Carlos Ganzenmuller Roig.
- Jornadas de especialistas sobre protección y tutela de las víctimas.
Dirección: Excm. Sra. D.^a Pilar Fernández Valcarce.
- Jornadas de especialistas en vigilancia penitenciaria.
Director: Excmo. Sr. D. Jaime Moreno Verdejo.
- Jornadas de especialistas en delincuencia económica.
Director: Excmo. Sr. D. Juan Ignacio Campos Campos.
- Jornadas de especialistas en la jurisdicción militar.
Director: Excmo. Sr. D. Fernando Marín Castán.
- Jornadas de especialistas en siniestralidad laboral.
Director: Excmo. Sr. D. Anselmo Sánchez Tembleque Pineda.

7.3.1.6 *Curso organizado por el Consejo Fiscal*

- Perspectivas de futuro del Ministerio Fiscal: autonomía y estructura orgánica.
Director: Ilmo. Sr. D. Fernando Rodríguez Rey.

7.3.1.7 *Cursos organizados por las Asociaciones de Fiscales*

7.3.1.7.1 Cursos organizados por la Asociación de Fiscales

- Responsabilidad sanitaria y la nueva configuración legal de la imprudencia médica.

Director: Ilmo. Sr. D. Juan Calixto Galan Caceres.

- El Fiscal ante los procesos penales de grandes catástrofes.

Director: Ilmo. Sr. D. Lorenzo Raimundo Bernal Marsalla.

- La jurisprudencia del TEDH y su influencia en el trabajo diario de los Fiscales españoles.

Director: Ilmo. Sr. D. José Miguel Company Catalá.

7.3.1.7.2 Cursos organizados por la Unión Progresista de Fiscales

- Mujer e igualdad. Perspectiva de genero.

Directora: Ilma. Sra. D.^a Virginia García Aller.

- Modelos de autonomía e independencia de los Fiscales en el Derecho Comparado.

Director: Ilmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz.

7.3.1.7.3 Curso organizado por la Asociación Profesional Independiente de Fiscales

- La reforma de la Justicia.

Director: Ilmo. Sr. D. José Antonio Díez Rodríguez.

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

- Mecanismos de defensa contra el estrés.

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

- Derechos fundamentales y tutela judicial en el ámbito laboral con especial referencia al acoso y protección de datos. Aspectos sustantivos y procesales.

Director Ilmo. Sr. D. Ignacio Moreno González-Aller.

- El derecho y la jurisprudencia europea en materia de extranjería.

Director: Ilmo. Sr. D. Francisco Pleite Guadamillas.

- Condiciones generales de la contratación y protección de los consumidores: la contratación seriada.

Director: Ilmo. Sr. D. José Manuel Regadera Sanz.

- Procesos de separación y divorcio: un enfoque positivo. Consecuencias de la familia. La custodia compartida. Una guía para el informe pericial psicológico. La justicia terapéutica: propuestas y experiencias.

Directores: Ilmo. Sr. D. José Pascual Ortuño Muñoz e Ilma. Sr. D.^a Francisca Fariña Rivera.

- Delincuencia económica: su investigación y enjuiciamiento.

Directores: Excmo. Sr. D. Alejandro Luzón Cánovas e Ilmo. Sr. D. José María de la Mata Amaya.

- Economía y contabilidad.

Director: Ilmo. Sr. D. Pedro Juez Martel.

- Operaciones fraudulentas cometidas a través de sociedades (*on line*).

Director: Ilmo. Sr. D. Pedro Juez Martel.

- Las plataformas de financiación participativa: la Ley 5/2015 de fomento de financiación empresarial. El *crowdfunding*.

Directores: Ilmo. Sr. D. Francisco José Pañeda Usunariz e Ilma. Sra. D.^a María Frieda San José Arango.

- Economía y contabilidad (2.^a sesión presencial).

Director: Ilmo. Sr. D. Pedro Juez Martel.

- Principales novedades introducidas por la Ley 36/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Directores: Ilmo. Sr. D. Joaquín María Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó y Directora. Técnica D.^a María Luisa Roldan Garcia.

- Infancia y Justicia. Encuentro en colaboración con UNICEF, IUNDIA, la Fiscalía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos.

Directores: Ilmo. Sr. D. Virgilio José María Labado e Ilmo. Sr. D. Javier Huete Nogueras.

7.3.1.9 *Cursos en colaboración Guardia Civil*

- Curso de medios tecnológicos de investigación.

7.3.1.10 *Estancias*

- Estancia en el Ministerio de Cultura.
- Estancia en el Instituto Nacional de Toxicología.
- Estancia en el Banco de España.
- Estancia en el Servicio de Criminalística de la Guardia Civil.

- Estancia en los laboratorios de la Policía Científica del Cuerpo Nacional de Policía.
- Estancia en la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

7.3.1.11 *Escuela de Verano del Ministerio Fiscal*

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.

El primer curso en el mes de junio y segundo curso en septiembre.

Curso de Junio:

- Protección penal de la flora, la fauna y los animales domésticos: especial referencia al marisqueo ilegal

Director: Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Aladro Fernández, Fiscal Jefe de Pontevedra

Curso de septiembre:

- El Fiscal investigador presente y futuro

Directora: Ilma. Sra. D.^a Anabel Vargas Gallego

7.3.1.12 *Fundación Aequitas*

- Actualidad y futuro de la discapacidad

Directores: Ilmo. Sr. D. Carlos Ganzenmuller Roig e Ilmo. Sr. D. Federico Cabello de Alba Jurado.

7.3.1.13 *Fundación Manantial*

- La perspectiva social en el abordaje actual de la enfermedad mental.

7.3.1.14 *Otras colaboraciones institucionales*

- Cyberseguridad Summer BootCamp 2017 Extensiva. INCIBE
- Cyberseguridad Summer BootCamp 2017 Intensiva. INCIBE
- Proceso Penal: *Técnicas de investigación, prueba, y delitos contra la Hacienda Pública*

Directora: Ilma Sra. D.^a Carmen Launa Oriol Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

7.3.2 FORMACIÓN ON LINE

FORMACIÓN EN LÍNEA 2017				
	Participantes	Hombres	Mujeres	% de mujeres sobre el total
Fiscales	264	103	161	60,98

N.º	Título	Coordinador / animador de foro	Fecha inicio	Fecha fin
1	La nueva ley de EUROJUST. Conflictos de Jurisdicción 1.ª edición.	Pérez Enciso, Pedro; Espina Ramos, Jorge Ángel; Gutiérrez Zarza, Ángeles; Jiménez-Villarejo Fernández, Francisco Moran Martínez, Rosa Ana,	24/04/17	30/07/17
2	La Responsabilidad Penal y la Protección Jurídica del Menor 4.ª edición.	García Ingelmo, Francisco Manuel; Ferreiros Marcos, Carlos Eloy,	23/10/17	28/02/18
3	Idiomas en Línea (Inglés, Francés, Alemán e Italiano).	Empresa,	12/06/17	30/01/18
4	Curso de Herramientas Ofimáticas (Word, Excel, Access, PowerPoint, Outlook) 2017,	Empresa,	29/05/17	07/11/17

7.3.3 FORMACIÓN INTERNACIONAL

7.3.3.1 Seminarios y talleres de trabajo internacionales

ACTIVIDADES FORMATIVAS CON LA REFJ EN 2017

ACTIVIDADES RED EUROPEA DE FORMACIÓN JUDICIAL EN 2016 (PARTICIPACIÓN DE FISCALES ESPAÑOLES)				
Tipo Actividad	N.º actividades	Participantes		
		F	M	Total
Catálogo avanzado	1	3	7	10
Catalogue plus	10	4	2	6
Derecho administrativo	1	1	0	1
Derecho civil	4	3	1	4

ACTIVIDADES RED EUROPEA DE FORMACIÓN JUDICIAL EN 2016
(PARTICIPACIÓN DE FISCALES ESPAÑOLES)

Tipo Actividad	N.º actividades	Participantes		
		F	M	Total
Derecho penal	10	13	6	19
Derechos humanos	2	4	4	8
Intercambios de corta duración	30	24	6	30
Intercambios de larga duración	3	1	2	3
Intercambios bilaterales	3	3	0	3
Proyecto lingüístico	10	17	10	27
Visitas de estudios	11	12	4	16
Total	85	85	42	127

Características de las actividades formativas con la REFJ en 2017:

- a) El CEJ participó en 85 actividades con la REFJ frente a 71 en 2016.
- b) Por número de participantes destacan los programas de intercambios de corta duración (22 % del total), las visitas de estudios (12 %) y las actividades relacionadas con el ámbito del derecho penal y lingüístico (20 %).
- c) La participación de las mujeres en la formación internacional sigue siendo ampliamente mayoritaria (67 % del total), 85 mujeres respecto del total de 127 participantes.

Programa de intercambios de corta y larga duración con la REFJ en 2017:

- a) Envío de 30 fiscales españoles a países extranjeros (intercambios activos de corta duración) y recepción de 14 fiscales extranjeros por el CEJ (intercambios pasivos de corta duración).
- b) Envío de fiscales españoles a países extranjeros (intercambios activos de larga duración): 1 fiscal a EUROJUST en La Haya, 1 fiscal al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Luxemburgo y 1 fiscal al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.
- c) En 2017 el CEJ participa por primera vez en el programa de intercambios bilaterales de una semana de duración con tres intercambios entre fiscalías de Castellón-Estonia, Madrid-Italia y Sevilla-Italia.

Asimismo, en 2017 el CEJ participó en 16 actividades de formación internacional en colaboración con otras instituciones europeas:

- 2 seminarios con la ENM francesa: Terrorism and fundamental rights. The investigation and intelligence gathering phase. Bruselas y Media treatment of terrorism cases. París.
- 11 seminarios independientes y 6 seminarios de convenio con la ERA.
- Colaboración con el Ministerio de Justicia y el CGPJ en un Curso de Cooperación Internacional al Desarrollo: ‘La participación en Proyectos Internacionales de Justicia’.

**FORMACIÓN PRESENCIAL EN IDIOMAS (INGLÉS Y FRANCÉS)
IMPARTIDA EN EL CEJ EN 2017**

Tipo de actividad	Fiscales
Inglés jurídico presencial	8
Francés jurídico presencial	6
Inmersión lingüística en inglés	9
Total	23

**DATOS DE PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DE FORMACIÓN
INTERNACIONAL EN 2017**

TOTAL FISCALES PARTICIPANTES EN ACTIVIDADES DE FORMACIÓN INTERNACIONAL EN 2017 (DESGLOSE POR CARRERAS Y CUERPOS Y POR SEXO)				
Carrera o Cuerpo	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
Carrera Fiscal	57	138	195	71 %

**EVOLUCIÓN PARTICIPACIÓN DE FISCALES EN ACTIVIDADES INTERNACIONALES
(2013-2017)**

Carrera o Cuerpo	2013	2014	2015	2016	2017	Variación porcentual 2017-2013
Carrera Fiscal	161	207	176	182	195	21 %

Al mismo tiempo un total de 279 jueces y fiscales europeos participaron del programa internacional tanto con carácter formativo como institucional en las instalaciones del CEJ en Madrid.

7.3.3.2 *Actividad institucional relacionada con la formación internacional*

Participación de fiscales de la Secretaría Técnica de la FGE en la representación del Centro de Estudios Jurídicos en los siguientes grupos de trabajo de la REFJ en 2017.

REUNIONES 2017 EN EL MARCO DE LA REFJ		
Reunión	Fecha	Lugar
Asamblea General.	22-23 de junio.	Malta.
Subgrupo Lingüístico.	27 de abril.	Bruselas.
	5 septiembre.	Praga.
Subgrupo Derechos Humanos.	19 de junio.	Bruselas.
	17 de septiembre.	Bruselas.
Subgrupo Penal.	13-14 de marzo.	Bruselas.
	8 a 9 de octubre.	Cracovia.

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

La Secretaría Técnica durante el año 2017 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

Como decíamos ya el año pasado, cuando se habla de la actividad del Ministerio Fiscal se está pensando principalmente en la actividad en el orden jurisdiccional penal, pero el Ministerio Fiscal actúa ante todas las Jurisdicciones y cada vez es más numerosa en el orden jurisdiccional civil.

Dentro del orden jurisdiccional civil las áreas de familia, menores y personas con discapacidad son las que tienen mayor importancia, pero también están creciendo las cuestiones de competencia, la protección de los consumidores y el ámbito concursal.

Cuestión aparte es la del Registro Civil, materia en la que ahora tiene mucha intervención, pero que estamos pendientes a que se decida el nuevo modelo de Registro Civil instaurado por la Ley de 2011, y quienes van a ser los Encargados del Registro Civil, y cuál va a ser en definitiva la actuación del Ministerio Fiscal en esta materia.

Intentamos estar en contacto directo con todas las Fiscalías, pues los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal a diferencia del proceso penal, no se preparan ante la Audiencia, y luego se interponen por los Fiscales del Tribunal Supremo de lo Civil ante dicha Sala, sino que son los Fiscales de las Audiencias Provinciales los que directamente interponen estos recursos ante dichas Audiencias, y como son recursos con un alto grado de contenido técnico, intentamos que los Fiscales de las Audiencias nos manden con urgencia un borrador del escrito de interposición, para controlarlo desde la Fiscalía del Tribunal Supremo.

La Fiscalía de la Sala Civil del Tribunal Supremo, sigue despatchando dentro de plazo todos los dictámenes.

La Sala Primera del Tribunal Supremo tiene muy en cuenta el criterio del Ministerio Fiscal en la decisión de los recursos, como luego expondremos.

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 informamos en todos los recursos en que somos parte bien impugnando los mismo o adhiriéndose a ellos o a alguno de sus motivos, pero también informamos en otros procesos así en el planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Instrucción 1/2016, de 7 de enero, sobre la intervención del Fiscal en las cuestiones prejudiciales europeas y en materia de protección de consumidores, en las cuestiones de inconstitucionalidad, y en incidentes de nulidad y otros que se plantean en procesos en que la Sala Primera quiere saber la posición del Fiscal.

Una gran parte de los recursos que informamos 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.

Las materias en que el fiscal dictamina en Derecho de Familia, son muy numerosas, así en procesos de divorcio, nulidad, modificación de medidas, y en todos los procesos en los que va dictaminando se va produciendo por la sociedad y por la Sala Primera una evolución constante y progresiva.

Así, hace cinco años era excepcional otorgar la custodia compartida, pero actualmente, desde el año 2013, ésta empieza a ser la tónica general del Tribunal Supremo y de la Fiscalía de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, excepto en los casos previstos en el artículo 92 n.º 7 del Código Civil, como así lo dice la sentencia de la Sala de lo civil del Tribunal Supremo, recurso n.º 3016/2014 de fecha 4 de febrero de 2016.

SECCIÓN CIVIL AÑO 2017	
Total Sres. Fiscales.	5.023
Casación:	3.063
Admisión	12

SECCIÓN CIVIL AÑO 2017	
Inadmisión	511
Apoyo.	29
Apoyo parcial.	11
Dictamen	2.443
Adhesión	4
Impugnación	53
Infracción Procesal:	1.529
Admisión	5
Inadmisión	217
Apoyo.	6
Apoyo parcial.	4
Dictamen	1277
Adhesión	1
Impugnación	19
Exequátur	–
Revisión	128
Competencia	219
Error judicial	40
Recurso de queja	5
Asistencia jurídica gratuita	11
Laudos	–
Responsabilidad civil Jueces y Magistrados	–
Otros.	–
Asistencia vistas.	12
Procedimiento artículo 38 LOPJ	6
Procedimiento artículo 42 LOPJ	9
Procedimiento artículo 61 LOPJ	1

1.2 Secciones 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 2017 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, y, un segundo grupo de estadística a la que denominados nueva casación.

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2017

TRIBUNAL SUPREMO

Conflictos jurisdiccionales:

– Del art. 38 LOPJ	–
– Del art. 39 LOPJ	1
– Del art. 42 LOPJ	–
– Del art. 61 LOPJ	1

SALA II DEL TRIBUNAL SUPREMO

Casación

Preparados por el Fiscal:

– Interpuestos	107
– Desistidos	42

De parte:

– Apoyados	48
– Parcialmente	50
– Inadmisión	2.352
– Impugnación	673

Quejas

– Estimado	8
– Desestimado	235

Unificación de doctrina

Vigilancia Penitenciaria:

– Apoyo	–
– Impugnación	15

Menores:

– Apoyo	–
– Impugnación	–

Revisión

– Solicitudes de autorización e interpuestos por parte	132
– Interpuestos por el Fiscal	8
– Solicitudes procedentes del Ministerio de Justicia	–

Cuestiones de competencia	332
-------------------------------------	-----

Indultos

– Favorables	2
– Desfavorables	73

Varios

– Error judicial	28
– Insostenibles (A. J. Gratuita)	17

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2017	
– Dictámenes en ejecución.	–
– Nulidades	5
Señalamientos	
– Sin Vista	1.052
– Con Vista.	37
Resoluciones	
– Autos	3.169
– Sentencias	1.008
Causas especiales competencia de la Sala II del Tribunal Supremo	
Denuncias.	14
– Exposición razonada.	7
– Querellas.	22
– Incoadas	–
– Sentencias	–

1.2.2 RECURSOS INTERPUESTOS Y/O IMPUGNADOS POR LAS DOS SECCIONES DE LO PENAL

Se trata de resaltar algunos de los recursos y/o causas especiales que han sido objeto de trabajo por ambas secciones, atendiendo no sólo a su dificultad, si no también, a su proyección social por uno u otros motivos.

Sin duda alguna ha de significarse la instrucción de la causa contra el proceso secesionista de Cataluña. Difícil, compleja y laboriosa instrucción que tiene una relevancia incuestionable, y respecto a la que, en esta Memoria, no puede aún, darse cuenta. Sin embargo, sus características, por razones obvias, merece al menos, el reconocimiento a una gran labor de los compañeros que la están llevando a cabo. Entrega, profesionalidad, estudio y dedicación, califica su trabajo.

Durante el año 2017, cabe resaltar entre los casos penales más relevantes, al margen de las actuaciones llevadas a cabo contra el proceso secesionista de Cataluña (Consulta 9N y Referéndum ilegal del 1 O), los siguientes:

Caso Noos: en fecha 3 julio 2017, se interpuso recurso de casación contra la sentencia n.º 13/2017, de 17 febrero, de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Baleares dictada en el procedimiento abreviado 58/2015, dimanante de las Diligencias Previas 2677/2008, Pieza Separada 25 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Palma de

Mallorca. El recurso se articuló en siete motivos, todos ellos amparados en el art. 849.1.º LECrim. El primero, por indebida aplicación del art. 432.2 CP vigente al tiempo de ocurrir los hechos, por no aplicarse el subtipo agravado de especial gravedad a pesar de que la cuantía de lo malversado alcanzó la cantidad de 445.000 y 175.000, respectivamente. Se reclamó la imposición de una pena de cuatro a ocho años de prisión. En el segundo, por inaplicación del art. 432.1 y 2 y 74 CP al no apreciarse el carácter de delito continuado y centrar la condena por malversación solo por los hechos del año 2006. El tercero, por aplicación indebida del art. 70.1 2.º CP en relación con la concreta individualización de la pena de dos condenados. El cuarto, por inaplicación indebida del art. 429 CP en cuanto a la pena de multa. El quinto, por aplicación indebida del art. 65.3 CP en relación con el delito del art. 436 CP. El sexto, por inaplicación indebida de los arts. 404 y 74 CP. Y, por último, el séptimo por inaplicación indebida del art. 390.1.2.º CP. Este recurso solicita, en cuanto al principal condenado, Sr. Urdangarin, que fue condenado en la instancia a un total de 9 años y 10 meses de prisión por los delitos de prevaricación, malversación, tráfico de influencias, fraude y dos delitos fiscales, que se eleven las penas de prisión en 3 años y 7 meses.

Caso Gürtel. Rama valenciana. En fecha 8 noviembre 2017 se emitió informe firmado por el Excmo. Sr. Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, D. Javier Zaragoza Aguado, en el que se impugnaban todos los motivos de los recursos de los once condenados por sentencia de 8 febrero 2017 dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma Valenciana, por los delitos de asociación ilícita, tráfico de influencias, prevaricación administrativa, malversación de caudales públicos, falsedad documental y cohecho.

Caso Afinsa. Estafa filatélica. Resuelto en STS -2.ª- 749/2017, de 21 noviembre, condenatoria. Macroproceso. Contratos de compraventa de sellos a un precio muy superior al valor que pudieran alcanzar en el mercado. Se aseguraba al cliente la posibilidad de recomprar los mismos sellos al menos al mismo precio y una revalorización determinada, que era independiente de la que los sellos concretos experimentaran en el mercado. Concurso entre las distintas infracciones. Concurso ideal entre estafa e insolvencia y concurso medial entre aquellos y el delito de falsedad en cuentas anuales. Delito de blanqueo de capitales. Delito fiscal.

Caso Lista Falciani. Resuelto por STS 116/2017, de 23 febrero, en la que no se considera prueba ilícita la revelación del secreto bancario para descubrir delitos realizada por empleado de la banca suiza, al no ser empleado público, no realizarse en el curso de una investigación

oficial y no tener como objetivo su incorporación a un procedimiento judicial. No son prueba ilícita los archivos informáticos sustraídos por un empleado de la Banca suiza, quebrando el secreto bancario, con datos fiscales de contribuyentes españoles que no declararon sus ingresos a la Hacienda Pública.

Caso Messi. Resuelto en casación con condena por delitos fiscales en STS 374/2017, de 24 mayo. Elemento objetivo: Elusión del pago del IRPF por ingresos de explotación de derechos de imagen cedidos, mediante simulación contractual, a sociedades radicadas en paraísos fiscales. Entramado «offshore» con el que se defrauda al erario público cantidades superiores a los 4 millones de euros. Elemento subjetivo: Ignorancia deliberada o indiferencia grave punible. Inexistencia de continuidad delictiva. Participación del cooperador necesario. El TS estimó parcialmente el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por la AP Barcelona, que condenó a dos acusados –Messi y su padre– como autor y cooperador necesario respectivamente de tres delitos contra la hacienda pública, casó y revocó su fallo para minorar la pena impuesta al padre del futbolista por apreciación de la atenuante muy cualificada de reparación del daño. La sentencia rebaja de 21 a 15 meses de prisión la pena impuesta a su padre, como cooperador necesario, al apreciar la atenuante de reparación del daño por la devolución a Hacienda por parte de su hijo del dinero defraudado. En su sentencia, los magistrados cuestionan que hayan sido excluidos de la acusación en este caso los asesores fiscales del jugador barcelonista. La sentencia incluye dos votos particulares, de los magistrados Luciano Varela y Andrés Palomo, que consideraban que debió considerarse como continuado el delito fiscal. Es importante destacar que el Fiscal del Tribunal Supremo mantuvo en casación la necesidad de confirmar las condenas pese a que en la instancia el Fiscal de Barcelona solicitara el sobreseimiento respecto del jugador de fútbol Leo Messi. Es destacable en la sentencia el estudio de la participación en el delito fiscal, sustentando la teoría de que en delitos especiales propios y de esta compleja estructura jurídica de defraudación fiscal resulta imprescindible la aportación causal del *extraneus*, esto es, del asesor fiscal.

Delito urbanístico. Demolición. Respondiendo a la acusación de la Fiscalía, la STS 586/2017, de 20 junio, fundamenta la legalidad de las demoliciones de las construcciones ilegales por la vía penal. Elementos. Utilización racional del medio como recurso natural limitado y la ordenación de su uso al interés general como bien jurídico tutelado. Edificación masiva y obras de urbanización no autorizables en suelo calificado como Espacio Natural Protegido perteneciente a Par-

que Natural. Error de prohibición invencible. Basado en la condición de analfabetos de los acusados. No procede al tener pleno conocimiento de la ilegalidad de las obras realizadas. Demolición de lo construido. Procedencia como efecto civil del delito. Gravedad del daño ocasionado, absoluta imposibilidad de legalización y condición del suelo protegido.

Primera condena por tráfico ilegal de órganos. STS 2.^a 710/2017, de 27 octubre, que acoge el criterio del Ministerio Fiscal. Plan concertado para el trasplante de un riñón a enfermo renal a cambio de precio –6000 euros– aprovechando la situación de precariedad y necesidad del donante, que finalmente desiste. Consumación. El delito es de mera actividad. No caben formas imperfectas. Inexistencia de error de prohibición y estado de necesidad. Bien jurídico protegido amplio: la salud e integridad física de las personas y la Organización Nacional de trasplantes y su normativa estructurada sobre los principios de altruismo, solidaridad, gratuidad y objetividad en el sistema de adjudicación, preservando la dignidad de las personas y las condiciones de salud con aseguramiento del principio de igualdad.

Caso Madrid Arena. El TS confirma las condenas por cinco delitos de homicidio por imprudencia grave para cinco de los acusados e imprudencia menos grave para otros dos, pero revoca la absolución de uno de los médicos que atendían el servicio de salud del citado Pabellón durante el evento (Fiesta de Halloween 2012) en el que fallecieron cinco jóvenes y resultaron numerosos heridos, en la avalancha fruto de una cadena causal múltiple. La Sala II, dicta segunda sentencia y condena al citado médico como autor de un delito de imprudencia grave con resultado de muerte, en la modalidad de imprudencia profesional.

La sentencia aborda el estudio del delito imprudente, sus clases y elementos, especialmente en lo relativo a la imprudencia omisiva en los delitos de resultado y para revocar la absolución recaída en la instancia, destaca que el médico no realizó un correcto diagnóstico a una de las jóvenes trasladada a la enfermería, ni comprobó si se encontraba en situación de parada cardiorrespiratoria ni le practicó una adecuada reanimación cardiopulmonar para intentar que se recuperara.

La Audiencia había declarado probada la actuación negligente del médico, falleciendo la joven sin que éste le prestara «la asistencia médica que precisaba durante el tiempo que permanecieron en el botiquín que gestionaban antes de que llegara al mismo el Samur aumentando así la posibilidad de que no pudieran recuperarse de las lesiones sufridas», pero como fundamento de la absolución añadió en el *factum* que no había resultado acreditado que en el supuesto de que le

hubiera prestado una asistencia correcta, la fallecida hubiera podido salvar su vida.

La Sala II tacha de desenfocado el punto de vista de la Audiencia. Razona que la obligación del personal médico con respecto al paciente no es de resultado sino de medios, considera aplicable la doctrina de la imputación objetiva apartándose de otras teorías naturalísticas, destaca la posición de garante en que se encontraba el acusado, afirma que por una parte, existió la omisión de toda diligencia debida y por otra, se produjo el resultado mortal y concluye que no se trata, como entendió la Audiencia, de que no se haya podido probar, con una probabilidad rayana en la certeza, si con otra conducta el resultado hubiera sido el mismo, sino de que la responsabilidad del médico surge porque ha incrementado el riesgo permitido, y lo ha hecho al haber actuado negligentemente, por lo que con tal comportamiento ha contribuido al resultado que resulta objetivamente imputable.

En cuanto a la posibilidad de revocar una sentencia absolutoria, la Sala II destaca que en este caso es posible porque no se modifican los hechos probados y se apoya en la STEDH Naranjo Acevedo contra España, matizando que al tratarse de imprudencia, no es preciso declarar ningún ánimo tendencial.

Recurso de casación n.º 1/772/17(tarjetas «Black»-Caja Madrid). La Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional dictó sentencia de 23-2-2017 que condenó a algo más de 60 personas por un delito continuado de apropiación indebida del que consideró autores materiales a los entonces presidentes de Caja Madrid y Bankia, en etapas sucesivas, Miguel Blesa de la Parra y Rodrigo Rato Figaredo, y cooperadores necesarios a los restantes acusados que resultaron ser integrantes del Consejo de Administración, de la Comisión de Control y directivos de aquellas entidades.

En esencia, según la Sentencia, la disposición de fondos se llevó a efecto mediante la utilización de unas tarjetas, fundamentalmente en cajeros y comercios, que habían sido emitidas al margen del circuito ordinario de la entidad bancaria y que los indicados presidentes se adjudicaron a sí mismos y, a su indicación y autorización, a personas que mantenían una relación jurídica con la entidad, Caja Madrid o Bankia, fuera como integrantes del Consejo de Administración, de la Comisión de Control o directivos. Todo ello era factible merced a la existencia de un entramado opaco regido por una infracción de la normativa vigente y estatutaria y supuso una defraudación superior a los 12.000.000 €.

Ha de ponerse de relieve que la causa en general encierra una complejidad de índole fáctica y jurídica que puede comprobarse en las múl-

tiples cuestiones planteadas en los intensos y extensísimos recursos de casación formalizados por la mayor parte de los condenados en la Sentencia. El Fiscal emitió un informe de 556 folios impugnando los respectivos Motivos de cada uno de aquéllos en lo que pueden considerarse aspectos fundamentales o principales del caso y apoya determinados extremos particulares que afectaban a algunos de los recurrentes.

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

Durante el año judicial que nos ocupa se ha ido desarrollando la reforma de la casación de la Ley 41/2015, permitiendo un análisis algo más extenso, dada, respecto a la previsión del art. 847.1.b) de la LECrim la limitación cronológica de su Disposición Transitoria Única, incoación del procedimiento de referencia con posterioridad a su entrada en vigor.

Lo primero que destaca en la estadística correspondiente al recurso de casación contra las sentencias dictadas en apelación las Audiencia Provinciales, es el escaso número de recursos admitidos frente a los interpuestos (2,85 %) que en principio es atribuible a la peculiar naturaleza del recurso establecido, realmente extraordinario y de motivos muy estrechos, cosa lógica dada su generalización, y a la escasa experiencia desarrollada, dada su cercana vigencia, por los operadores jurídicos, que salvo excepciones, prescinden de la limitación legal de la regulación, exclusivamente por infracción de ley del número 1 del art. 849 de la LECrim alegando todo tipo de infracciones procedimentales y constitucionales –esencialmente art. 24 de la CE y error de hecho, art. 849.2 de la LECrim.

Ciertamente que la reforma de la ley 41/2015 permite la inadmisión por providencia, pero ello no evita su tramitación y la fundamentación, aunque sea breve de la resolución.

De los 598 recursos interpuestos, al menos aproximadamente, un 38 %, han sido interpuestos por Letrado asignado de oficio, en mayor medida por Procurador de igual designación, en algunos casos después de habérseles rechazado en la Comisión correspondiente la insostenibilidad del mismo.

Una interpretación, excesivamente literal del art. 25 de la Ley de Asistencia Gratuita, que lleva a estimar que su interposición es obligatoria, no pudiendo alegarse por los letrados la improcedencia del recurso, ni siquiera cuando se haya anunciado por motivos no encajables en el art. 847.1.b), puede conducir a que las cifras de recurso de casación, alcancen niveles que perviertan la finalidad de tal recurso, descrita en la Exposición de Motivos de la Ley 41/2015, y desarrolle-

das ya en diversas resoluciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que se esfuerzan, inútilmente, en encauzar esta novedosa regulación a esos fines beneficiosos de tal reforma.

De seguir con tal interpretación de obligatoriedad de la interposición de oficio, sería absolutamente imprescindible una modificación urgente de la ley de asistencia gratuita en el sentido indicado.

Tampoco el hábito de las Audiencias Provinciales derivado de la anterior regulación ayuda a concretar los fines del recurso en la fase de preparación, inobservando los requisitos del nuevo recurso y acostumbrando a remitir al Tribunal Supremo los procedimientos íntegros, en lugar de las certificaciones previstas en el art. 861 de la LECrim lo que «a priori» ayudaría al encauzamiento del recurso a la infracción del art. 849.1, tal y como previó el legislador al establecer dicha modalidad.

Por otra parte, la variedad de delitos tampoco aporta argumentos para vislumbrar una efectividad de tal modalidad con el objetivo de fijar una interpretación jurisprudencial uniforme de los tipos penales sustantivos, aunque no se desconozca que la limitación cronológica de su aplicación haya determinado hasta ahora, un predominio mayoritario de delitos comprendidos en el ámbito de los juicios rápidos.

En la práctica la mayoría de los recursos, aún enunciados por infracción de ley, parecen desconocer que el recurso procede contra las sentencias de apelación, reproduciendo la argumentación contra la sentencia del Juzgado Penal, sin cuestionar la fundamentación jurídica de la Audiencia Provincial.

Igualmente se plantean en la interposición cuestiones *per saltum*, que al no haberse invocado en la apelación han sustraído del conocimiento del órgano encargado de resolverla.

No se trata de volver a formalismos excesivos, restrictivos del derecho a recurrir, sino, dada su naturaleza, a la exigencia del cumplimiento de los requisitos mínimos tanto en la fase de preparación ante las Audiencias como en la fase de interposición ante el Tribunal Supremo que impidan en que se generalice su utilización, desvirtuándose su finalidad pretendiendo convertirlo en una instancia más, lo que, no siendo admisible en el recurso de casación, menos aún en esta modalidad específica.

Informes de inadmisión	591
Informes de admisión.	7
Total	598

Asuntos admitidos	17
Hurto	49
Robo	100
Contra Seguridad Vial	107
Maltratos en ámbito familiar	129
Quebrantamiento de condena	65
Contra salud pública	19
Lesiones	42
Agresión sexual	12
Usurpación	3
Atentado	14
Homicidio	1
Amenazas	21
Exhibicionismo	3
Abandono familia	8
Incumplimiento pensión	3
Resistencia autoridad	7
Revelación secretos	1
Allanamiento	1
Maltrato animal	1
Insolvencia punible	1
Abusos	1
Vejación	1
Violencia física	4
Apropiación indebida	1
Estafa	2
Obstrucción a la justicia	1
Daños	1

La llamada nueva casación, introducida por la LO 41/2015, de 5 de octubre, como ya se ha significado, tiene un alcance limitado: sólo cabe por infracción de ley del n.º 1 del artículo 849 de la LECrm e interés casacional.

El recurso debe atenderse a las siguientes pautas: respeto escrupuloso al hecho probado; acomodación del razonamiento a la disciplina del *error iuris*; y planteamiento de un problema jurídico-penal que justifique su interés casacional, que de conformidad con la jurisprudencia de la sala –por todas SSTs 210/2017 y 324/2017–, concurre en los supuestos siguientes:

A. Si la sentencia recurrida se opone abiertamente a la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo.

B. Si resuelve cuestiones sobre las que existan jurisprudencia contradictoria de Audiencia Provinciales

C. Si aplica normas que no lleven más de cinco años en vigor, siempre que, en este último caso, no existiese una doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ya consolidada, relativa a normas anteriores de igual o similar contenido.

La existencia de interés casacional debe señalarse en el anuncio del recuso y, en todo caso, en la interposición.

La Sala ha establecido la doctrina del Tribunal en los siguientes recursos articulados por infracción de ley.

Las sentencias han sido dictadas por el Pleno del Tribunal Supremo y constituyen una necesaria doctrina que ha de guiar la interpretación jurídica, respecto de los tipos penales a que se refieren.

1.2.4 SENTENCIAS DEL PLENO

STS 369/2017. Delito de contra la seguridad vial. Conducir un vehículo sin permiso o licencia de conducción por no haberlo obtenido nunca (art. 384.2 del Código Penal). Delito de riesgo abstracto.

STS 210/2017. Caracterización del nuevo recurso de casación por infracción de ley contra sentencias dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales. La negativa a someterse a la segunda medición de la prueba de alcoholemia constituye el delito del art. 383 CP.

STS 324/2017. Delito de hostigamiento, acecho o acoso (*Stalking*): la conducta para ser típica ha de albergar vocación de prolongarse el tiempo suficiente para provocar la alteración de la vida cotidiana del sujeto pasivo. No bastan unos episodios, más o menos intensos o más o menos numerosos pero concentrados en pocos días y sin nítidos visos de continuidad, que además no han comportado repercusiones en los hábitos de la víctima.

STS 481/2017. Interpretación restrictiva del art. 235.1.7.º del C. Penal: la multirreincidencia como sustrato del subtipo hiperagravado de hurto en el C. Penal cuando los antecedentes penales son por delitos leves.

El concepto de reincidencia que se acoge en la parte general del C Penal (arts. 22.8.ª y 66) ha de operar también cuando se trata de aplicar la multirreincidencia como supuesto específico de agravación en los subtipos de la parte especial, a no ser que el texto legal la excluya de forma expresa y específica.

STS 794/2017. Conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas. Concepto y alcance de conductor a efectos del artículo 379.2 CP. Conductor que es sorprendido dormido en un vehículo parado en un

semáforo en mitad del carril de circulación. Aplicación de la doctrina contenida en la STS (Pleno) 436/2017, de 15 de junio. Vulneración del principio non bis in ídem por la condena por delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas y de negativa a realizar la prueba de alcoholemia en concurso real. Doctrina contenida en la STS (Pleno) 419/2017 de 8 de junio.

STS 419/2017. Concurso real de los delitos previstos en el art. 379.2 y 383 del C. Penal: conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas y negativa a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia.

Razones por las que la aplicación conjunta de ambos tipos penales no generan un supuesto de bis in ídem y por las que tampoco se vulnera el principio de proporcionalidad. Bienes jurídicos en juego y funciones que desempeña el tipo del art. 383 del Código Penal.

STS 436/2017. Delito de conducción etílica: la conducción con tasa superior a la contemplada en el art. 379.2 CP de un vehículo de motor desplazándolo dos metros en marcha interrumpida ante la presencia policial es conducta incardinable en el citado precepto penal.

STS 327/2017. Hurto. Inclusión del IVA en el valor de las mercancías sustraídas en establecimientos comerciales.

El art. 365.2 LECrim, atiende en tal valoración a un precio de venta al público. Diversas posturas doctrinales. Un sector diferencia entre «precio de venta al público» y «el total a pagar» que agrega a la primera partida el importe del IVA, lo que implica que deberá deducirse dicho importe del precio en los casos de sustracción del bien, al no producirse el hecho imponible generador de la obligación de pagar dicho impuesto.

No obstante, debe acogerse la postura favorable a su inclusión. El valor relevante es el valor de cambio representado en cada momento por la cantidad de dinero que puede obtenerse por la cosa en su hipotético intercambio. Criterio apuntado en la STS 360/2001, de 27 de abril, y que fue consolidado en la reforma del art. 365 LECrim por LO 15/2003, y ratificado por Auto Pleno Tribunal Constitucional 72/2008, de 26 de febrero, Consulta 2/2009 de 21 diciembre de la Fiscalía General del Estado y STS. 1015/2013, de 23 de diciembre. En consecuencia el valor de lo sustraído, en establecimiento comerciales es el precio de venta al público que debe interpretarse como la cantidad que debe abonarse para su adquisición, cifra que habitualmente se exhibe en el etiquetado de la mercancía, comprensiva, sin desglosar, las costas de producción y distribución del bien, los márgenes de beneficio de los sucesivos intervinientes en la cadena de producción y los tributos y aranceles que lo hayan gravado directa o indirectamente, con inclusión del Impuesto del Valor Añadido (IVA) en el territorio de su aplicación (península y Balea-

res) el impuesto General Indirecto Canario (IGIG), en las Islas Canarias y el impuesto sobre la Producción, los Servicios y las Importaciones (IPSI) en las ciudades de Ceuta y Melilla.

STS 112/2018. Prohibición de acceso a las instalaciones del Metropolitano de una capital: concreción acorde con la legalidad de las penas previstas en el art. 48.1 CP (en relación con el art. 57.1). Indispensable ponderación de la proporcionalidad. Presupuestos. Constatación de la gravedad de la conducta o del peligro del delincuente.

1.2.5 ACUERDOS DEL PLENO NO JURISDICCIONALES

Finalmente, reproducimos todos los Acuerdos de los Plenos no jurisdiccionales de la Sala dictados en el año pasado.

– *Sala General de 9 de marzo de 2017.*

Asunto: En relación con el acuerdo adoptado por esta misma Sala con ocasión del Pleno no jurisdiccional, celebrado el 24 de noviembre de 2016, respecto de la incidencia en el procedimiento de la ley del jurado de las nuevas reglas de conexión con el artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras un estudio y debate abordado por los Magistrados integrantes de esta sala, se presenta a aprobación por el Excmo. Sr. D. Luciano Varela Castro, el siguiente:

Acuerdo:

1. De los delitos que se enumeran en el art. 1.2 de la ley reguladora, siempre y sólo conocerá el Tribunal del Jurado.

Si se ha de conocer de varios delitos que todos sean competencia del Tribunal del Jurado, como regla general se seguirá un procedimiento para cada uno de ellos sin acumulación de causas. Será excepción la prevista en el nuevo art. 17 de la LECrim, serán investigados y enjuiciados en la misma causa cuando la investigación y la prueba en conjunto de los hechos resulten convenientes para su esclarecimiento y para la determinación de las responsabilidades procedentes salvo que suponga excesiva complejidad o dilación para el proceso.

2. También conocerá de las causas que pudieran seguirse por otros delitos cuya competencia no le esté en principio atribuida en los casos en que resulte ineludiblemente impuesta la acumulación pero que sean conexos.

3. La procedencia de tal acumulación derivará de la necesidad de evitar la ruptura de la continencia de la causa. Se entiende que no existe tal ruptura si es posible que respecto de alguno o algunos de los

delitos pueda recaer sentencia de fallo condenatorio o absolutorio y respecto de otro u otros pueda recaer sentencia de sentido diferente.

4. Existirá conexión determinante de la acumulación de los supuestos del art. 5 de la LOTJ.

5. Que en el supuesto del art. 5.2 a, se entenderá que también concurre la conexión conforme al actual art. 17.6.º cuando se trate de delitos cometidos por diversas personas cuando se ocasionen lesiones o daños recíprocos.

Cuando se atribuyan a una sola persona varios hechos delictivos cometidos simultáneamente en unidad *temporo*-espacial y uno de ellos sea competencia del Tribunal del Jurado, se considerarán delitos conexos por analogía con lo dispuesto en el art. 5.2 de la LOTJ, por lo que, si deben enjuiciarse en un único procedimiento, el Tribunal del Jurado mantendrá su competencia sobre el conjunto.

6. En los casos de relación funcional entre dos delitos (para perpetrar, facilitar ejecución o procurar impunidad) si uno de ellos es competencia del Tribunal del Jurado y otro no, conforme al art. 5.2.c de la Ley del Tribunal del Jurado, se estimará que existe conexión conociendo el Tribunal del Jurado de los delitos conexos.

7. No obstante, en tales supuestos de conexión por relación funcional, la acumulación debe subordinarse a una estricta interpretación del requisito de evitación de la ruptura de la continencia, especialmente cuando el delito atribuido al Jurado es de escasa gravedad y el que no es principio de su competencia resulta notoriamente más grave o de los excluidos de su competencia precisamente por la naturaleza del delito.

8. Tampoco conocerá el Tribunal del Jurado del delito de prevaricación, aunque resulte conexo a otra competencia de aquél.

Pero si podrá conocer, de mediar tal conexión, del delito de homicidio no consumado.

9. Cuando un solo hecho pueda constituir dos o más delitos será competente el Tribunal del Jurado para su enjuiciamiento si alguno de ellos fuera de los atribuidos a su conocimiento.

Asimismo, cuando diversas acciones y omisiones constituyan un delito continuado será competente el Tribunal del Jurado si éste fuere de los atribuidos a su conocimiento.

10. A los efectos del art. 17.2.3 de la LECrim, se considerarán conexos los diversos delitos atribuidos a la misma persona en los que concurra, además de analogía entre ellos, una relación temporal y espacial determinante de la ineludible necesidad de su investigación y prueba en conjunto, aunque la competencia objetiva venga atribuida a órganos diferentes.

En tales casos, si uno de los delitos debiera conocer el Tribunal del Jurado, se estará a lo establecido en el apartado 5 párrafo segundo de este acuerdo.

Este acuerdo es adoptado por 13 de los Magistrados concurrentes.

– *Sala General de 23 de mayo de 2017.*

Asunto: Alcance que, respecto de la comisión del delito de apropiación indebida, tiene el anticipo de cantidades dinerarias para la construcción a los promotores de viviendas:

Acuerdo:

En el caso de cantidades anticipadas a los promotores para la construcción de viviendas, el mero incumplimiento, por sí solo, de las obligaciones previstas en la Disposición Adicional Primera de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en la redacción dada por la Ley 20/15, de 14 de julio, consistentes en garantizar mediante un seguro la devolución de dichas cantidades para el caso de que la construcción no se inicie o no llegue a buen fin, y de percibir esas cantidades a través de cuenta especial en entidades de crédito, no constituye delito de apropiación indebida.

Cuando las cantidades entregadas no se hayan destinado a la construcción de las viviendas comprometidas con los adquirentes, podrá apreciarse un delito de estafa si concurren los elementos del tipo, entre ellos un engaño determinante del acto de disposición, o bien un delito previsto en los artículos 252 o 253 CP si concurren los elementos de cada tipo.

– *Sala General de 24 de mayo de 2017.*

Asunto: Alcance que tienen las deficiencias en la documentación del juicio oral y su repercusión en el derecho de defensa en el ámbito del recurso de casación.

Acuerdo:

El actual sistema de documentación de los juicios orales es altamente insatisfactorio y debería ser complementado por un sistema de estenotipia.

Dada la naturaleza de las deficiencias observadas en numerosos casos, habrá de garantizarse, en relación con lo dispuesto en el artículo 743 de la LECrim, la autenticidad, integridad y accesibilidad del contenido del soporte que se entregue a las partes y del que se remita a los Tribunales competentes para la resolución del recurso.

Cuando la documentación relativa al juicio oral sea imprescindible para la resolución del recurso, su ausencia en relación con los aspec-

tos controvertidos, que genere indefensión material, determinará la nulidad del juicio oral o, en su caso, la absolución.

– *Sala General 24 de mayo de 2017.*

Asunto: Analizar la fijación del valor de droga en los delitos contra la salud pública, a efecto de fijar la pena de multa proporcional prevista en el Código Penal.

Acuerdo:

El valor de la droga es un elemento indispensable para la fijación de la consecuencia jurídica del delito contra la salud pública y, por lo tanto, debe declararse en el relato fáctico de la sentencia.

Para su acreditación deberán valorarse los informes periciales o cualesquiera otros medios que reflejen el valor de la droga o el beneficio que con las mismas se ha obtenido o se pretende obtener.

– *Sala General de 25 de mayo de 2017.*

Asunto: Analizar el carácter público o privado de los caudales de una sociedad mixta.

Acuerdo:

Los bienes, efectos, caudales o cualesquiera otros de cualquier índole que integren el patrimonio de las sociedades mercantiles participadas por el Estado u otras Administraciones u Organismos Públicos, deben tener la consideración de patrimonio público, y, por tanto, pueden ser objeto material del delito de malversación siempre que concurra alguno de los supuestos siguientes:

1. Cuando la sociedad mercantil esté participada en su totalidad por las personas públicas referidas.

2. Cuando esté participada mayoritariamente por las mismas.

3. Siempre que la sociedad pueda sea considerada como pública en atención a las circunstancias concretas que concurren, pudiéndose valorar las siguientes o cualesquiera otras de similar naturaleza:

a) Que el objeto de la sociedad participada sea la prestación, directa o indirecta, de servicios públicos o participen del sector público.

b) Que la sociedad mixta se encuentre sometida directa o indirectamente a órganos de control, inspección, intervención o fiscalización del Estado o de otras Administraciones Públicas.

c) Que la sociedad participada haya percibido subvenciones públicas en cuantía relevante, cualquiera que fuera la Administración que las haya concedido, para desarrollar su objeto social y actividad.

– *Sala General de 8 de noviembre de 2017.*

Asunto: tratamiento Concursal del delito de *child grooming* (artículo 183 bis CP) cuando el contacto con el menor va seguido de una lesión efectiva de su identidad sexual.

Acuerdo:

El delito de ciberacoso sexual infantil previsto en el artículo 183 Ter.1 del Código Penal, puede conformar un concurso real de delitos con las conductas contempladas en los artículos 183 y 189.

– *Sala General de 12 de diciembre de 2017.*

Asunto: nueva redacción del artículo 77.3 CP y determinación de la competencia.

Acuerdo:

En caso de concurso medial, cuando las penas de prisión señaladas en abstracto en cada uno de los delitos que integran el concurso no superen los cinco años de duración, aunque la suma de las previstas en una y otras infracciones excedan de esa cifra, la competencia para su enjuiciamiento corresponde al Juez de lo Penal.

1.2.6 FISCAL DE SALA ASESOR PARA TERRORISMO DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

1.2.6.1 *Introducción*

La importancia que hoy tiene la lucha contra el terrorismo en nuestra política criminal es evidente. El terrorismo, y muy singularmente el terrorismo internacional yihadista, es una de las principales amenazas para la paz y la convivencia de nuestras sociedades.

Hasta tiempos relativamente recientes el fenómeno terrorista de ETA era nuestra gran preocupación, y al ser la organización terrorista que más atentados había cometido, era también la que capitalizaba el grueso de las tareas de investigación del aparato policial antiterrorista y de los órganos judiciales de la Audiencia Nacional; sin embargo, la evolución del terrorismo yihadista ha modificado por completo el escenario en el que nos movemos.

Mientras las organizaciones terroristas tradicionales, bien de naturaleza marcadamente local y vinculadas a planteamientos de segregación territorial (por ejemplo, ETA), bien de corte marxista revolucionario (por ejemplo, GRAPO) se encuentran inmersas en un irreversible pro-

ceso de desaparición y extinción, el terrorismo internacional yihadista se ha consolidado como un problema global de dimensiones especialmente graves y alarmantes, constituyendo actualmente la mayor amenaza para la libertad y la seguridad de nuestras democracias.

Tras los gravísimos atentados cometidos a principios de este milenio, entre ellos el perpetrado el 11 de Marzo de 2004 en Madrid (que ocasionó 192 muertos y más de 2000 heridos), la política criminal contra el terrorismo se ha centrado fundamentalmente en el ámbito de la prevención, articulando para ello una respuesta preventiva o anticipada que permitiera al sistema de justicia penal intervenir frente a las actividades que han venido propiciando y facilitando la expansión del yihadismo, y que están sirviendo para aumentar el riesgo de comisión de acciones terroristas: nos referimos a los procesos de captación, adoctrinamiento, radicalización, reclutamiento, adiestramiento, y a las actividades de soporte, apoyo y cobertura a las células, grupos y personas que militan en el ideario yihadista.

El cambio de enfoque fue sin duda acertado. Durante años la acción conjunta y coordinada de los servicios de información antiterroristas, bajo el control de la Fiscalía y de los órganos judiciales, resultó sumamente eficaz, y no fueron pocos los intentos de ejecución de atentados terroristas que pudieron ser abortados, unos en fase embrionaria, otros en fase más avanzada de preparación. Pero el riesgo cero no existe.

Lamentablemente en la tarde del 17 de agosto del pasado año, una célula ubicada en Cataluña ejecutó un atentado terrorista en Barcelona, utilizando para ello un vehículo que atropelló masivamente en las Ramblas a una multitud de personas, acción en la que murieron 17 personas. Los miembros de la célula terrorista fueron finalmente abatidos por los Mossos d'Esquadra, 5 de ellos unas horas más tarde en la localidad de Cambrils, donde también atropellaron a varias personas que resultaron heridas, y el autor material el 21 de agosto en la localidad de Subirats (Barcelona); 4 individuos más se encuentran actualmente imputados en el procedimiento judicial que se instruye a tales efectos. El hecho fue precedido de una explosión que se produjo la noche anterior en una vivienda de la localidad de Alcanar (Tarragona), en el que una persona —el imán de la célula y supuesto instigador del atentado— resultó muerta y otra fue ingresada en un hospital por las heridas sufridas.

Es sobradamente conocido que en la gestión de la información y en la resolución del caso se produjeron algunas situaciones rayanas en la descoordinación entre cuerpos policiales y en la desconfianza en el uso compartido de la información. En una materia como ésta, que afecta en buena medida a la seguridad nacional, la coordinación y la cooperación entre los servicios de información es una de las claves de

la lucha contra el terrorismo, por lo que es necesario evitar en el futuro que se produzcan disfunciones de esta naturaleza.

Con el fin de mejorar y reforzar la actuación del Ministerio Fiscal en las funciones de investigación y persecución de los delitos de terrorismo, mediante Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 13 de junio de 2017 se ha designado al Excmo. Sr. D. Javier Zaragoza Aguado como Fiscal de Sala del Tribunal Supremo Asesor para Terrorismo, con el siguiente contenido funcional:

1. La coordinación, bajo la supervisión de los Fiscales de Sala Jefes, de los recursos de casación relativos a los delitos de terrorismo, y la intervención en aquellos asuntos de esta naturaleza que puedan considerarse de mayor relevancia, a criterio de los referidos Fiscales de Sala Jefes

2. Informar al Fiscal General del Estado sobre la evolución de la amenaza terrorista y sobre las medidas legislativas que sean necesarias para mejorar la respuesta legal frente a este problema

3. Cualquier otra función que en materia antiterrorista le sea expresamente encomendada, atendidas las circunstancias. En concreto, para la asistencia, en representación del Fiscal General del Estado, a Comisiones, Encuentros y Reuniones que se celebren con Autoridades nacionales o de otros países u Organismos internacionales sobre temas relacionados con el terrorismo y su financiación.

El escaso tiempo transcurrido desde el nombramiento no ha facilitado un adecuado y ordenado desarrollo del cometido funcional que el Fiscal General del Estado asignó mediante el citado decreto. Sin duda, la presentación de esta Memoria puede constituir un primer paso para delimitar de un modo más preciso las concretas funciones que finalmente nos han sido atribuidas, en particular las contenidas en el apartado 3 del decreto, o incluso para plantear una ampliación o mejora de las mismas. Es evidente que la redacción del apartado incluye tanto la asistencia a Comisiones, cuya actividad se despliega fundamentalmente en el ámbito institucional, como a Encuentros y Reuniones, que pueden ser tanto institucionales como formativos (vg. seminarios, talleres, cursos, etc.); y en ambos casos tanto si son a nivel nacional como en el plano internacional.

En el ámbito institucional, por el Fiscal de Sala Asesor en esta materia se considera imprescindible que sea designado para intervenir en representación del Ministerio Fiscal en la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo, creada por la ley 12/2003 de 21 de mayo. A diferencia de otras comisiones, en las que la intervención del Ministerio Fiscal se atribuye en función del

cargo que se ostenta, en aquélla está prevista la participación de un miembro del Ministerio Fiscal que ha de ser designado por el Fiscal General y que actúa en su representación.

El desarrollo de esta tarea exigiría igualmente que todas las actividades relacionadas con el terrorismo y su financiación, sean en el ámbito nacional o internacional, cuya realización se comunicara a la oficina del Fiscal General del Estado, fueran puestas automáticamente en conocimiento del Fiscal de Sala Asesor al objeto de poder asumir, en su caso, la representación de aquél y la asistencia a tales actividades

Como propuestas de futuro quizás sería conveniente reforzar su función en el ámbito de la coordinación y asesoramiento de los servicios policiales especializados en la investigación y persecución del terrorismo, potenciando la realización de actividades formativas con las citadas Unidades al objeto de compartir con sus miembros los criterios jurídicos que deben presidir el desarrollo de las investigaciones llevadas a cabo por las mismas.

1.2.6.2 *Breve síntesis de las últimas reformas legales. Aplicación de los tipos penales de terrorismo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Análisis de las sentencias dictadas en casación*

A. Las más recientes reformas legislativas, tanto penales como procesales, han incorporado nuevos tipos penales y nuevos instrumentos de investigación para garantizar una respuesta más eficaz frente a un fenómeno criminal que en alguna de sus formas constituye uno de los más graves peligros para nuestra sociedad. La globalización y el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han tenido mucho que ver en ello, porque Internet y las redes sociales son hoy el escenario principal de la batalla que se libra contra el terrorismo yihadista.

Así, la ley orgánica 5/2010 de 22 de Junio, que ha implementado la Decisión Marco de 28-11-2008, ha criminalizado bajo el manto de la colaboración con organización terrorista del art. 576 (actual art. 577 CP) los actos de captación, adoctrinamiento, adiestramiento y formación de personas para integrarse en organizaciones o grupos terroristas o para cometer delitos de terrorismo, y en el art. 579.1.2.º la distribución o difusión pública de mensajes o consignas dirigidos a provocar, alentar o favorecer la comisión de delitos de terrorismo. También abordó otras modificaciones de importante entidad como la tipificación expresa del delito de financiación del terrorismo, la imposición de la pena de libertad vigilada y la imprescriptibilidad de las acciones terroristas con resultado de muerte y de las penas impuestas por las mismas.

Sin embargo, esta reforma resultó insuficiente ante los nuevos escenarios por los que discurría el terrorismo yihadista. Por ello, la reforma del Código Penal, aprobada por ley orgánica 2/2015 de 30 de marzo, ha incorporado al texto punitivo nuevos instrumentos penales, articulando así una respuesta legal preventiva que pretende ser mucho más efectiva, y a la vez capaz de combinar la eficacia en la actuación contra la amenaza terrorista con el respeto a las libertades y garantías constitucionales del Estado de Derecho.

No debe perderse de vista que la reforma fue consensuada y asumida a primeros de febrero de 2015 por la práctica totalidad de las fuerzas políticas parlamentarias, en el marco del Pacto Antiterrorista. Sólo la introducción de la pena de prisión permanente revisable sigue siendo objeto de posiciones encontradas.

B. Como indicábamos con anterioridad, la última reforma ha incorporado tipos penales muy novedosos en el panorama jurídico comparado como son, por una parte, el adiestramiento o el adoctrinamiento pasivos, y por otra, el autoadoctrinamiento y el autoadiestramiento, especialmente cuando se producen on line, en tanto que son conductas con una notable potencialidad criminal y generadoras de un riesgo de ejecución de otras acciones constitutivas de delitos de terrorismo que debe ser neutralizado.

Es evidente que nuestro legislador se ha adelantado a la normativa internacional, porque los tipos penales del autoadoctrinamiento y adoctrinamiento pasivo que acabamos de mencionar no disponen de apoyo normativo ni en la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ni en el Convenio del Consejo de Europa *para la Prevención del Terrorismo* hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005 (cuyo protocolo adicional fue aprobado en Mayo de 2015), ni en la reciente Directiva 2017/541 de 15 de marzo, y ello ha generado problemas de cierto calado en su aplicación, derivados de la exégesis interpretativa que ha realizado la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en relación con los casos examinados en sede casacional.

C. Como síntesis general de los asuntos de terrorismo analizados en el cauce procesal de la casación, debemos indicar que en el año 2017 la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha dictado 46 sentencias en otros tantos recursos de casación relativos a delitos de terrorismo, sentencias que podemos clasificar en función de diferentes parámetros:

1. *Por el contenido del recurso:* 19 se refieren a la revisión de sentencias firmes por inaplicación del art. 579 bis.4 CP (18 de ellas desestimatorias y 1 con estimación parcial del recurso); 5 por no acumulación de condenas impuestas en sentencias dictadas por los tribunales franceses

(todas desestimatorias); 2 sobre revisión de penas (una estimatoria y otra desestimatoria); 2 contra liquidaciones de condena (una estimatoria y otra desestimatoria); y las 18 restantes han recaído en recursos interpuestos contra sentencias dictadas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional tras el enjuiciamiento de hechos delictivos constitutivos de terrorismo (9 de ellas desestimatorias y 9 con estimación total o parcial del recurso).

2. *Por el sentido del pronunciamiento*: de las 46 sentencias dictadas en casación, 34 de ellas han sido confirmatorias de las sentencias recurridas; y en las 12 sentencias restantes se ha estimado el recurso de casación interpuesto, en un caso por el Fiscal y en los otros 11 por las defensas (en 5 casos con estimación parcial del recurso y en 6 casos con estimación total del recurso).

3. *Por la calificación jurídica sometida a recurso*: de las 18 sentencias dictadas en relación a otros tantos enjuiciamientos en única instancia, en 12 de ellas se analizan delitos de enaltecimiento del terrorismo del art. 578, en 3 de ellas delitos de pertenencia a organización terrorista, en 2 de ellas el delito de autoadoctrinamiento del art. 575.2 CP, en otras 2 el delito de colaboración con organización terrorista del art. 577 CP, en una el delito de atentado terrorista del art. 573 y 573 bis.1.1.º CP, y en otra el delito de tenencia de explosivos del art. 574 CP.

4. *Por la posición del recurrente*: de los 46 recursos de casación resueltos, 42 han sido interpuestos por las defensas (de los que 6 han sido estimados totalmente, 5 han sido estimados parcialmente y 31 han sido desestimados) y 4 por el Fiscal (de ellos 1 estimado totalmente y 3 desestimados).

5. *Por el tipo de terrorismo*: de los 46 asuntos sometidos a examen casacional, 10 de ellos están relacionados con el terrorismo yihadista, 3 con el terrorismo de GRAPO, 3 con el terrorismo radical gallego, 28 con el terrorismo de ETA, y los 2 restantes se refieren a asuntos de enaltecimiento de varios fenómenos terroristas.

Estos datos indican que el porcentaje de resoluciones casadas es ciertamente elevado (se incluyen sentencias y autos), y se sitúa aproximadamente en torno al 26 % del total de resoluciones revisadas en casación.

Entrando en el análisis de la doctrina jurisprudencial, las aportaciones más relevantes que se pueden observar son las siguientes:

Respecto al delito de enaltecimiento del terrorismo del art. 578:

1. La STS de 18 de enero de 2017, estimando el recurso interpuesto por el Fiscal, condena a C. M. L., cantante y letrista del grupo musical *Def con Dos*, como autor de un delito de enaltecimiento del terrorismo y de humillación a las víctimas por haber emitido a través

de twitter varios mensajes de contenido laudatorio de las actividades terroristas y ofensivo para las víctimas. La doctrina jurisprudencial que se esboza en la indicada resolución se puede resumir en las interesantes reflexiones que a continuación vamos a señalar:

- No todo exceso verbal, ni todo mensaje que desborde la protección constitucional, pueden considerarse incluidos en el art. 578 del CP. Nuestro sistema jurídico ofrece otras formas de reparación de los excesos verbales que no pasa necesariamente por la incriminación penal, que debe reservarse para las acciones más graves.

- El derecho penal no puede prohibir el odio, no puede castigar al ciudadano que odia. Los sentimientos y las ideas no son punibles (cfr. STS de 17-7-2008 dictada en el caso del 11-M), pero el legislador ha querido que el mensaje de odio que socava las bases de la convivencia y que humilla a las víctimas del terrorismo tenga un tratamiento específico en el art. 578, con una sistemática singularizada frente al tipo previsto en el art. 510 del mismo texto punitivo.

- La extensión actual de las nuevas tecnologías al servicio de la comunicación intensifica de forma exponencial el daño de afirmaciones o mensajes que, en otro momento, podían haber limitado sus perniciosos efectos a un reducido y seleccionado grupo de destinatarios.

- No es admisible una interpretación del art. 578 del CP que para su aplicación exija la valoración de un dictamen pericial sobre la etiqueta que el autor reivindica para su propia obra artística.

- El art. 578 del CP sólo exige el dolo, esto es, el conocimiento de los elementos que definen el tipo objetivo. La afirmación de que el condenado no perseguía la defensa de los postulados de una organización terrorista y de que tampoco buscaba desprestigiar a las víctimas, es absolutamente irrelevante en términos de tipicidad. La estructura típica del delito previsto en el art. 578 del CP no precisa la acreditación de con qué finalidad se ejecutan los actos de enaltecimiento o humillación.

2. La STS de 27 de octubre de 2017 considera que el hecho de retuitear imágenes, vídeos o expresiones claramente laudatorios de las actividades o individuos terroristas cumple suficientemente las exigencias típicas que proclama el art. 578 CP, indicando expresamente que no es necesario, porque el tipo no lo exige, que el acusado asuma como propio, razone o argumente la imagen y su mensaje, ni tampoco que sea el recurrente el que lo haya creado, sino que basta que de un modo u otro accedan a él, y les de publicidad, expandiendo el mensaje a gran cantidad de personas.

3. Las SSTs de 17 y 25 de mayo de 2017, dictadas tras la aprobación de la Directiva 2017/541 de 15 de marzo relativa a la lucha

contra el terrorismo, proclaman que el tipo penal del enaltecimiento del terrorismo previsto por el art. 578 –no así el de humillación a las víctimas– exige para que la conducta sea típica, aun cuando el tipo penal no lo incluye expresamente, que se genere un riesgo para las personas o derechos de terceros o para el propio sistema de libertades, o dicho de otro modo que la conducta suponga una incitación directa o indirecta para la comisión en abstracto de acciones terroristas.

Esta nueva orientación jurisprudencial, consecuencia de la aprobación de la citada Directiva, ha llevado a estimar en vía casacional los recursos formulados por las defensas contra sentencias condenatorias dictadas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, porque en estas resoluciones no se concretó la existencia del riesgo que la Directiva 2017/541 exige para sancionar penalmente tales conductas, o dicho de otro modo no se acreditó como hecho probado que la justificación y/o enaltecimiento supusiera en el caso concreto una incitación, al menos indirecta, a la comisión de acciones terroristas en sentido genérico.

La nueva doctrina jurisprudencial acuñada formula una interpretación constitucional del tipo penal que se puede resumir en los siguientes términos:

– El delito definido en el art. 578 del Código Penal, en su redacción original, dada por la LO 7/2000, de 22 de diciembre, contiene dos conductas claramente diferenciadas: a) el enaltecimiento o justificación del terrorismo, en su aspecto dinámico o delictivo; b) la humillación de las víctimas del terrorismo. Ambas conductas tienen una finalidad diferente. Mediante la primera, se tipifican aquellas expresiones que alaben las acciones terroristas, bajo el fundamento de que propician o pueden propiciar su perpetración, y ponen en riesgo a la sociedad, procedente de individuos que pueden atentar contra los valores más sustanciales de nuestra convivencia. Cuando se enaltece, se está induciendo a la comisión de acciones terroristas. La segunda modalidad delictiva, por el contrario, protege el honor de las víctimas, de tal manera que incrimina las expresiones injuriantes que supongan humillación, mofa, descrédito o desprecio de tales víctimas, por el solo hecho de serlo, de manera que se las vilipendia de forma servil. Aquí no hay riesgo de comisión delictiva, sino puro y simple desprecio y humillación.

– El tipo exige formalmente una actuación del sujeto que suponga justificar delitos de terrorismo o enaltecer a los que hayan participado en ellos. Pero no basta esa objetiva adecuación entre el comportamiento atribuido y la descripción que tales verbos típicos significan.

– Recuerda la STC 112/2016 que en su doctrina sobre tipos penales semejantes ya adelantó, respecto a los referidos a la negación y difusión de ideas que justifiquen el genocidio, que es constitucional la sanción penal si aquella negación y justificación opera como incitación, aunque indirecta, a su comisión (STC 235/2007), es decir, si se genera una situación de riesgo para las personas o derechos de terceros o para el propio sistema de libertades, elemento determinante delimitador de la constitucionalidad del tipo penal.

– La sanción penal de las conductas de enaltecimiento del terrorismo sancionadas en el artículo 578, supone una legítima injerencia en el ámbito de la libertad de expresión de sus autores en la medida en que puedan ser consideradas como una manifestación del discurso del odio por propiciar o alentar, aunque sea de manera indirecta, una situación de riesgo para las personas o derechos de terceros o para el propio sistema de libertades.

– Este riesgo no se encuentra naturalmente presente en la otra modalidad prevista en el art. 578 del Código Penal, esto es, la humillación de las víctimas del terrorismo, tipo delictivo que tiene como fundamento vilipendiar a quien ya ha sido objeto de un ataque terrorista, o bien a sus familiares, aumentando aún más si cabe el dolor que produce el terror, y con el que ningún «riesgo» puede ser exigido para su perpetración y sanción penal.

Respecto al delito de autoadoctrinamiento del art. 575.2 CP, que constituye una de las principales novedades introducidas por la ley orgánica 2/2015 de 30 de marzo, también se han dictado algunos pronunciamientos jurisprudenciales realmente interesantes.

1. La STS de 17 de mayo de 2017 contiene un pormenorizado estudio del delito de autoadoctrinamiento, realizando algunas observaciones que a continuación vamos a tratar de resumir:

– En primer lugar, cuestiona la equiparación punitiva de conductas de tan diferente riesgo, como las referidas al autoadiestramiento, es decir la obtención de conocimientos o prácticas militares o de combate, o en el desarrollo de armas químicas o biológicas, o para la fabricación de explosivos, con la mera formación ideológica.

– El tipo objetivo se formula alternativamente: el acceso habitual a internet o disyuntivamente, la adquisición o tenencia de documentos donde ya no se exige habitualidad, lo que demuestra la desmesurada extensión de su ámbito, pues ni siquiera se exige que se hubieren leído.

– El contenido de las páginas electrónicas a las que se accede o de los documentos que se adquieren o se poseen, deben estar dirigidos o

resultar idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista, o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines. Pero esta exigencia, es objetiva, predicable del contenido al que se accede, se adquiere o se posee.

- El elemento subjetivo del injusto, expresamente requerido, es diverso y contiene un elemento teleológico redoblado; de forma que el acceso habitual a internet o la adquisición o tenencia documental debe ser con la «finalidad de capacitarse», donde el logro pretendido de tal aptitud, a su vez, ha de ser «para llevar a cabo cualquiera de los delitos tipificados en este Capítulo». Elemento subjetivo que obviamente necesita probarse, sin que resulte suficiente para su acreditación el mero contenido de las páginas de internet examinadas o de los documentos poseídos.

- Esta exigencia determina la atipicidad de los actos de autoadoc-trinamiento que se realicen con finalidades investigadoras o de mera curiosidad, y deja fuera de este tipo los efectuados para cometer delitos de naturaleza no terrorista (como pudiera ser un asesinato común); sin embargo permite su aplicación, tanto a su realización con la finalidad de prepararse para cometer un acto terrorista individual y completamente desvinculado de un grupo u organización terrorista concreta, como para integrarse en una de estas estructuras (art. 572.2 CP), o simplemente para colaborar de forma puntual con las mismas (art. 577 CP), de modo que posibilita castigar como autor de estos delitos en su modalidad consumada a quien tan solo se prepara o forma para cometer delitos que castigan a su vez actuaciones que, cuando se ejecuten, se desenvolverán también en el ámbito meramente preparatorio de delitos terroristas en sentido estricto.

- Tal finalidad última de la autoformación, el posibilitar «llevar a cabo cualquiera de los delitos tipificados en este Capítulo», y no exclusivamente, como en los instrumentos europeos se circunscribe a los delitos de «terrorismo» en sentido restringido, conlleva en su correlación con los delitos «relacionados con la actividad terrorista» que se originen solapamientos con algunas de las conductas allí contempladas, y problemas concursales, de no siempre fácil resolución, donde el criterio de la absorción impedirá con frecuencia aplicar el subsidiario de la alternatividad (previsto exclusivamente en defecto de los demás establecidos en el art. 8 CP).

- No cabe identificar la adhesión ideológica con la autoformación para la incorporación a la organización o movimiento terrorista, o para colaborar con la misma, o para la persecución de sus fines, o para la comisión de cualquier otro delito previsto en este Capítulo VII del título XXII; resta un tramo para llegar a estas incipientes resoluciones

manifestadas, que precisa concreción en la tipicidad criminal buscada (no la referencia a un delito concreto sino al tipo delictivo), que obviamente debe ser acreditado.

2. La STS de 15 de noviembre de 2017 examina también el delito de autoadocctrinamiento previsto en el art. 575.2 CP llegando a conclusiones idénticas:

- El sujeto activo que lleva a cabo la conducta típica es el mismo destinatario de los efectos que constituyen su finalidad. Dice el apartado 2 del artículo 575 que las actividades previstas en el apartado anterior el autor las «lleve a cabo por sí mismo». La actividad consiste en «recibir adocctrinamiento» (o adiestramiento militar o de combate, o en técnicas de desarrollo de armas químicas o biológicas, de elaboración o preparación de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfixiantes, o específicamente destinados a facilitar la comisión de alguna de tales infracciones).

- Las modalidades de esa recepción prevista en el art. 575.2 son dos: «cuando el autor acceda de manera habitual a uno o varios servicios de comunicación accesibles al público en línea o contenidos accesibles a través de internet o de un servicio de comunicaciones electrónicas; también comete el tipo el que adquiera o tenga en su poder determinados documentos», sin exigencia en este caso de habitualidad.

- En ese tipo de acción se incluye, además, un elemento subjetivo cuya ausencia hace la acción penalmente insignificante: la finalidad de capacitarse para llevar a cabo cualquiera de los delitos tipificados en este Capítulo (terrorismo). El elemento subjetivo del injusto, expresamente requerido, es diverso y contiene un elemento teleológico redoblado; de forma que el acceso habitual a internet o la adquisición o tenencia documental debe ser con la finalidad de capacitarse, donde el logro pretendido de tal aptitud, a su vez, ha de ser para llevar a cabo cualquiera de los delitos tipificados en este Capítulo.

- Esa doble finalidad debe concurrir en los accesos a servicios de comunicación como resulta de la exigencia de que los contenidos de éstos «estén dirigidos o resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista, o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines». Y cuando la conducta consista en adquirir o poseer determinados documentos, la antijuridicidad se acota con este mismo elemento subjetivo: «que estén dirigidos o, por su contenido, resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines». La norma exige tales características de los contenidos en la red a la que

se accede o en los documentos adquiridos o poseídos, de tal suerte que aquellas tienen que ser abarcadas por el conocimiento del autor.

– Dado que el delito se puede consumir, en esas específicas modalidades, desde el acceso a aquellos específicos contenidos o por la mera adquisición o posesión de los citados documentos, puede decirse que, al menos en tales hipótesis, cabe hablar de lo que viene conociéndose como adelantamiento de las barreras punitivas mediante la incriminación de actos preparatorios (de la capacidad) individuales. Se puede hablar incluso de actos protopreparatorios, si advertimos que, a su vez, la capacidad preparada también ha de vincularse inescindiblemente a una ulterior ejecución de delitos de terrorismo, sin cuya vinculación la autocapacitación sería atípica.

Conclusiones. De la doctrina anteriormente expuesta respecto a ambos tipos penales (enaltecimiento del terrorismo y humillación de las víctimas, y autodoctrinamiento terrorista), pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1.^a El discurso del odio tiene relevancia penal en sus manifestaciones más graves, entre ellas la exaltación y/o justificación de los métodos terroristas y las que supongan desprecio, ofensa, menosprecio o humillación para las víctimas. El dolo del sujeto activo como elemento subjetivo del tipo no queda excluido por la finalidad que aquél pretenda.

2.^a La conducta consistente en el enaltecimiento del terrorismo requiere que las acciones o expresiones laudatorias o justificadoras, además de ser públicas, supongan una incitación, cuando menos indirecta, a la comisión «en abstracto» de acciones de naturaleza terrorista; la constatación de este riesgo sustrae a tales conductas del ámbito de protección de la libertad de expresión.

3.^a Ese riesgo no es necesario acreditarlo en los delitos de humillación o menosprecio a las víctimas del terrorismo en cuanto no constituye un elemento del tipo.

4.^a La probanza del riesgo en el delito de enaltecimiento del terrorismo se determinará en atención a diferentes circunstancias: muy singularmente las características del autor y del destinatario, el contexto en el que se produzca, el impacto que haya tenido en las redes sociales y el propio contenido de los mensajes, expresiones o acciones.

5.^a La conducta consistente en retuitear imágenes, vídeos o expresiones claramente laudatorias de las actividades o individuos terroristas cumple suficientemente las exigencias típicas que proclama el art. 578 CP, de modo que no es necesario que el acusado asuma como propio, razone o argumente la imagen y su mensaje, ni tampoco que sea el recurrente el que lo haya creado, sino que basta que de un

modo u otro accedan a él, y les dé publicidad, expandiendo el mensaje a gran cantidad de personas.

6.^a Los delitos de autoadocctrinamiento y adocctrinamiento pasivo son actos protopreparatorios punibles que obligan a sancionar penalmente conductas previas a las tradicionales conductas preparatorias (conspiración, proposición y provocación para delinquir de los arts.17 y 18 CP).

7.^a Ambos tipos penales requieren inexcusablemente que los contenidos a los que se accede *on line* y los documentos que se posean o adquieran vayan dirigidos a o sean idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista, o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines.

8.^a En ambos tipos penales es necesario un elemento teleológico o finalístico reforzado: la acción debe ejecutarse con la finalidad de capacitarse para cometer alguno de los delitos de terrorismo tipificados en el capítulo (en cualquiera de sus modalidades), de modo que el dolo debe abarcar también el fin perseguido.

9.^a La habitualidad solo es predicable de la primera modalidad típica del autoadocctrinamiento (el acceso *on line* a los contenidos que el tipo penal describe y que se encuentran disponibles en internet o en servicios de comunicación electrónica).

10.^a En todos los casos, deberán aportarse a la investigación elementos indiciarios que acrediten los diferentes requisitos objetivos y subjetivos de los tipos penales que acabamos de mencionar, y dejar constancia en los hechos probados de la concurrencia de todos los elementos típicos expuestos.

11.^a La concurrencia de diferentes calificaciones jurídicas respecto a los hechos investigados, particularmente en lo que atañe al terrorismo internacional yihadista, deberá resolverse conforme a los criterios establecidos en el art. 8 CP; en todo caso, siendo habitual que el *factum* objeto de acusación pueda incardinarse también en otros delitos de riesgo, incluso con mayor reproche punitivo (vg. como integración o colaboración con organización o grupo terrorista), parece aconsejable que la acusación se formule también por todos los delitos para evitar las limitaciones que impone el principio acusatorio.

1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo

1.3.1 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Si en la Memoria anterior quedaba constancia de que 2016, frente al ejercicio precedente, se había caracterizado por la estabilidad de los efectivos de esta Sección, ya se anticipaba entonces, al tiempo de

redactarla, cómo el año 2017 volvía a aportar cambios que, dada la reducida dimensión de la plantilla, la modificaban nada menos que en un cincuenta por ciento. Como ya se anunciaba en aquella ocasión, el ascenso a la primera categoría de la Carrera Fiscal de los Sres. Moix Blázquez y Moreno Carrasco generó dos vacantes que, a comienzos del mes de mayo, vendrían a ser cubiertas por don Ricardo Francisco González Cerrón y don Manuel Campos Sánchez. La excelencia profesional de estos nuevos Fiscales del Tribunal Supremo, reflejada en unos historiales brillantes que en el caso del primero ya incluía una estancia en comisión de servicio en esta Sección, entre julio de 2014 y junio de 2015— se traduce en un desempeño cotidiano caracterizado por el rigor, el interés, el esfuerzo y el estudio, fruto palpable de una sólida y persistente vocación e ilusión por el trabajo, lo que es aún más relevante, tratándose de Fiscales de gran experiencia y muy larga trayectoria. La suma de estas incorporaciones a la amplísima experiencia y el dominio de la materia que caracterizan la rigurosa ejecutoria del cuarto miembro de la plantilla, don Pedro Campoy Rebollo, han venido a cerrar cabría esperar que esta vez de forma más estable— una plantilla de Fiscales de inmejorable nivel, a la que exclusivamente puede hacerse una objeción: su composición exclusivamente masculina, que convierte a esta Sección, salvo error, en la única y última unidad orgánica del Ministerio Público español en que subsiste ese rasgo anacrónico, difícil de entender y justificar en el contexto de nuestra sociedad y de la propia Carrera Fiscal.

Al hilo de ese sustancial relevo pareció oportuno refundir y recomponer las reglas internas de organización y funcionamiento que habían ido haciéndose necesarias a lo largo de los últimos años. A ese propósito responde la Nota de Servicio 2/2017, de la que se dio cumplida cuenta a la Inspección Fiscal, y que cabría describir como una especie de *manual de instrucciones de uso* de todo aquello que atañe al reparto de trabajo (tanto de Fiscales como de funcionarios), régimen de las Juntas de Sección, recopilación de dictámenes y resúmenes de jurisprudencia a los que se hará mención en el apartado dedicado a la coordinación de los Fiscales especialistas, comunicaciones con organismos y particulares, turnos de vacaciones y sustituciones en caso de ausencia, baja o vacante, o, en fin, gestión de los medios materiales, en particular la relativa a los frecuentes problemas que genera el sistema informático, de manera que una lectura completa del documento permite obtener una fiel y completa descripción del funcionamiento de la Sección en todos sus aspectos. Además, la deliberada exhaustividad de esas normas organizativas, exclusivamente dirigidas a evitar situaciones de conflicto y ofrecer soluciones flexibles a problemas reales fruto

de una experiencia previa, ha servido, lejos de generar hábitos burocráticos o mecanicistas, para optimizar la eficacia de la Sección más allá de las concretas situaciones personales o de las circunstancias cotidianas, generando un entorno de seguridad y capacidad de previsión en el desempeño de las distintas tareas, en la medida en que lo que no está ya previsto tiene al menos pautado un procedimiento inmediato de solución. De este modo, además, se descarga al Fiscal Jefe y al resto de los Fiscales de la enojosa e improductiva atención cotidiana a esos aspectos funcionales o accesorios, permitiéndoles concentrar su tiempo y su esfuerzo en la esencial dimensión jurídica de su cometido.

En este plano organizativo, puede reseñarse como especialmente positivo el resultado de la inclusión sistemática en la Junta semanal de Sección, desde la entrada en vigor de la LO 7/2015 que cambió el modelo casacional de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal y como ya se detalló en Memorias anteriores, del debate acerca de todos los recursos de casación en que es parte el Ministerio Fiscal, ya sea en el trámite de personación y previo a la admisión, ya sea en el trámite de alegaciones al recurso propiamente dicho, una vez admitido y formalizada su interposición. En particular es destacable, como se dirá al analizar los datos estadísticos, el alto grado de aceptación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo de los dictámenes emitidos a partir de ese debate semanal en Junta, acerca de la inadmisibilidad *a limine* de los recursos por no reunir los requisitos legalmente exigibles para tenerlos por preparados, pese a que los Tribunales de origen hayan dictado resolución favorable en ese sentido.

Una vez más, y sin que con ello se pretenda convertir esta observación en una mera cláusula de estilo, sino todo lo contrario, reiterar con énfasis una llamada de atención a quien corresponda, procede dejar constancia del pertinaz y patente incumplimiento de los objetivos 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, en cuanto afecta a esta Sección. Después de la comunicación de la Unidad de Apoyo de 25 de febrero de 2016, de la que se dio cuenta en la Memoria anterior, no se ha producido el más mínimo movimiento; aunque paradójicamente resulte difícil valorar como negativas las consecuencias de esa inacción, habida cuenta de las controvertidas referencias –por expresarlo con mesura– que pueden obtenerse, incluso en documentos y acuerdos del Consejo Fiscal, acerca del (insatisfactorio) funcionamiento de tales sistemas en las Fiscalías en que están siendo o han sido ya implantados.

De hecho, ya los escasos y mucho menos complejos medios informáticos de los que dispone la Sección constituyen el origen de frecuen-

tes perturbaciones en el trabajo de la oficina y de los propios Fiscales, que se ve además condicionado por un servicio de atención al usuario muy burocratizado, con escasa o lenta capacidad de reacción a la hora de resolver las incidencias –sin perjuicio en su caso de la actitud voluntariosa de quienes las tramitan– y, sobre todo, palmariamente ajeno al conocimiento de la realidad organizativa y funcional y las elementales necesidades y prioridades de funcionamiento de una Fiscalía. En la mayor parte de los casos, solo la solvencia profesional, la implicación y el esfuerzo de la técnico ubicada en la sede de la Fiscalía General del Estado, D.^a Sandra Viruega Torrero, permite salvar aquellas situaciones en que se hace más evidente la sensación de que los sistemas ofimáticos de los que disponemos, tal y como operan, en lugar de facilitar y agilizar el trabajo sirven para complicarlo y ralentizarlo.

1.3.2 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN

Desde el punto de vista cuantitativo, la actividad de la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo en el año 2017 se resume en las siguientes cifras:

1. Recursos de casación	181
– Ordinaria (art. 86 y ss. LJCA).	172
Derechos fundamentales	163
– Personaciones	63
Admisión-Inadmisión	47
– Oposición	34
– Interposición	–
– Otros	19
Procedimiento Ordinario	3
– Personación	1
– Otros	2
Tribunal de Cuentas	6
– Personación	1
– Admisión-inadmisión	3
– Oposición	2
– En interés de la ley	9
– Dictámenes	9
2. Recurso contencioso-administrativo	78
– Derechos fundamentales	32
– Alegaciones	10

– Alegaciones pieza separada	6
– Conclusiones	2
– Otros	14
– Procedimiento ordinario	46
– Personación	5
– Alegaciones	6
– Legaciones pieza separada	1
– Conclusiones	6
– Otros	28
3. Cuestión de inconstitucionalidad	6
4. Cuestiones prejudiciales TJUE	–
5. Nulidad de actuaciones	4
6. Competencias	90
– Dictamen exposición razonada	64
– Conflicto de competencia	13
– Cuestión de competencia	13
7. Asistencia jurídica gratuita	23
8. Recusaciones	-
9. Errores judiciales	28
– Alegaciones	19
– Otros	9
10. Recursos de revisión	41
– Dictámenes	35
– Otros	6
11. Diligencias preprocesales	4
– Incoación	1
– Trámite	2
– Decreto de archivo	1
12. Varios	6
– Totales	461
– Procedimientos ordinarios	252
– Proc. Derechos fundamentales	199
– Diligencias preprocesales	4
– Varios	6

De acuerdo con estos datos, por segundo año consecutivo continúa la tendencia a la baja en el número total de dictámenes emitidos, si bien con menor intensidad que en el ejercicio precedente. Se computan 461

dictámenes en 2017 frente a 495 en 2016, lo que supone un 6,8 % menos, frente a la reducción de más del 22 % entre 2015 y 2016, que como ya se explicó en su día se debió a un excepcional efecto estadístico al alza, en el ejercicio de 2015, de una «serie» o «saga» de recursos de casación en interés de la ley de idéntico contenido, relacionados con las medidas adoptadas en 2012 a consecuencia de la crisis económica.

Pero aun prescindiendo de esos matices, la cifra global de actividad es inferior a la más baja del último quinquenio (la del año 2012, en el que se computaron 493 dictámenes), muy probablemente aproximándose ya a un umbral más estable –y ligeramente más reducido– fruto de la profunda reforma procesal operada por L. O. 7/2015 que, como también se advirtió en las dos últimas ediciones de la Memoria, recortó de manera notable el ámbito de actuación de la Fiscalía del Tribunal Supremo en el orden contencioso-administrativo. Como era de prever, los números no son ajenos a la supresión del recurso de casación en interés de la ley, en el que antes la intervención del Fiscal era preceptiva, ni al excluyente llamamiento de «las partes» procesales en el trámite de planteamiento de las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en contra de la práctica tradicional que, por aplicación analógica del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, venía determinando igualmente la intervención sistemática del Ministerio Público.

Es, por contraste, destacable y muy relevante la cifra total de intervenciones en el recurso de casación. Tras un inicial retraimiento posterior a la mentada reforma legal, la línea de recuperación que se atisbaba al redactar la Memoria del año pasado parece consolidarse claramente, con un salto de casi el 25,3 %, que se hace especialmente notorio, desde el punto de vista cualitativo, en el caso de los recursos de casación en procedimientos especiales de derechos fundamentales, ya que el efecto relativo de triplicación en los recursos ordinarios queda sin duda atenuado cuando se concreta en cifras absolutas, pudiéndose comprobar que simplemente se pasa de un dictamen a tres, lo que como es obvio carece de verdadera relevancia estadística. Sin embargo, como se acaba de apuntar, el aumento del número de dictámenes en los recursos de casación interpuestos en procesos de protección de los derechos fundamentales sí es significativo, sobre todo si se tiene en cuenta que no obedece solamente al incremento de las alegaciones formuladas en el trámite de oposición al recurso (34 en 2017 frente a 26 en 2016) sino también al número de dictámenes emitidos en el trámite de admisión (47 frente a 29).

En este punto, como ya se ha recordado, conviene tener presente que por acuerdo de Junta de Sección se decidió establecer un especial

control –a través de su estudio en la propia Junta– del cumplimiento de los requisitos de preparación del recurso, en orden a la utilización el cauce procesal previsto en art. 89.6 LJCA, según el cual, aun no cabiendo recurso contra el Auto que tuvo por preparada la casación, «la parte recurrida (...) podrá oponerse a su admisión al tiempo de comparecer ante el Tribunal Supremo, si lo hiciere dentro del término del emplazamiento». Pues bien, de los 47 dictámenes de inadmisión que se hacen constar en el cuadro estadístico, 46 se corresponden con esa actuación de la Fiscalía, y solo 1 con un traslado conferido por la Sala en el trámite de admisibilidad propiamente dicho (además, en el caso de un recurso tramitado con arreglo a la normativa anterior a la reforma). Quiere con ello decirse que esa actividad espontánea de la Fiscalía no solo ha venido a equilibrar en parte el patente déficit de intervención que le depara la nueva ley procesal en este recurso, sino que además, a juzgar por los datos que se reproducirán más adelante, viene teniendo una incidencia muy favorable, en términos de coincidencia con la posterior resolución de la Sala, en el esfuerzo de impedir que los recursos manifiestamente mal preparados que sin embargo han superado el filtro exclusivamente –a veces excesivamente– formal del Tribunal *a quo*, generen una inútil carga de tramitación a la Sala, más allá de ese control liminar de su inviabilidad.

También hay que anotar en el apartado de los incrementos el que, en un porcentaje muy notable, experimentan los dictámenes emitidos en recursos «directos», es decir, en los recursos contencioso-administrativos para cuyo enjuiciamiento en primera y única instancia es competente el Tribunal Supremo. Se registra en este caso un aumento constante desde el año 2015, en el que se computaron 19, que pasaron a 25 en 2016 y ascienden a 79 en 2017.

En sentido contrario se confirma, en cualquier caso, el incremento de la velocidad de extinción de los (hoy suprimidos) recursos de casación en interés de la ley que a la fecha de entrada en vigor de la L. O. 7/2015 se hallaban en trámite. Si en 2016 el número de dictámenes en este tipo de procedimientos se redujo a 24, el 2017 arroja ya un dato directamente revelador de la inminencia de su desaparición estadística: solo 9.

Mayor aún es el previsible impacto de la reforma legal antes mencionada en lo que concierne a las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por si pudiera existir alguna duda sobre su intensidad, de los 29 dictámenes emitidos por la Fiscalía del Tribunal Supremo en 2015 y los 25 de 2016, en el año 2017 la estadística de la Sección en este capítulo pasa a un rotundo e inequívoco cero.

Asimismo, se observa un marcado descenso en el número de cuestiones de inconstitucionalidad (solo 6, por 44 en el ejercicio anterior),

que sin embargo en este caso obedece más a una imagen estadística distorsionada que a un improbable fenómeno de radical reducción de las dudas que pueda albergar la Sala Tercera del Tribunal Supremo acerca de las leyes que cotidianamente aplica. En realidad, se trata tan solo de que a lo largo del ejercicio al que se contrae esta Memoria no se ha producido un fenómeno de «clonación» de conflictos, como por ejemplo el reseñado el pasado año en relación con la normativa reguladora de la estabilidad financiera del sector eléctrico. Cuando se reproducen pleitos de contenido similar, si no idéntico, sobre cuestiones atinentes a una pluralidad de afectados, resulta evidente que la reiteración también idéntica de los sucesivos incidentes del proceso, entre ellos el eventual planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, multiplica en igual proporción el número de dictámenes registrados. En esos supuestos, como es obvio, las cifras no son fieles a la desigual intensidad del trabajo que supone elaborar en su integridad un dictamen extremadamente complejo en algunos casos—, frente a la mera necesidad de reproducirlo modificando y adaptando los puntos concretos que varíen en el resto de la «serie». Desde ese punto de vista, una cifra más corta como la que se ofrece este año puede ocultar un esfuerzo real mucho mayor, teniendo en cuenta que el despacho de este tipo de cuestiones no solo se caracteriza, en general, por la expresada complejidad, sino que además se ve sujeto a la presión de un plazo relativamente corto, aún más apremiante por la necesidad de evacuar la preceptiva consulta con la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional (Instrucción 2/2012, de 27 de junio, *sobre criterios a seguir en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad*).

Igualmente se ha reducido de manera llamativa el número de dictámenes emitidos en procedimientos de error judicial, que pasan de 40 en 2016 a 28, lo que supone un descenso exactamente del 30 %. Es difícil interpretar el significado de este dato, cuya variabilidad en cifras absolutas relativamente cortas (en años anteriores la cifra se movió en torno a la cuarentena de dictámenes por este capítulo, pero en 2013 fueron 24 y en 2012 solo 30), por lo que no cabe sacar conclusiones expresivas de una verdadera tendencia a la baja, sino más bien sospechar que se trata de una simple fluctuación de base aleatoria.

Sí hay que insistir, sin embargo, en que aun cuando se consolidara una reducción significativa de este tipo de asuntos, no sería seguramente en perjuicio del buen funcionamiento de la Justicia ni de la aportación positiva que a ella pueda realizar el Ministerio Fiscal. Como ya se ha denunciado en ocasiones anteriores, la utilización abusiva del procedimiento para la declaración de error judicial con fines patentemente desviados de los que la ley le asigna genera una carga de

trabajo absurda, sobre todo por inútil: la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo –igual que las del resto de las Salas del Alto Tribunal, en particular la Sala especial del art. 61 LOPJ– es nítidamente clara y especialmente rigurosa, sobre todo en el plano formal, a la hora de admitir y (rarísimamente) estimar esta clase de pretensiones, por lo que los habituales intentos de reconducir a través de este procedimiento las mismas pretensiones sostenidas a lo largo de todo el proceso precedente, en sus sucesivas instancias, como si se tratara de un simple recurso de apelación, se terminan viendo sistemáticamente frustrados, hasta el extremo de que no suele exceder de una o dos al año –si llega a darse alguna– el número de ocasiones en que la Sala Tercera estima una demanda de error judicial. De ahí que una disminución significativa del porcentaje de esta clase de asuntos constituiría una muestra de mejor asimilación de las posibilidades y utilidades de las distintas herramientas que ofrece el ordenamiento procesal, en beneficio por otra parte de los intereses de los propios recurrentes, que impelidos por una esperanza absolutamente infundada, o erróneamente decididos a identificar la tarea judicial con una especie de juego de azar, no suelen obtener más resultado que la prolongación innecesaria del proceso y la carga de pagar sus costas.

Y algo parecido sucede con los recursos de revisión, cuyo estrecho y formal filtro legal, conforme a causas tasadas y restrictivamente interpretadas por el Tribunal Supremo, tampoco retrae a quienes, descontentos con una resolución judicial que no les dio la razón, ni siquiera reparan en muchas ocasiones en acomodar mínimamente el fundamento de su pretensión a uno de los mencionados motivos legales. Este desajuste entre el fin lícito del recurso y su utilización como mero cauce de desahogo se tradujo en 2017 en 41 dictámenes de los Fiscales de esta Sección, dos más que en 2016, y sin duda muchos más de los que un uso y entendimiento razonable y conforme a la buena fe procesal podrían justificar.

Los demás datos no invitan a mayores comentarios. A lo sumo cabe señalar un relativo descenso de los dictámenes en materia de competencia (de 118 a 91), imputable sobre todo al menor número de exposiciones razonadas elevadas al Tribunal Supremo por los órganos jurisdiccionales inferiores.

En este punto sí conviene dejar constancia, sin embargo, del excelente funcionamiento del sistema de coordinación establecido entre las Secciones de lo Civil, lo Social, y lo Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, para el despacho de los conflictos de competencia. Dicho mecanismo consiste en que, cuando la Sala especial del art. 42 LOPJ recaba de cualquiera de dichas Secciones el

pertinente dictamen sobre el conflicto planteado, una vez que se registra el procedimiento en la Sección correspondiente al orden jurisdiccional del Órgano que ha elevado el conflicto al Tribunal Supremo, el asunto se examina conjuntamente por las dos Secciones implicadas, y una vez que existe acuerdo sobre cuál ha de ser la postura del Fiscal, el dictamen es elaborado y firmado por la Sección correspondiente al orden jurisdiccional que, según ese criterio compartido, debería finalmente hacerse cargo del asunto. De este modo no solo se evitan posibles desviaciones del principio de unidad de actuación –por lo que sería ciertamente muy conveniente que se generalizase como procedimiento de trabajo en la totalidad de las Fiscalías, dado que en algún caso todavía pueden observarse contradicciones en este tipo de dictámenes– sino que además se asegura que el informe emitido es confeccionado por quienes, dada su especialización, pueden aportar mejores y más exactos argumentos no para rechazar una competencia, sino precisamente para reivindicarla a favor del Órgano jurisdiccional que, a juicio del Fiscal, debe asumirla.

Y, en fin, es preciso aclarar, a modo de cierre de este análisis estadístico, que en el epígrafe «varios», que no constaba en Memorias anteriores, se incluyen actuaciones no registrables en ninguno de los otros capítulos, pero que suponen algo más que el producto del mero funcionamiento ordinario –el vulgar «papeleo», intercambio de notas internas y oficios, etc.– de la oficina de la Sección, en la medida en que requieren de una actuación propia del Fiscal. En particular, se incluyen aquí las comunicaciones con los ciudadanos que, ya sea por el conducto de la Unidad de Atención ciudadana dependiente de la Unidad de Apoyo, o en otros casos directamente, se dirigen a obtener información acerca del estado de los procedimientos en que son parte o de la intervención en ellos de esta Sección.

1.3.3 PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1.3.3.1 *Valoración general*

La última Memoria dejaba pendiente, en este apartado, un juicio acerca de la evolución de los datos relativos a la intervención de la Fiscalía del Tribunal Supremo en el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, regulados en el art. 144 y ss. de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Pues bien, a la vista de las cifras que se han anotado al examinar el aspecto cuantitativo de la actividad anual de la Sección, la sensación extendida a lo largo de los últimos años de que este es un procedimiento cada vez

menos utilizado por los ciudadanos se ve, por segundo año consecutivo, claramente desmentida, al menos en cuanto afecta al Tribunal Supremo. Si el pasado año se ponía de manifiesto que «atendiendo sobre todo al número de personaciones en los recursos de casación, parece que en este ejercicio ese efecto [de disminución del número de intervenciones] 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». Como se desprende de la mencionada relación estadística, las personaciones en esta clase de recurso de casación ascendieron en 2017 a 109, de las que en 62 casos el Fiscal se opuso, no obstante, a la admisión del recurso, y los dictámenes en los recursos «directos» encauzados a través del procedimiento especial ascendieron a 33, lo que supone, en ambos casos, ascensos muy significativos sobre la base de datos –como se ha reiterado– ya incrementados el año anterior. A ello se suma un único dictamen contrario a la admisión conforme a la normativa derogada.

El notable crecimiento de los recursos de casación, así como la cifra paralelamente elevada de oposiciones a la admisión por parte de esta Fiscalía encuentran su razón de ser en una circunstancia que también se anunciaba el año pasado: la inclusión, al diseñar el nuevo modelo casacional (LO 7/2015), en la lista de supuestos en los que el Tribunal Supremo puede apreciar el «interés casacional objetivo», del que consiste en que la sentencia recurrida «haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales» [art. 88.2.i] LJCA). Efectivamente, son muchos los recursos que se apoyan en esa norma para intentar el acceso a la casación. Pero también es cierto que, como igualmente se pronosticaba en aquella Memoria hace doce meses, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ya ha dejado claro en su incipientemente consolidada doctrina sobre la admisión (p. ej., Auto de 15 de marzo de 2017, rec.110/2017) que «el hecho de que la sentencia haya recaído en un procedimiento especial de protección de derechos fundamentales constituye un indicio sobre su posible interés casacional, pero no convierte dicha sentencia en susceptible de casación de forma automática, ya que pesa sobre la recurrente la carga de justificar este extremo mediante una referencia circunstanciada al caso controvertido y al concreto derecho fundamental afectado». De ahí que, como se ha indicado, a la profusa invocación de este supuesto como soporte del supuesto interés casacional del recurso se corresponda una oposición cuantitativamente proporcional de esta Fiscalía a su admisión, en el considerable número de casos en que, tal y como

describe el Auto transcrito, la constatación de que se impugna una sentencia recaída en un procedimiento especial de derechos fundamentales se presenta huérfana de cualquier otra consideración.

1.3.3.2 *Asuntos más relevantes*

El grave conflicto político y social planteado en la Comunidad Autónoma de Cataluña a partir de las actuaciones del Gobierno de la Generalidad y el Parlamento catalán que desembocaron en la aplicación del artículo 155 de la Constitución el 27 de octubre de 2017 ha extendido sus consecuencias, como es notorio, a los más diversos aspectos institucionales, económicos y, por supuesto, jurídicos, alcanzando como cabía esperar al ámbito contencioso-administrativo, y en particular a la esfera de competencia del Tribunal Supremo. Aunque la mayor parte de las controversias judiciales originadas en esos acontecimientos determinaron la actuación de esta Fiscalía ya iniciado el año 2018, por lo que quedan fuera del marco temporal de esta Memoria, sí cabe dar razón aquí de dos intervenciones de esta Sección.

La primera tuvo lugar con ocasión de un recurso interpuesto contra una actuación del Ministerio de Hacienda anterior a la aplicación del citado art. 155 CE. Se trata concretamente de un procedimiento para la protección de los derechos fundamentales entablado por los miembros del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea contra dos Órdenes ministeriales de septiembre de 2017 por las que, «en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en la Comunidad Autónoma de Cataluña», se requería al Presidente de la Generalitat para que adoptase un acuerdo de no disponibilidad sobre el presupuesto de la Comunidad relativo a determinados créditos, y desatendido dicho requerimiento, se acordara directamente la no disponibilidad de los mismos. Los senadores recurrentes invocaban su derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución, que consideraban infringido por entender que tales decisiones no podían adoptarse sino, precisamente, mediante la aplicación del artículo 155 CE, que exige un debate y acuerdo del Senado. Estimaban por tanto que el procedimiento elegido por el Gobierno vulneraba su derecho a participar, como parlamentarios, en la adopción de esas decisiones. En octubre la Fiscalía se enfrentó únicamente, oponiéndose, a la pretensión de que la Sala Tercera del Tribunal Supremo adoptara medidas cautelares, esencialmente de suspensión de los efectos de las disposiciones recurridas, ya que tal pretensión no reunía los requisitos legales. Ya en el ejercicio de 2018 se suscitó por la Sala la cuestión de fondo,

entendiendo esta Sección que no existía vulneración del derecho invocado por cuanto el *ius in officium* de los parlamentarios no puede ejercitarse sino en el ámbito del propio funcionamiento de las Cortes, agotando las vías previstas a tal fin, que en este caso incluían la adopción de iniciativas parlamentarias (ni siquiera intentadas) para plantear un conflicto de competencia entre el Senado y el Gobierno, materia respecto de la que el Tribunal Supremo carece de jurisdicción, lo que no podía ser ignorado sin riesgo de incurrir en fraude de ley. El Tribunal Supremo acogió ambas argumentaciones del Fiscal.

El otro procedimiento, también con ocasión de la solicitud de medidas cautelares, y ya específicamente referido a la aplicación del art. 155 CE, fue incoado a instancia del cesado presidente de la Generalitat y los miembros de su gobierno, con la pretensión de suspender, precisamente, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 por el que se formalizaba la propuesta de adopción de dichas medidas dirigida al Senado. Sin perjuicio de poner de manifiesto, una vez más, que la pretensión cautelar no se justificaba con arreglo a las exigencias de la ley, y en cualquier caso, autorizadas ya las medidas por el Senado, la resolución recurrida había agotado sus efectos y tal suspensión quedaba vacía de contenido (igual que el propio recurso), esta Fiscalía ya advirtió sobre la irrecurribilidad de los actos impugnados en el orden contencioso-administrativo y la falta de jurisdicción del Tribunal, puesto que el acto recurrido carecía de autonomía en el ámbito competencial del Gobierno, al tratarse simplemente del acto de iniciación de un procedimiento constitucional de naturaleza parlamentaria (el regulado en el art. 155 CE), obviamente excluido del ámbito del Derecho Administrativo. Tras rechazar en efecto la pretensión cautelar, la Sala planteó a las partes y estimó la mencionada falta de jurisdicción, archivando el procedimiento.

Dentro de este mismo apartado de los derechos fundamentales, pero ya al margen del conflicto catalán, cabe reseñar por ejemplo la sentencia de 3 de abril de 2017 recaída en el recurso 2249/2015, que se refiere a uno de los más complejos asuntos suscitados en los últimos años en esta Sección. Se trata de la ejecución de la sentencia de la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2008 por la que, estimando un recurso de casación interpuesto contra la que había dictado el TSJ de Madrid, reconoció el derecho de un numerosísimo grupo de vecinos de una urbanización próxima al aeropuerto de Madrid-Barajas a que se adoptaran las medidas necesarias para el cese de la lesión de su derecho a la intimidad del domicilio, vulnerado por el ruido procedente de las operaciones de aterrizaje y despegue de los aviones. La abierta formulación del fallo casacional ha dado lugar a

un sinnúmero de incidentes y recursos acerca de los términos en que ha de llevarse a cabo su ejecución, constituyendo la sentencia que se acaba de citar la resolución de uno de los sucesivos recursos de casación interpuestos contra decisiones de la Sala de instancia en ese contexto. Lo relevante es que, en este caso, el Tribunal Supremo ha señalado un procedimiento específico para la determinación de las medidas que han de adoptarse, basado en la aplicación del Reglamento 598/2014, de 16 de abril de 2014, del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre el establecimiento de normas y procedimiento con respecto a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión. Al tiempo de redactar estas líneas se siguen ante el órgano de ejecución –el TSJ de Madrid– los trámites derivados de esa decisión del Tribunal Supremo, cabe esperar que con más posibilidades de éxito que las actuaciones desarrolladas con anterioridad, sobre todo al haber aclarado la Sala que el fallo de la sentencia de 2008 no incluye en ningún caso la posibilidad de exigir el cese de los sobrevuelos, pretensión que a juicio de esta Fiscalía venía constituyendo uno de los obstáculos principales para la resolución del conflicto.

Otro de los asuntos sobre vulneración de derechos fundamentales más relevantes, por su novedad, a los que se enfrentó esta Sección en el ejercicio anual examinado fue el relativo al Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2017 por el que se hicieron públicos los criterios para la elaboración de una terna de candidatos a la plaza de Juez titular del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que corresponde a España. Una asociación de Jueces recurrió dicha disposición por entender que la limitación de edad que establecía para los candidatos (no ser mayor de 61 años) vulneraba el derecho fundamental a la igualdad por doble motivo: por razón de edad y por razón de sexo. La Fiscalía apoyó la primera pretensión, por entender que el Gobierno no había justificado en términos constitucionalmente idóneos esa distinción por razón de la edad, y el Tribunal Supremo se pronunció en el mismo sentido, anulando dicho requisito, si bien la sentencia contó con dos votos particulares, uno de ellos concurrente (del presidente de la Sala).

En fin, merece la pena realizar una sucinta referencia –especialmente por su interés para el propio Ministerio Fiscal– a los recursos de casación que resolvió la STS de 12 de julio de 2017, rec. 1226/2016, interpuestos por el Abogado del Estado y la propia Fiscalía contra una sentencia del TSJ de Canarias que había considerado vulnerado el derecho del artículo 24 de la Constitución y el derecho de sufragio pasivo incluido en el art. 23 CE en el caso de una juez, candidata a las elecciones legislativas como diputada, respecto de quien se siguieron unas diligencias preprocesales del Ministerio Fiscal relativas a la posible existencia de indicios de

una infracción del deber de abstenerse en un procedimiento penal. Aunque una apreciación suficiente de las circunstancias del caso exige la lectura completa de la sentencia del Tribunal Supremo (y del voto particular que la acompaña), y seguramente resulta más significativa por la singularidad del hecho que por su previsible trascendencia como precedente jurisprudencial, sí merece reseñarse en este apartado porque una de las cuestiones nucleares que se ventilaban en el procedimiento era la de si el Ministerio Fiscal puede o no iniciar un procedimiento, en forma de «diligencias preprocesales», con la finalidad de determinar la existencia de motivos para denunciar ante el Promotor de la acción disciplinaria del CGPJ la posible existencia de una infracción de esa naturaleza, cometida por un Juez, o por el contrario la exclusividad competencial en la materia atribuida al Consejo General del Poder Judicial exige, por imperativo del principio de independencia judicial, que el Fiscal se limite estrictamente a remitir al Consejo las denuncias que reciba, sin más margen de intervención. En este concreto punto (como queda dicho, la sentencia aborda otras cuestiones de diverso interés, pero no tan novedosas como esta), la Sala llega a la conclusión –defendida por esta Fiscalía y previamente por la de la Comunidad Autónoma de origen– de que en efecto está dentro de las facultades del Fiscal llevar a cabo las actuaciones imprescindibles para formar criterio acerca de la existencia de motivos bastantes para instar la actuación disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial, sin que ello suponga una inmisión en las competencias de dicho órgano de gobierno del Poder Judicial ni pueda identificarse con la tramitación de un procedimiento sancionador, siempre y cuando, precisamente, se limite a ese específico y limitado objeto y su contenido no condicione el eficaz ejercicio del derecho de defensa en el ulterior del procedimiento disciplinario.

1.3.4 OTROS DICTÁMENES

Fuera del específico marco del procedimiento de protección de los derechos fundamentales, en el ejercicio correspondiente a esta Memoria cabe reseñar, como siempre a mero título ilustrativo y dejando inevitablemente fuera de esta limitada enumeración muchos casos de notable interés, los siguientes asuntos:

1.3.4.1 *Casación y nulidad de actuaciones*

Paradójicamente, en cuanto que con ello se desatiende el título de este apartado, la primera de las cuestiones relevantes de las que en él se

va a dejar constancia no hace referencia a un procedimiento dictaminado por el Ministerio Fiscal, pero puesto que se trata de una decisión del Tribunal Supremo de extrema importancia vinculada con carácter general al recurso de casación, resulta obligado reseñarlo en esta Memoria.

Dicha decisión se contiene en el Auto de 11 de diciembre de 2017 (rec. 3711/2017), en el que la Sala aborda uno de los más importantes problemas interpretativos suscitados por el nuevo modelo de casación contencioso-administrativa: la consideración del recurso de casación como medio de impugnación posible y, en su caso, exigible, tanto a los efectos de decidir si contra una sentencia cabe promover un incidente de nulidad de actuaciones, lo que exige que sea firme (art. 241 LOPJ) como de considerar agotada la vía judicial ordinaria en orden a la interposición de recurso de amparo [art. 44.1.a) LOTC]. La cuestión, como es obvio, se suscita a consecuencia de esa novedosa concepción del sistema casacional que frente al régimen formal cerrado anterior a la reforma, en el que se catalogaban nítidamente las resoluciones recurribles y los motivos tasados de recurso, presenta ahora un modelo abierto en el que la decisión de admisibilidad del recurso de casación pivota sobre un concepto jurídico indeterminado (el interés casacional objetivo) en cuya concreción interviene cierto margen de discrecionalidad jurídicamente motivada del Tribunal. De este modo, como afirma el Auto reseñado, «solo cuando se haya decidido la inadmisión del recurso de casación se podrá afirmar que contra la resolución judicial impugnada no cabe recurso ordinario ni extraordinario, lo que es claramente novedoso». Esto significa –prosigue la Sala– «que la condición de inimpugnabilidad de la resolución de instancia solo tiene lugar cuando la declaración de inadmisión del recurso de casación por el Tribunal Supremo se produce, no cuando aquella es dictada».

La consecuencia es evidente: si solo en ese momento es posible saber si la sentencia era «firme», es más que probable que haya transcurrido el plazo para promover el incidente de nulidad de actuaciones contra ella, y –con arreglo a la misma lógica– resulte también inviable el recurso de amparo, con lo que podría llegar incluso a discutirse si el nuevo recurso de casación es a estos efectos un medio de impugnación *exigible* para el agotamiento previo de la vía judicial.

La solución que ofrece la Sala es nítida y permite resolver ambos problemas, en cuanto aclara que a partir –y por tanto *solo* a partir– del momento en que la propia Sala Tercera del TS declare la inadmisibilidad de la casación se abre la vía (y, en consecuencia, el plazo) para interponer el incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano que dictó la sentencia recurrida. Cabe así deducir que, si bien corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre las condiciones de admi-

sibilidad del recurso de amparo (por eso la Sala del Tribunal Supremo no lo menciona), dicha solución permite resolver también, por razones obvias, esta otra cuestión, puesto que si no se ha admitido la casación, parece claro que el modo exigible de agotamiento de la vía ordinaria previa al amparo será la referida interposición del incidente de nulidad, cuando proceda en atención a la naturaleza del vicio imputado a la sentencia que, en virtud de la inadmisión de la casación, cobra firmeza.

1.3.4.2 *Recursos de casación contra sentencias del Tribunal de Cuentas*

Mediante Auto de 31 de mayo de 2017, dictado en el recurso de casación 60/2017, la Sala Tercera del Tribunal Supremo dio respuesta a otra de las incógnitas derivadas de la reforma del modelo casacional llevado a cabo por LO 7/2015, a la que ya se han hecho múltiples referencias en estas páginas.

El problema, en síntesis, era el siguiente: la mencionada reforma legal sustituyó, como ya se ha apuntado, el tradicional modelo casacional basado en la enumeración tasada de motivos de infracción de ley y quebrantamiento de forma por un sistema más *abierto* que se centra en la existencia de un interés casacional objetivo, cuya alegación y acreditación por quien formula el recurso opera como requisito de admisibilidad del mismo. Sin embargo, el legislador omitió cualquier referencia a los efectos de la reforma respecto de los recursos de casación interpuestos contra sentencias del Tribunal de Cuentas, que, como también es sabido, se regulan en su Ley de Funcionamiento, de 5 de abril de 1988 (en adelante, LFTCu). Dicha ley, que no ha sido objeto de modificación simultánea a la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que la competencia para conocer de dichos recursos corresponde a la Sala Tercera del Tribunal Supremo (arts. 52.2 y 81.1) pero establece en su artículo 82 su propio catálogo cerrado de motivos de casación, no coincidentes en su totalidad con los que establecía el artículo 88 de la LJCA anterior a la reforma, y añade en el artículo 84.1 lo siguiente: «Los recursos de casación y revisión se prepararán, interpondrán, sustanciarán y decidirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, sin que sea necesaria garantía de depósito alguno». Además, la norma reguladora del órgano de enjuiciamiento contable mantiene un límite cuantitativo (600.000 euros) para la recurribilidad de la sentencia, que como es sabido ha desaparecido de la Ley procesal de la Jurisdicción contenciosa.

En el procedimiento en el que recayó el auto comentado, la sentencia (de apelación), dictada por la Sala de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas con posterioridad a la entrada en vigor de la LO 7/2015, fue recurrida en casación tanto por el Ministerio Fiscal como por una de las partes. Pero mientras que el Fiscal, atendiendo al citado art. 84 LFTCu, preparó el recurso con arreglo a la nueva normativa procesal de la LJCA, es decir, conforme al sistema de interés casacional objetivo, el otro recurrente lo hizo acogiéndose al régimen especial de la LFTCu. La Sala del Tribunal de Cuentas tuvo por preparados ambos, pero esta Fiscalía del Tribunal Supremo, al formalizar su propio recurso, se opuso a la admisión del deducido por la parte contraria, alegando que el modelo procesal especial del órgano contable había de entenderse derogado por la LO 7/2015.

El auto, partiendo de un cumplido estudio de la evolución histórica normativa del problema, acoge la tesis de la Fiscalía, estimando derogado el sistema de motivos que –dice la Sala– «a nuestro juicio, no puede ser mantenido solo para el Tribunal de Cuentas so pena de mantener una regulación legal (...) que, en este punto, resulta difícilmente conciliable con el régimen instaurado por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio», porque «en otro caso no sería posible dotar de eficacia a la remisión contenida en el artículo 84.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas», que más arriba se ha transcrito. En consecuencia, el recurso ha de ajustarse a las exigencias del art 89.2 LJCA (acreditación de un interés casacional objetivo), sin límite cuantitativo y «sin que haya de fundarse en los motivos previstos en el artículo 82.1» de la LFTCu.

Pero además esta importante resolución incluye otra decisión relevante, ya que, en lugar de estimar la pretensión de inadmisión opuesta por la Fiscalía, decide retrotraer las actuaciones al trámite de preparación, para dar al recurrente la oportunidad de intentar la casación conforme a la legislación vigente. Apoya la Sala esta decisión en que «las dos posibles opciones» –ajustarse al régimen de la LFTCu o al de la LJCA reformada– «eran, desde luego, posibles y razonablemente defendibles, sin que la que ahora hemos considerado acertada se presentara como indubitada o evidente, por lo que no puede hacerse recaer sobre el recurrente las consecuencias del desacierto en la opción elegida». Aun cuando la retroacción del proceso sin que concurra –o al menos sin concretar– un motivo de nulidad pudiera estimarse heterodoxa, lo cierto es que desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva parece una solución proporcionada y razonable.

1.3.4.3 *Procedimientos ordinarios relacionados con la protección de los derechos de los consumidores*

En la Memoria anterior se dejaba constancia de una importante decisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo relativa a la intervención del Fiscal en el trámite de preparación de las cuestiones prejudiciales ante el TJUE, que acogía la tesis de la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 7 de enero, en el sentido de que la legitimación del Fiscal incluye aquellos supuestos en los que se trate de la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. Pues bien, en el presente ejercicio se ha producido una resolución de la misma Sala aún más importante si cabe en relación con la intervención del Ministerio Público en defensa de los consumidores. En efecto, mediante providencia de 7 de noviembre de 2017, recaída en el procedimiento ordinario 506/2017, la Sala dio traslado al Fiscal, a instancia de la parte actora y al amparo del art. 15.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para que pudiera «valorar la posibilidad de personación en el mismo». Naturalmente la Fiscalía se acogió a esa posibilidad, y se incorporó al procedimiento.

Conviene sin embargo aprovechar esta reseña, sin duda positiva, para hacer alguna aclaración sobre el funcionamiento de ese mecanismo procesal del art. 15 LEC. Desde luego no cabe argumentar, frente a su utilización, que si el Ministerio Fiscal hubiera estimado que concurrían las condiciones para accionar por sí mismo, habría actuado espontáneamente como demandante conforme al art. 11.5 de la propia LEC. Al contrario, la «llamada al proceso» prevista en el art. 15 constituye un instrumento complementario incuestionablemente útil para activar la actuación de la Fiscalía en asuntos de los que no tenga conocimiento previo, lo cual es harto probable si se compara la proteica amplitud de materias que abarca el denominado Derecho de los consumidores y usuarios con la escasa dotación y capacidad del Ministerio Público en este ámbito. Pero —y este es el punto sobre el que conviene hacer una aclaración— lo que no es dable es presumir que, en virtud de esa llamada, la postura del Fiscal, forzosamente basada en postulados de legalidad e imparcialidad, vaya a coincidir con la de la parte demandante. De hecho, un buen ejemplo es el concreto caso comentado, relativo a la adopción de un Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial relativo a la creación de órganos especializados en determinados procedimientos atinentes a los préstamos hipotecarios (las llamadas «cláusulas suelo»). La Fiscalía, una vez personada en el procedimiento y estudiados los términos de la demanda, se vio obligada a oponerse —al menos interinamente, pen-

diente de la práctica de la prueba— a la pretensión de la parte actora, no tanto por el fondo de la cuestión como, precisamente, por el modo en que había sido planteada. En cualquier caso, el proceso sigue su curso y no cabe prejuzgar en este momento la posible posición definitiva del Fiscal en la fase de conclusiones.

Otra relevante actuación de la Sección en esta materia fue la incoación de diligencias preprocesales a partir de una solicitud formulada por la asociación Automovilistas Europeos Asociados (AEA), relativa al modelo de gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial que obligatoriamente han de realizar los conductores que han perdido todos los puntos de su carnet de conducir en virtud de sanción administrativa o condena penal. A juicio de dicha entidad, el hecho de que la organización e impartición de estos cursos se adjudique en bloque mediante un sistema de concesión administrativa, en lugar de acudir al régimen de mera autorización administrativa que, paradójicamente, es el que se aplica a la formación inicial de los conductores (auto-escuelas), genera a juicio de la asociación mencionada una situación de monopolio incompatible, en el contexto de la legislación y europea, con el principio de libre competencia, tal y como de hecho habían apreciado en distintos informes la Comisión Nacional de la Competencia, la Autoritat Catalana de la Competencia, el Defensor del Pueblo y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Tras recabar algunos antecedentes, se tuvo conocimiento de que en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ya se tramitaba un recurso por los mismos hechos, por lo que las diligencias fueron remitidas a la Fiscalía de dicho Órgano, a fin de que se personara de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15 LEC en el procedimiento, que a esta fecha no ha concluido.

1.3.4.4 *Interés de ley*

En numerosas ocasiones, dentro y fuera del texto de la Memoria, desde esta Sección se ha manifestado cierto pesar por la desaparición del recurso de casación en interés de la ley, que no solo recorta notablemente el ámbito de actuación del Fiscal ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino que además suprime una vía de configuración de la doctrina jurisprudencial especialmente idónea para resolver problemas hermenéuticos en la aplicación de normas jurídicas que, como la propia LJCA exigía, tienen una especial incidencia por sus efectos en el plano cuantitativo o cualitativo. El hecho de que la estricta doctrina de la Sala a la hora de admitir y estimar este

tipo de recursos hubiera reducido enormemente sus posibilidades de éxito no hace obstáculo a esa valoración, puesto que también en la desestimación de muchas de las pretensiones formuladas por las Administraciones Públicas (el Ministerio Fiscal estaba igualmente legitimado, pero raramente ha hecho uso activo de este recurso, si es que lo ha hecho alguna vez) se incluían con frecuencia apreciaciones o valoraciones del Tribunal de enorme utilidad para la interpretación, o –más bien, dada esa mayor proporción de fallos desestimatorios– para tener claro cómo no debía ser interpretada la norma en cuestión.

Un par de ejemplos de esa dimensión útil de este tipo de recursos puede citarse, ya en su fase de extinción, como se ha dicho al comentar los datos estadísticos, en los casos que siguen:

Por sentencia de 24 de marzo de 2017 la Sala Tercera desestimó la casación en interés de ley interpuesta contra la Administración del Estado contra una sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid, relativa al derecho de reunión y manifestación de los miembros de la Guardia Civil. El recurso formulado por la Administración, pretendía que la Sala asumiera una determinada interpretación de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, para la aplicación a la Guardia Civil del artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, que objetivamente suponía una clara restricción del ejercicio de estos derechos. El Tribunal desestimó el recurso atendiendo a los argumentos de esta Fiscalía, en especial los relativos a la imposibilidad de acreditar un grave daño para el interés social cuando la propia Administración había autorizado al menos en dos ocasiones anteriores, bajo la vigencia de la misma norma, manifestaciones similares a las que ahora se trataban de proscribir.

La sentencia de 16 de septiembre de 2017 (rec. 2452/2016) es reseñable, por dos razones. La primera es que la Sala Tercera del Tribunal Supremo revisa y parece abandonar la doctrina iniciada por ella misma en Sentencia de 7 de julio de 2014, rec. 2490/2013, según la cual la casación en interés de ley no podía admitirse si contra la sentencia impugnada cabía, en atención a la cuantía superior a 30.000 euros, recurso de casación para la unificación de doctrina, entendiendo a estos efectos que «una cosa es que una sentencia fuese irrecurrible en casación para la unificación de doctrina por razón de la cuantía y otra distinta que, siendo recurrible, no pueda recurrirse porque el interesado no puede presentar sentencia de contraste, lo que no hace al recurso de casación en interés de ley en admisible». Ahora, como queda dicho, la Sala parece cambiar de criterio, desestimando ese motivo de inadmisión «porque difícilmente se puede interponer un

recurso de casación para la unificación de doctrina cuando no hay sentencia de contraste, respecto de la cual se haya llegado a ‘pronunciamientos distintos’ respecto de los mismos litigantes ‘u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales’».

Aparte de ese relevante cambio doctrinal, el segundo aspecto importante es que la Sala Tercera estima el recurso en interés de la ley interpuesto por la Junta de Andalucía contra una sentencia que había estimado que para sancionar administrativamente a las empresas por incluir cláusulas abusivas en sus contratos era necesario que el carácter abusivo de dichas cláusulas hubiera sido declarado previamente por un órgano judicial civil. El Tribunal Supremo, de acuerdo con la tesis de la Administración recurrente y de esta Fiscalía, considera que esa doctrina obedece a una interpretación y aplicación errónea del artículo 82 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*, que –aclara– «no impone ese pronunciamiento previo de los jueces civiles, pues dicho precepto se refiere a la eventual subsistencia del contrato cuando ya ha habido una declaración judicial de nulidad de la cláusula abusiva».

1.3.4.5 Competencia

Los dictámenes sobre competencia judicial constituyen una de las ocupaciones estadísticamente más abultadas del Ministerio Fiscal en el ámbito contencioso-administrativo, especialmente en las Fiscalías territoriales. Entre los asuntos atinentes a esta materia que despachó la Fiscalía del Tribunal Supremo en el período abarcado por esa Memoria merece ser mencionado el procedimiento n.º 31/2017, y más concretamente el Auto dictado por la Sala el 25 de octubre de 2017, no porque su contenido sea novedoso ni resuelva una cuestión de especial relevancia o dificultad, sino por la trascendencia que puede tener el criterio empleado por el Tribunal Supremo, si resultara extrapolable, precisamente, a la institución del Ministerio Fiscal.

El caso de autos era, como queda dicho, sencillo: se trataba de determinar cuál es el órgano judicial competente para conocer de un recurso interpuesto contra una resolución presunta –por silencio– del presidente del Consejo de Estado, desestimatoria de un recurso de alzada contra un acto de su Secretario General, dictada en aplicación de la Ley de Transparencia. La Sala, tras reconocer que el Consejo de Estado no aparece

en la enumeración de órganos cuyas resoluciones corresponde revisar al Tribunal Supremo, contenida en el artículo 12 LJCA, resuelve sin embargo – citando dos precedentes del año 2000 y otro de 2003– que la competencia es, en efecto, de la Sala Tercera del Alto Tribunal. Para llegar a esa conclusión la Sala parte de la base (expresada ya en el Auto de 6 de octubre de 2000, recaído en el mencionado recurso 918/2000, que a su vez cita sentencias de los años noventa) de que pese a la definición del Consejo de Estado como «supremo órgano consultivo del Gobierno», en realidad «[e]l hecho de que no forma parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilita para el cumplimiento de esa tarea, mas allá de su condición esencial de órgano consultivo del gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones Públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución». Y añade que una interpretación literal de la LJCA «conduciría además a residenciar los acuerdos del Consejo de Estado en materia de personal, en el Tribunal Superior de Justicia en cuya circunscripción tuviere su domicilio el demandante, no se compadece con la posición de dicho órgano de relevancia constitucional en el armazón institucional del Estado, La falta, pues, de referencia expresa de dicho órgano en el cuadro de competencias de la Ley Jurisdiccional obliga a encuadrarlo en el marco de aquél Tribunal que tenga atribuido el conocimiento de órganos similares, en cuanto a su significación o relevancia constitucional, como son, según hemos visto, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo».

Pues bien, si se pone en relación ese razonamiento con el texto del artículo 2.1 del Estatuto Orgánico de Ministerio Fiscal, reformado en 2007 («El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad»), y se tiene en cuenta que ninguno de los órganos de esta institución, en particular el Fiscal General del Estado, se mencionan en las normas de atribución de competencia judicial de la LJCA, lo que conduce a la aplicación de la cláusula residual de asignación al Tribunal Superior de Justicia [hoy art. 10.1.m)], podrá comprenderse sin necesidad de más comentario el porqué de la inclusión de esta referencia en la presente Memoria. Si acaso existieran razones para un tratamiento diferente al Ministerio Fiscal –o al menos al Fiscal General del Estado– del que merece el Consejo de Estado, atendidos los términos de esa comparación no parecen desde luego evidentes, por lo

que sin duda será oportuno, en cuanto haya ocasión para ello, tratar de obtener un pronunciamiento al respecto del propio Tribunal Supremo.

1.3.5 PRONUNCIAMIENTOS DE LA SALA EN RELACIÓN CON LOS DICTÁMENES DE LA FISCALÍA

A lo largo de 2017 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo notificó a la Fiscalía, a través de esta Sección, un total de 324 resoluciones (24 más que el año anterior). De ellas, 121 en materia de derechos fundamentales y el resto en procedimientos ordinarios. Como ya se advirtió en la anterior Memoria, la ligera disminución detectada en 2016 pudo tener su origen en cierta ralentización pasajera tras la entrada en vigor de la reforma legal de 2015 que, como se ha expuesto en las páginas precedentes, ya se ha visto superada, constatándose un ritmo claramente creciente en el ingreso –y también en la inadmisión– de recursos de casación. De hecho, del total de esas 324 resoluciones, 158 –es decir, casi la mitad, fueron Autos, frente a solo 98 sentencias, y el resto Providencias y Decretos, aunque como en años anteriores hay que aclarar que estas cifras únicamente incluyen las decisiones del Tribunal (o del correspondiente 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 90,12 % de las resoluciones notificadas coincidieron plenamente con las pretensiones del Ministerio Público, superando notablemente la cifra del 88,6 % registrada en el pasado ejercicio, cifra que se eleva al 92,9 % si se suman los casos de conformidad parcial, superando también el dato del pasado ejercicio (91,2 %). Atendiendo a la naturaleza de la resolución, fueron conformes total o parcialmente 96 de las 98 sentencias notificadas, es decir, nada menos que el 97,9 % (la conformidad total se dio en 89 de ellas, el 90,81 %) y, en cuanto a los autos, hubo un 87,3 de conformidad plena, que se eleva al 88,6 % al agregar los supuestos de conformidad parcial.

1.3.6 ACTIVIDADES EN EL ÁMBITO DE LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Igual que en años precedentes, el ejercicio de la función del Fiscal de Sala Delegado para la materia contencioso-administrativa, que supone la coordinación a nivel estatal de los criterios y actuaciones del Ministerio Fiscal en este ámbito, se concretó en un contacto fre-

cuenta con los Fiscales especialistas que desempeñan su labor en las distintas Fiscalías, cuyas consultas, daciones de cuenta e informaciones se atienden de la manera más rápida y eficaz posible, procurando una comunicación directa y en muchas ocasiones informal, sin perjuicio de un escrupuloso respeto al cauce jerárquico siempre que se trata de transmitir criterios de actuación que implican la adopción de decisiones que competen a los respectivos Fiscales Jefes, o que estos deben en cualquier caso conocer.

En este ámbito son especialmente relevantes las cuestiones relativas a la tramitación de los recursos de casación, concretamente en su fase de preparación, dado que como consecuencia de un defectuoso funcionamiento de las oficinas judiciales –y más concretamente del sistema de notificaciones, en particular en aquellos supuestos en que la comunicación con la Fiscalía se opera a través de la aplicación informática LexNet- se viene dando con alguna habitualidad la circunstancia de que en la Fiscalía del Tribunal Supremo se tiene conocimiento, a través de la notificación de otras resoluciones, de que se ha preparado un recurso de casación contra una sentencia dictada en un procedimiento en que era parte el Ministerio Fiscal, sin que conste que se haya efectuado el correspondiente emplazamiento a la Fiscalía de origen, o esta lo haya remitido, con la documentación necesaria para el trámite de admisión, a esta Sección.

En la mayor parte de los casos se observa, como queda dicho, que el problema surge efectivamente por la inexistencia de tal emplazamiento, que en algunos supuestos lleva aparejada además la falta de notificación de la sentencia misma, lo que como es obvio genera una situación de patente indefensión a la Fiscal. Para subvenir a este tipo de incidencias, se comprueba directamente con la Fiscalía de origen la inexistencia de la notificación (en algún caso aislado se ha podido detectar sin embargo que era la propia Fiscalía la que por error no había trasladado el emplazamiento a esta Sección), procediendo en tal caso a solicitar a la Sala del Tribunal Supremo que la nulidad de las actuaciones y su retroacción, mediante devolución al órgano judicial *a quo*, para que se lleven a cabo correctamente los trámites omitidos. Petición que, hasta el momento, viene efectivamente siendo estimada por la Sala.

En otro orden de cosas, ya se había expuesto en alguna Memoria anterior el problema que supone, en el contexto de una sensiblemente creciente litigiosidad frente a resoluciones adoptadas por los órganos del Ministerio Fiscal o que afectan a sus miembros –que además vienen siendo conocidas por órganos judiciales de distinto ámbito territorial y funcional–, el hecho de que la representación y postulación procesal que, en nombre de esta institución, corresponde al Abogado del Estado con-

forme al art. 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no venga normativamente acompañada por un mecanismo formal de relación, información o consulta entre el representante —el Abogado del Estado— y el representado o afectado —el Ministerio Fiscal— en orden a facilitar al primero los instrumentos idóneos para la defensa de la posición jurídica del segundo, y a este la información imprescindible no solo para facilitar esos datos, sino incluso para conocer la existencia del procedimiento, cuando se trata de asuntos en los que formalmente el recurso se dirige contra el Ministerio de Justicia, como órgano autor de la resolución impugnada.

Pues bien, este año resulta satisfactorio poder, por fin, dar cuenta de un significativo avance hacia la solución de este problema, en el marco de la relación institucional y funcional con la Abogacía del Estado. En buena medida gracias a la colaboración del Fiscal de Sala de la Unidad de Apoyo, pero sobre todo como fruto de la excelente disposición del actual equipo de la Subdirección General de los Servicios Contenciosos, dirigido por D. Luis Gonzaga Serrano de Toledo, se ha conseguido poner en pie un sistema de comunicación directa, a través de esta Sección de lo Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo y dicha Subdirección General, que, sin perjuicio del contacto inmediato en los niveles orgánicos y territoriales inferiores, permite la centralización y coordinación en tiempo real de ese flujo de información. Información que, a su vez, en el interior del Ministerio Fiscal se canaliza por un doble conducto: precisamente mediante el ejercicio de las funciones de coordinación del Fiscal de Sala como delegado del Fiscal General del Estado para la especialidad contencioso-administrativa a nivel nacional (Instrucciones de la Fiscalía General del Estado 11/2005 y 1/2015), y mediante el contacto directo —facilitado por la proximidad física en la sede de la Fiscalía General del Estado— con la Inspección Fiscal y la Unidad de Apoyo.

Es verdad que por el momento no ha sido posible protocolizar formalmente ese acceso mutuo a la información tal y como estaba originariamente previsto, como consecuencia, al parecer, de la notable sobrecarga de actividad generada para el mencionado organismo de la Abogacía del Estado por la especial situación de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pero es de todos modos una excelente noticia que esa vía de comunicación esté perfectamente operativa a fecha actual.

Entre las actividades propias de la coordinación asignada al Fiscal de Sala, un año más hay que dar cuenta de la celebración de las jornadas de especialistas, que tuvo lugar los días 28 y 29 de noviembre. Entre otras materias de marcado orden práctico, como corresponde a su naturaleza y finalidad, se trataron en ellas algunos aspectos esencialmente definidores de la presencia del Fiscal en el proceso conten-

cioso-administrativo, sobre todo en relación con la defensa de los derechos de los ciudadanos; en particular la libertad de expresión y la tutela de los intereses de los consumidores y usuarios.

Otra de las obligaciones derivadas de esa función es (Instrucción 1/2015) la de elaborar resúmenes periódicos de jurisprudencia que se difunden a todas las Fiscalías. En esta tarea es de justicia reconocer y agradecer el esfuerzo realizado por el Fiscal de esta Sección don Manuel Campos Sánchez, que de manera voluntaria, concienzuda y puntual viene realizándola materialmente.

Por último, y tras una serie de vicisitudes que ya fueron relatadas en la Memoria anterior, a lo largo del año 2017 se concluyeron los trabajos para la preparación de un proyecto de Circular sobre la intervención del Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa, que al tiempo de redactar estas líneas ya ha sido presentado al Fiscal General del Estado para su consideración, lo que no hubiera sido posible sin la valiosas observaciones y aportaciones de los Fiscales doña Amelia Díaz-Ambrona Medrano, don José Luis Galindo Ayuda, don Abel Carmelo Andrade Ortiz, y muy especialmente de don Manuel Campoy Miñarro y don Ricardo González Cerrón, a quienes procede por tanto reconocer y agradecer desde estas páginas el mérito desinteresado de su colaboración.

1.4 Sección de lo Social

Estadística correspondiente al año 2017:

Entradas de asuntos	
Unificación de doctrina	4.609
Casaciones	274
Revisiones	36
Error judicial	11
Asuntos vueltos	281
Art. 42 LOPJ	5
Justicia gratuita	4
Preparados	4
Total	5.224
Por dictámenes	
Inadmisiones	3.803
Admisiones	12
Improcedentes	646

Procedentes	351
Nulidades	27
No nulidades	59
Desestimaciones	228
Estimaciones	27
Otros	71
Total	5.224

1.4.1 EXAMEN COMPARATIVO ESTADÍSTICAS 2016-2017

El examen comparativo entre la estadística del año 2016 y la correspondiente al año 2017 evidencia que ha ascendido el número de asuntos despachados por la Fiscalía (de 4721 a 5224) en este último año, confirmándose así la tendencia de entrada de recursos en la Sala IV del Tribunal Supremo de años anteriores, lo que ha supuesto un gran esfuerzo su despacho por parte de los Fiscales de la Sección sin que la calidad de sus dictámenes haya sufrido merma alguna.

Por otro lado, debe resaltarse que a partir del mes de septiembre las tres Secretarías de la Sala IV notifican los autos y sentencias por la vía LEXNET.

1.4.2 COORDINACIÓN CON LOS FISCALES ESPECIALISTAS ANTE LA JURISDICCIÓN SOCIAL

En el año 2017 no se han celebrado Jornadas de esta especialidad por lo que únicamente puede mencionarse que se ha continuado enviando desde la Fiscalía del TS las sentencias y autos referidas a las materias que puedan resultar de más interés para los Fiscales especialistas, dictadas por la Sala IV y Especial del art. 42 LOPJ.

1.4.3 SENTENCIAS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA

En la Memoria del año pasado se hacía referencia a la trascendencia que sin duda iba a tener la sentencia dictada por el TJUE el 14 de septiembre de 2016 (asunto de Diego Porras) sobre el régimen indemnizatorio aplicable por los tribunales españoles ante cualquier extinción del contrato de trabajo temporal, a pesar de que la sentencia era claramente criticable al confundir «causas» y «condiciones» objetivas.

Pues bien, estas previsiones se han cumplido lamentablemente aplicando una amplia mayoría de juzgados y tribunales su doctrina a todo tipo de contratos temporales y no solo a los contratos de interini-

dad de larga duración, y por todo tipo de empresas, y no solo a los celebrados por las Administraciones Públicas.

Y lo malo es que esta situación de incertidumbre aún subsistirá mientras el TJUE no resuelva las nuevas cuestiones prejudiciales planteadas por otros Tribunales españoles sobre la adecuación de la regulación española de la contratación temporal con las cláusulas cuarta y quinta del Acuerdo Marco, *sobre el trabajo de duración determinada que figura en el Anexo de la Directiva 1999/70*, dado que el Tribunal Supremo ha resuelto dejar en suspenso todos los recursos en donde se debatía la aplicación de la sentencia del TJUE y volver a plantear una decisión prejudicial antes de resolver el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto precisamente contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en el asunto «Diego Porras», sin que el TJUE la haya resuelto en la fecha en que se redacta esta Memoria.

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 2017, han tenido entrada en esta Fiscalía Togada 1591 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.	80
– Informes emitidos en incidentes de nulidad	1

B) Orden contencioso-disciplinario	18
– Informes emitidos en recursos de casación.	10
– Informes emitidos en recursos preferentes y sumarios.	3
– Informes emitidos en recursos ordinarios	5
C) Causas penales especiales	
– Informes emitidos	2

1.5.1.2 *Asuntos ante otras Salas del Tribunal Supremo*

Sala Especial (art. 39 LOPJ) de Conflictos de Jurisdicción	
– Informes emitidos	2
Sala Especial (art. 61 LOPJ) de Recursos de revisión	
– Informes emitidos	1

1.5.1.3 *Relaciones con las Fiscalías del Tribunal Militar Central, Territoriales y otros Organismos*

Informes, comunicaciones, consultas, etc.	550
---	-----

1.5.1.4 *Recursos de casación interpuestos ante la Sala Quinta*

1.5.1.4.1 Orden penal

Total	45
Preparados por el Fiscal.	5
– Estimados	0
– Estimado parcial	0
– Desestimados	1
– Desistidos	4
Preparados por la Abogacía del Estado	0
Preparados por la Acusación Particular	10
Preparados por la Defensa	30

– Recursos desglosados por delitos (*):

Art.	Código Penal Militar 1985	N.º
101	Insulto a superior (Coacciones, amenazas e injurias)	8
102	Desobediencia órdenes relativas al servicio de armas	1

Art.	Código Penal Militar 1985	N.º
104	Abuso de autoridad (Maltrato de obra)	5
106	Abuso de autoridad (Trato degradante)	6
117	Deslealtad.	2
144.3	Abandono de servicio de armas	1
146.3	Contra los deberes del centinela	1
148	Embriaguez en acto de servicio	1
159	Contra la eficacia del servicio	2
196	Contra la Hacienda en el ámbito militar	1
	Total	28

Art.	Código Penal Militar 2015	N.º
26	Revelación de secretos relativos a la seguridad nacional. . .	1
43	Insulto a superior	1
44	Desobediencia	2
55	Deslealtad.	1
56	Abandono de residencia (3) y/o destino (1).	4
77	Contra la eficacia del servicio	4
81-82	Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar	4
	Total	17

Art.	Código Penal	N.º
457	Simulación de delito	1
	Total	1

(*) Algunos recursos de casación pueden referirse a varios delitos.

(*) Algunos recursos de casación pueden estar interpuestos por varias partes.

– Tiempo medio entre emisión de informe por el fiscal y la sentencia:

De los recursos informados (oposición y/o adhesión) por el Fiscal en el 2017 hay seis en los que aún no se ha dictado sentencia, siendo la media de tiempo transcurrido –en relación con aquellos en los que ya ha habido sentencia– la de 2 meses y medio aproximadamente. El plazo mínimo constatado es el de 26 días y el máximo de 6 meses aproximadamente.

- Delitos preponderantes que son objeto de recurso:

Confirmándose la tendencia apreciada en los últimos años, de nuevo han sido los delitos contra la disciplina (en especial el insulto a superior y el abuso de autoridad) los que con más frecuencia han ocupado el debate casacional. Así, cabe destacar los ocho recursos cuyo objeto fue el delito de coacciones, amenazas o injurias a un superior, sólo superado por la suma, once, de los delitos de trato degradante y maltrato de obra a inferior. Llamativa es la práctica desaparición del cuadro estadístico del delito de abandono de destino, otrora protagonista principal de estos recursos, pues si bien se reseñan cuatro casaciones por el delito del art. 56 del Código Penal Militar de 2015, tres lo son por la modalidad de abandono de residencia.

1.5.1.4.2 Recursos en el orden contencioso-disciplinario militar

1.5.1.4.2.1 Preferentes y sumarios

Total	5
Preparados por el Fiscal	0
Preparados por la Abogacía del Estado	0
Preparados por el sancionado	5

1.5.1.4.2.2 Ordinarios*

Preparados por el demandante y/o Abogado del Estado	62
---	----

* 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 actuando como Tribunal de instancia

Preparados por el demandante y/o Abogado del Estado	24
---	----

1.5.1.5 *Diligencias de investigación*

Durante el año 2017, al que se contrae la presente Memoria, se abrieron doce (12) Diligencias de Investigación: dos (2) por parte de la Fiscalía del TMC, siete (7) por parte de la Fiscalía del TMT 1.º, dos (2) por la Fiscalía del TMT 2.º y una (1) por la Fiscalía del TMT 4.º

Las dos Diligencias de Investigación incoadas por la Fiscalía del TMC fueron archivadas sin responsabilidad, al igual que la iniciada por la Fiscalía del TMT 4.º Por su parte, la Fiscalía del TMT 2.º remitió la suya al Decano de los Juzgados Togados Militares Centrales, dando lugar a la incoación de las DP 02/07/17. Cuatro de las siete Diligencias de Investigación de la Fiscalía del TMT 1.º fueron archivadas, judicializándose las tres restantes (Diligencias Previas 11/09/17 y 42/02/18 y Sumario 12/26/17).

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 de Jurisdicción durante el año 2017, se reseñan a continuación como más interesantes las siguientes:

1.5.2.1 *Sala Quinta 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, al igual que hizo durante el año 2016, ha dictado algunas 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 35/2017, de 16 de marzo, que analiza el delito de revelación de secretos o informaciones relativas a la seguridad y defensa nacional concluyendo que el nuevo Código Penal Militar es norma penal más favorable.

Sentencia 37/2017, de 28 de marzo, que analiza el delito de abuso de autoridad, en su modalidad de maltrato de obra, y concluye que el nuevo Código no es norma penal más favorable.

Sentencia 61/2017, de 17 de mayo, 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.

Debe citarse además la Sentencia 28/2017, de 28 de febrero, en la que reitera la doctrina jurisprudencial referida a la imposibilidad de degradar al ámbito disciplinario hechos que puedan resultar subsumibles en el delito de abuso de autoridad, en su modalidad de maltrato de obra, por muy leve que hubiera sido la vis física ejercida.

Asimismo, también reviste interés la Sentencia 62/2017, de 18 de mayo, que ha venido a confirmar la posibilidad de la apreciación del delito de insulto a superior en su modalidad de maltrato de obra cuando la agresión tiene lugar en un contexto ajeno al servicio o actividad profesional militar.

1.5.2.2 *Sala de Conflictos de Jurisdicción*

La Sentencia 2/2017 de 12 de julio de 2017 resuelve el conflicto de jurisdicción planteado entre el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Pontevedra y el Juzgado Togado Militar Territorial n.º 41, durante la tramitación de sendos procedimientos judiciales instruidos por las irregularidades y falsedades cometidas por unos guardias civiles con ocasión del cobro de unas indemnizaciones como consecuencia de una comisión de servicio. La Sala de Conflictos de Jurisdicción, siguiendo el criterio fijado en precedentes conflictos jurisdiccionales, lo resuelve a favor de la Jurisdicción Militar, precisando que la jurisprudencia de la Sala V del Tribunal Supremo en interpretación del artículo 115 del CPM de 1985, precedente del actual artículo 55 del CPM de 2015, ha venido señalando que la lealtad en el ámbito castrense constituye un valor relevante que debe presidir las relaciones entre las personas integradas en la organización militar, sobre todo en las relaciones jerárquicas, cuyo componente nuclear es el deber de veracidad en los asuntos del servicio. El reproche penal se asienta en el grave quebranto de la relación de confianza en el ámbito funcional que se produce cuando se facilita información falsa o desnaturalizada sobre asuntos del servicio, indicando que en este caso el comportamiento de los investigados se desarrolló a consecuencia del cumplimiento de la orden de que se sometieran con carácter obligatorio a un reconocimiento en el Tribunal Médico Militar, por lo que concluye que los hechos objeto de controversia, sin perjuicio de su definitiva calificación en el momento procesal oportuno, revisten en principio caracteres de un delito de deslealtad del artículo 55 del CPM, correspondiendo su enjuiciamiento a la Jurisdicción castrense.

2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1 **Introducción**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo noveno del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, elevo a VE. la Memoria de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, correspondiente al año 2017.

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 del Tribunal Constitucional, 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, no obstante, 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, durante el año 2017, no ha alterado el modo de trabajo de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. Sí lo va haciendo en el presente 2018, lo que se analizará en la Memoria correspondiente, dado que va motivando cambios importantes en la secretaría de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, así como la exigencia de nuevos medios, de momento, materiales.

Este año 2017, el Tribunal Constitucional, a diferencia de lo acaecido en años precedentes, ha disminuido su esfuerzo de actualización, aunque no de forma notable, por lo que se ha frenado la 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. Y ello se hace evidente tanto por el número de providencias de admisión –que aumenta ligerísimamente–, como por el examen de las sentencias dictadas en recurso de amparo –como más adelante se detalla en la memoria, al indicarse el número de las sentencias sobre asuntos similares o idénticos resueltos–, lo que pone de manifiesto que muchas de ellas se refieren a un mismo problema constitucional, alegado por una pluralidad de recurrentes, como es el caso de la prescripción, la expulsión de extranjeros, la citación edictal, la indemnización por prisión preventiva sufrida, las amortizaciones de plazas por los empleadores públicos o la inaplicación de leyes autonómicas, hasta que el Tribunal establece la doctrina o, en otros casos, reitera la misma, 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 se corroboran por los propios datos estadísticos proporcionados por el Tribunal, que evidencian un estancamiento en las admisiones de amparo, que este año han sido setenta, cantidad algo superior a la del año 2016, en que fueron sesenta y siete, frente a las ochenta y cuatro del año 2015, e incluso inferior a la cifra del año 2014, en que fueron setenta y tres. También han aumentado de forma poco expresiva las providencias de admisión del Pleno, que han sido setenta y una, frente a las sesenta del año 2016, muy lejos de las ciento doce de 2015 y de las 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, examinando también otro tipo de resoluciones, a fin de comprender y concretar el nuevo régimen de amparo y profundizar en el régimen procesal de las cuestiones de inconstitucionalidad. Los trámites procesales analizados presentan alguna variación con respecto a los de la Memoria precedente, lo que trae causa de la diversidad de las cuestiones analizadas en cada ejercicio.

Al igual que en años previos, se estudian las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional con ocasión de cambios normativos con incidencia en los procesos constitucionales. En concreto, las modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal, así como las que examinan nuevos problemas procesales, como el allanamiento en los recursos de amparo, por tratarse de resoluciones 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 2017 se han estimado inconstitucionales o han precisado de alguna interpretación, con cita de las sentencias en que ello se ha declarado, e incorpora una referencia a sentencias dictadas por el Tribunal en recursos de amparo y resoluciones en cuestiones de inconstitucionalidad y en otros procesos constitucionales, manteniéndose la sistematización contenida en la memoria del año 2016, al dedicarse un apartado específico al amparo parlamentario, que tiene entidad propia y antes se estudiaba en el epígrafe de dedicado a la jurisdicción contenciosa-administrativa, a la que con obviaidad no pertenece al no existir control jurisdiccional en esta materia.

Todo ello permite reseñar el elevado número de asuntos en que, en la jurisdicción ordinaria, no se aprecia el obligado acatamiento de la doctrina del Tribunal, supuesto que dota *per se* a los recursos de trascenden-

cia constitucional; aquéllos en que hay un cambio o modulación de la doctrina del Tribunal, o se examinan supuestos carentes de previos pronunciamientos por parte del Tribunal; o 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 en cuyas incidencias interviene esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

2.2 Organización de la Fiscalía

2.2.1 PLANTILLA DE FISCALES Y DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Durante el año 2017 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 siete Fiscales, estando cubierta en su totalidad.

Se debe recordar que, como se recogió en la Memoria del año 2016, el día 8 de marzo de 2017, tomó posesión como Teniente Fiscal el Ilmo. Sr. Don Jesús José Tirado Estrada.

Cabe destacar que el día 1 de octubre de 2017 cesó el Excmo. Sr. Don Olayo Eduardo González Soler, que se encontraba incorporado a esta Fiscalía como Fiscal de Sala emérito tras su jubilación como Fiscal de Sala Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, y que, en fecha 11 de mayo de 2017, tomó posesión el Ilmo. Sr. Don Fernando Cabedo Villamón.

La plantilla es suficiente para cubrir las necesidades de trabajo de esta Fiscalía.

La razón de ello estriba en que el volumen de trabajo de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional no ha experimentado grandes cambios. Aunque haya descendido el número de asuntos ingresados respecto del año precedente, este dato es poco llamativo en comparación con el producido a partir del año 2009, si bien no se puede negar su incidencia en cuanto al número de asuntos que despachan los Fiscales ante el Tribunal Constitucional, que, según es de ver en la estadística, con carácter general superó el número de seiscientos cincuenta asuntos por Fiscal, dato inferior al del año 2016, en que se situó en los ochocientos.

Esta mera constatación cuantitativa, que es innegable, no es decisiva y tiene que ver con el descenso de la actividad del Tribunal y la complejidad creciente de los asuntos objeto de despacho, y se inscribe en la tendencia de disminución de ingreso de asuntos en los últimos años.

Estas variaciones quedan reflejadas en el número total de asuntos despachados durante el año 2017: 5.927 frente a los 7.269 del año 2016 y 7.499 del año 2015.

Este año ha habido, de nuevo, una importante cifra de providencias de inadmisión por unanimidad dictadas por el Tribunal aunque su número sea inferior respecto al año precedente, lo que, dada su escueta motivación, que se limita a especificar la causa o causas de inadmisión, y el extremo de que sólo este Ministerio Fiscal pueda interponer recurso de súplica contra las mismas, conlleva un indudable trabajo, que se ve agravado, como se viene reiterando, 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 se ha reseñado en las Memorias de años precedentes, se ha intensificado tras el recordatorio que supuso la Instrucción 2/2012, de forma que se puede hablar de un casi total acatamiento.

Esta comunicación permite, tanto evitar el incumplimiento de los requisitos procesales, cuanto la adopción de posiciones comunes, así como el más temprano análisis por esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. No obstante, todavía sigue 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 treinta y cuatro autos de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad, habiéndose apreciado defectos en el trámite de audiencia en doce de ellas.

Siguen manteniéndose los contactos con las diversas Fiscalías en los supuestos en que el Ministerio Fiscal estima que alguna resolución judicial es vulneradora de un 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 viene recordando, 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 o de internamientos no urgentes, que han sido admitidas y sentenciadas de modo estimatorio. Este año, en concreto, en las SSTC 31/2017 y 85/2017.

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, ya 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 respecto de los autos de inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad notoriamente infundadas, cuando se trata de normas que suscitan una notoria litigiosidad constitucional.

Durante el año 2017 se celebraron elecciones autonómicas en Cataluña, habiéndose puesto en funcionamiento los servicios de coordinación previstos para estos procesos.

La distribución de trabajo en la Fiscalía se continúa haciendo con criterios igualitarios entre los Fiscales y es comunicada en las Juntas de Fiscalía que se celebran los miércoles, si bien la pluralidad de recursos o cuestiones de temática idéntica o similar distorsiona 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 2017 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, 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.

Durante el año 2017 se han producido algunas alteraciones de escasa entidad en la distribución de los recursos de amparo, con descenso en

términos generales, respecto del año precedente. Así, han disminuido los asuntos civiles, contenciosos, penales, laborales y electorales. Por el contrario, han aumentado los asuntos parlamentarios y militares.

En cuestiones de inconstitucionalidad, ha habido un descenso numérico en todos los órdenes jurisdiccionales excepto el penal.

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, desde el mes de mayo.

En el despacho de los asuntos se cumplen los plazos señalados por el Tribunal de acuerdo con la Ley.

Las Juntas de Fiscalía se siguen celebrando los miércoles, documentándose en soporte informático, haciendo las funciones de secretario desde su incorporación el Ilmo. Sr. don Fernando Cabedo Villamón, que sustituyó al Ilmo. Sr. Don Eduardo Esteban Rincón.

Como en anteriores ocasiones, es satisfactorio subrayar la excelente valoración que todos los miembros de la plantilla merecen, por la calidad de su trabajo, y el sentido de la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, sin cuya dedicación no hubiera sido posible mantener el excelente funcionamiento de la Fiscalía.

2.2.2 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA: ESTADÍSTICA

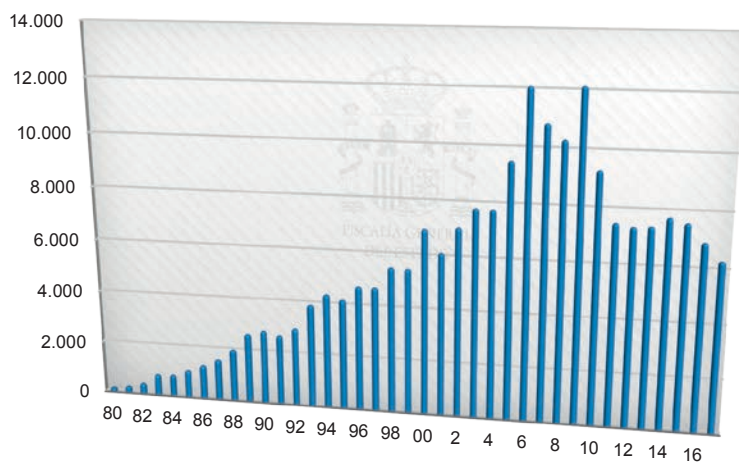
2.2.2.1 *Evolución del número de asuntos registrados*

Consignamos a continuación los datos estadísticos que resumen la evolución del número de asuntos registrados en Fiscalía desde 1980 a 2017, 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
2017	6.284
Total asuntos registrados	202.442



Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Asuntos	170	257	411	793	817	1.030	1.287	1.548	1.982
Años	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Asuntos	2.616	2.806	2.645	2.958	3.902	4.339	4.169	4.696	4.694
Años	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asuntos	5.472	5.453	6.944	6.106	7.051	7.777	7.748	9.492	12.064
Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Asuntos	10.818	10.277	12.114	9.284	7.475	7.348	7.393	7.736	7.573

Años	2016	2017
Asuntos	6.913	6.284

2.2.2.1.2 Comparación de 2016 con 2017

– Asuntos Registrados al 31-12-2016	6.913
– Asuntos Registrados al 31-12-2017	6.284
– Diferencia	-619
– Diferencia en tanto por ciento	-8,95 %

2.2.2.2 Detalle de los asuntos despachados según su naturaleza y trámite

Cuestiones de Inconstitucionalidad	
Dictámenes en trámite de alegaciones	12
Dictámenes en trámite de admisión	29
Total Cuestiones de inconstitucionalidad	41
Recursos de Inconstitucionalidad	
Dictámenes	7
Total Recursos de Inconstitucionalidad	7
Conflictos de Competencia. Ejecución	
Dictámenes	1
Total Conflictos de Competencia. Ejecución	1
Recursos de Amparo Constitucional	
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	72

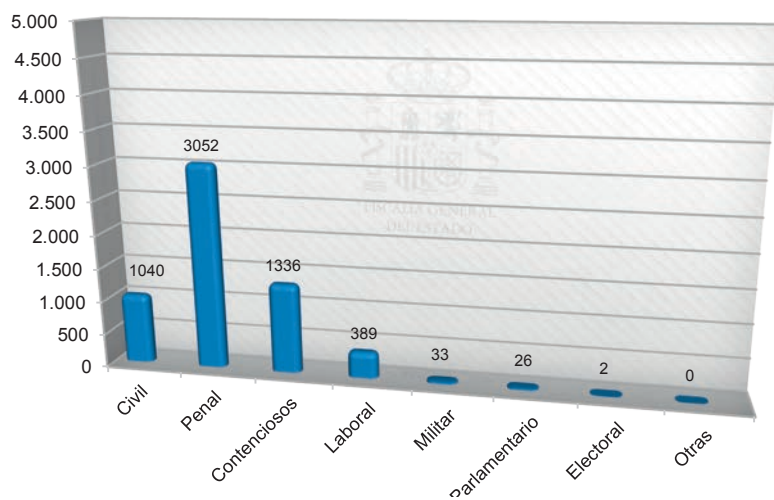
Dictámenes en trámite de alegaciones por dilaciones indebidas	
Dictámenes sobre sostenibilidad	154
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	22
Dictámenes sobre desistimiento.	22
Vista Oral	
Acumulados y otros trámites e incidencias	24
Inadmisión	5.574
Recursos de súplica interpuestos	10
Total Recursos de Amparo	5.878
Total asuntos despachados	5.927

2.2.2.3 Detalle de los asuntos despachados por órdenes jurisdiccionales

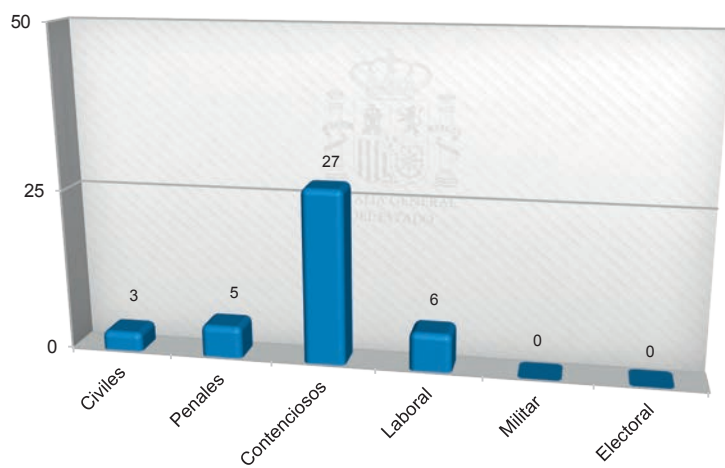
Recursos de amparo	Total	Tanto por cien
Civil	1.040	17,7
Penal.	3.052	52
Contencioso	1336	22,7
Laboral	389	6,6
Militar	33	0,6
Parlamentario	26	0,4
Electoral	2	0,03
Otras	–	–
Total	5.878	

Cuestiones de inconstitucionalidad	Total	Tanto por cien
Civiles	3	7,3
Penales	5	12,2
Contencioso	27	65,9
Laboral	6	14,6
Militar	-	-
Electoral	-	-
Total	41	

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*

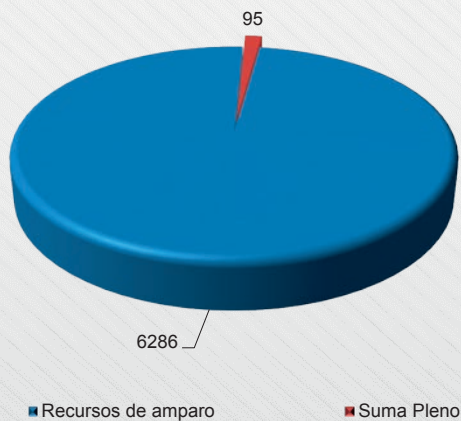
CUADRO N.º 1
ASUNTOS INGRESADOS DURANTE EL AÑO Y SU DISTRIBUCIÓN INICIAL
ENTRE EL PLENO Y LAS SALAS

Meses	Pleno	Salas	Totales
Enero	5	539	544
Febrero	8	463	471
Marzo	7	621	628
Abril	7	514	521
Mayo	8	619	627
Junio	6	633	639
Julio	11	663	674
Agosto	1	98	99
Septiembre	16	542	558
Octubre	11	526	537
Noviembre	10	545	555
Diciembre	5	523	528
Totales	95	6.286	6.381

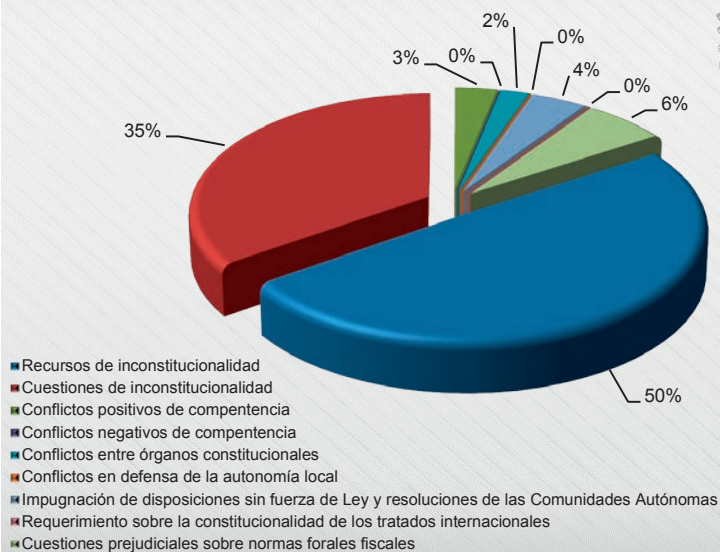
CUADRO N.º 2
ASUNTOS INGRESADOS DURANTE EL AÑO,
CLASIFICADOS SEGÚN EL TIPO DE PROCESO

Recursos de inconstitucionalidad	47
Cuestiones de inconstitucionalidad	33
Recursos de amparo	6.286
Conflictos positivos de competencia	3
Conflictos negativos de competencia	—
Conflictos entre órganos constitucionales	2
Conflictos en defensa de la autonomía local	—
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	4
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	—
Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	6
Total	6.381

ASUNTOS INGRESADOS EN EL TRIBUNAL



ASUNTOS INGRESADOS EN EL PLENO



CUADRO N.º 3
RESOLUCIONES DICTADAS DURANTE EL AÑO I

	Pleno	Sala Primera y sus Secciones	Sala Segunda y sus Secciones	Total
Sentencias				
– estimación (total o parcial).	72	20	28	120
– desestimación.	31	2	3	36
– inadmisión	-	-	-	-
Total Sentencias (+ asuntos acumulados): ...	103 (+2)	22	31	156
Dictadas por la Sala	-	22	31	-
Por la Sección 1. ^a	-	-	-	-
Por la Sección 2. ^a	-	-	-	-
Por la Sección 3. ^a	-	-	-	-
Por la Sección 4. ^a	-	-	-	-
Autos	77	58	40	175
– Inadmisión	24	1 (+1)	6 (+1)	31 (+2)
– Terminación ²	4	11	7	22
– Suspensión de leyes	8	-	-	8
– Suspensión de otras disposiciones	1	4	17	22
– Aclaración o rectificación	3	3	-	6
– Acumulación	-	2	1	3
– Recusación y abstención	26	23	2	51
– Ejecución	8	2	-	10
– Súplica	2	10	6	18
– Varios	1 (+1)	2	1	4 (+1)
Providencias ³	70 (+1)	3.184 (-4)	2.996 (-4)	6.250 (-7)
– Admisión	70	26	44	140
– Inadmisión ⁴	-	3.129 (-4)	2.561 (-4)	5.690 (-8)
– Terminación	-	29	391	420
Total de resoluciones dictadas	250	3.264	3.067	6.581
Total de resoluciones interlocutorias	119	72	71	262
Total de resoluciones definitivas ⁵	131	3.192	2.996	6.319
Total de asuntos resueltos	133	3.189	2.993	6.314

¹ Se indican las resoluciones dictadas y, en su caso, entre paréntesis, los asuntos acumulados resueltos.

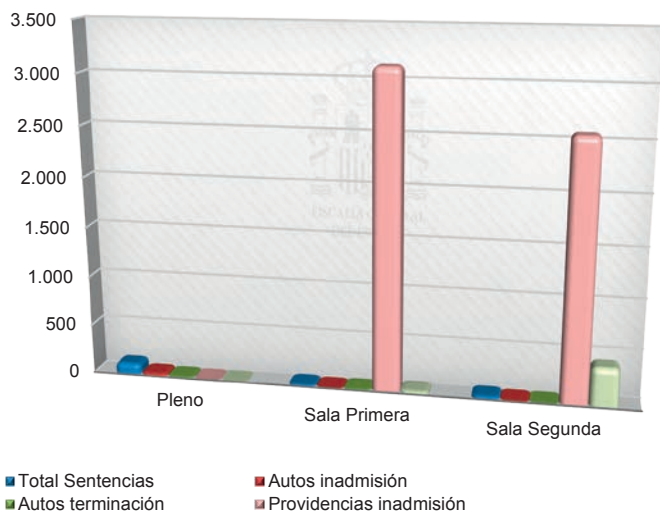
² Terminación del asunto por desistimiento, caducidad, extinción del objeto, etc.

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.

⁵ Sentencias, autos de inadmisión y de terminación, providencias de inadmisión y de terminación.

RESOLUCIONES DEFINITIVAS



CUADRO N.º 4
SENTENCIAS DICTADAS EN LOS DISTINTOS PROCESOS
(Y ASUNTOS RESUELTOS 6)

Tipo de proceso	Sentencias dictadas (asuntos acumulados)	Sentencias con votos particulares
Recurso de inconstitucionalidad	70 (+2)	27
Cuestión de inconstitucionalidad ⁷	12	1
Recurso de amparo.	53	8
Conflicto positivo de competencias	12	5
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	3	—
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	—	—
Cuestión prejudicial sobre normas forales fiscales	4	—
Total de sentencias dictadas (y asuntos resueltos)	156 (+2)	41

⁶ Algunas sentencias resolvieron varios asuntos acumulados.

⁷ De ellas, ninguna 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.	96	3.155	3.130	6.285	6381
De nuevo ingreso	95	3.143	3.143	–	–
Traslados entre Salas	(+1)	(+76/-64)	(+64/-77)	–	–
Asuntos admitidos	71	26	44	70	141
Asuntos inadmitidos.	24	3.127	2.574	5.701	5725
Por providencia	–	3.129	2.561	5.690	5690
Por auto ⁸	24	1 (+1)	6 (+1)	7 (+2)	31 (+2)
Revocaciones en súplica	–	- 4	- 4	- 8	- 8
Asuntos terminados (antes de decidir sobre su admisión). . .	–	38	393	431	431
Por providencia	–	29	391	420	420
Por Auto.	–	9	2	11	11
<i>Diferencia entre los asuntos recibidos y los resueltos en trámite de admisión</i>	<i>+ 2</i>	<i>- 36</i>	<i>+ 119</i>	<i>+ 83</i>	<i>+ 85</i>

⁸ Entre paréntesis figuran los dos autos, que estimando el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal frente a la providencia de inadmisión del correspondiente recurso de amparo, acordaron su inadmisión por motivo distinto del inicialmente apreciado.

Fase de sentencia	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Salas y Secciones	Total
Asuntos a sentenciar	71	23	47	70	141
Asuntos admitidos	71	26	44	70	141
Traslados entre Salas	–	–	–	–	–
Avocados (admitidos)	7	-5	-2	–	–
Deferidos a las Salas	- 7	2	5	–	–
Deferidos a las Secciones	–	–	–	–	–
<i>Acumulaciones.</i>	<i>–</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>8</i>
Procesos a sentenciar	71	16	46	62	133
Asuntos resueltos	113	24	32	56	169
Por Sentencia	103	22	31	53	156
<i>De los cuales, por la Sala. .</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>
<i>Sección 1.ª</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>
<i>Sección 2.ª</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>
<i>Sección 3.ª</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>
<i>Sección 4.ª</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>
Asuntos terminados (después de su admisión). .	10	-	1	1	11

Fase de sentencia	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Salas y Secciones	Total
Acumulados	–	2	–	2	2
Procesos resueltos	113	22	32	54	167
<i>Diferencia entre los asuntos a sentenciar y los resueltos</i>	- 42	- 1	+ 15	+ 14	- 28
<i>Diferencia entre los procesos a sentenciar y los resueltos</i>	- 42	- 6	+ 14	+ 8	- 34

CUADRO N.º 6

A) PROCESOS Y ASUNTOS ADMITIDOS PENDIENTES DE SENTENCIA A 31 DE DICIEMBRE

		Procesos	Asuntos
Pleno		115	116
	Recursos de inconstitucionalidad	76	77
	Cuestiones de inconstitucionalidad	12	12
	Recursos de amparo avocados	10	10
	Conflictos positivos de competencia	13	13
	Conflictos negativos de competencia	–	–
	Conflictos entre órganos constitucionales	3	3
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–	–
	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	1
Sala Primera	Recursos de amparo	24	31
	Recursos de inconstitucionalidad	–	–
	Cuestiones de inconstitucionalidad	–	–
	Conflictos positivos de competencia	–	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–	–
Sala Segunda	Recursos de amparo	50	51
	Recursos de inconstitucionalidad	–	–
	Cuestiones de inconstitucionalidad	2	2
	Conflictos positivos de competencia	–	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–	–

	Procesos	Asuntos
Suma de las cuestiones de inconstitucionalidad	14	14
Suma de los recursos de amparo	84	92
Suma de los conflictos positivos de competencia	13	13

B) ASUNTOS PENDIENTES DE DECIDIR SOBRE ADMISIÓN A 31 DE
DICIEMBRE

Pleno	11
Recursos de inconstitucionalidad.	2
Cuestiones de inconstitucionalidad	7
Conflictos positivos de competencia	–
Conflictos negativos de competencia.	–
Conflictos entre órganos constitucionales	–
Conflictos en defensa de la autonomía local	–
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas.	1
Requerimientos sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	–
Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales . . .	–
Sala Primera Recurso de amparo.	1.211
Sala Segunda Recurso de amparo.	1.167
Ambas Salas Recurso de amparo.	2.378

2.2.3.2 *Resoluciones notificadas a la Fiscalía*

2.2.3.2.1 Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional

Años	N.º sentencias ⁹
1981	42
1982	86
1983	125
1984	127
1985	183
1986	169
1987	209
1988	265
1989	219
1990	214

Años	N.º sentencias⁹
1991	248
1992	242
1993	388
1994	337
1995	198
1996	213
1997	237
1998	240
1999	242
2000	312
2001	240
2002	239
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
2017	156
Total	8.312

⁹ 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	—	8	8
Febrero	3	8	11
Marzo	1	4	5

Meses	CI	RA	Total general
Abril.....	1	4	5
Mayo.....	6	3	9
Junio.....	3	6	9
Julio.....	1	4	5
Agosto.....	–	–	–
Septiembre.....	–	3	3
Octubre.....	1	1	2
Noviembre.....	–	9	9
Diciembre.....	–	5	5
Totales.....	16	55	71

2.2.3.2.3 Autos del Tribunal dictados en recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad notificados en Fiscalía

a) Por meses:

Meses	Totales
Enero.....	10
Febrero.....	19
Marzo.....	15
Abril.....	14
Mayo.....	14
Junio.....	18
Julio.....	11
Agosto.....	–
Septiembre.....	14
Octubre.....	8
Noviembre.....	16
Diciembre.....	8
Total.....	147

b) Por clase de procedimientos:

En cuestiones de inconstitucionalidad.....	14
En recursos de inconstitucionalidad.....	34
En recursos de amparo.....	99
Total.....	147

2.2.3.2.4 Providencias de inadmisión

Meses	Total
Enero	556
Febrero	725
Marzo	491
Abril	233
Mayo	484
Junio	588
Julio	645
Agosto	-
Septiembre	288
Octubre	612
Noviembre	577
Diciembre	355
Total	5.574

Nota: de las 5.574 providencias, 10 han sido recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal.

2.2.3.2.5 Causas de inadmisión

Causas	Providencias
Art. 49 No justificar o insuficiencia de la justificación de la trascendencia constitucional	3.106
Art. 50 Extemporaneidad	238
Art. 50.1.a) Falta de invocación	36
Art. 50.1.a) Falta de agotamiento	554
Art. 50.b) No apreciar trascendencia	1.161
Art. 50.1 Manifiesta inexistencia de vulneración	27

2.2.4 VALORACIÓN DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

2.2.4.1 Actividad de la Fiscalía

Como en Memorias de años precedentes, se analizan los datos estadísticos para estudiar la evolución de la actividad de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

La Fiscalía ha registrado la entrada de 6.284 asuntos, frente a los 6.913 registrados en el año 2016, lo que supone un sensible descenso, del 8,95 %. Se trata también de un descenso respecto de los años precedentes, situándose en niveles próximos al del año 2001, por lo que no puede hablarse, como se hiciera el año anterior, de una aparente estabilidad del número de asuntos entrantes en torno a los 7000. No obstante, los descensos experimentados se alejan de los registrados en los años 2011 y 2010 en los alcanzaron el 19,49 % y el 23,3 % respectivamente.

Aunque las cifras oscilen, y no sea fácil precisar su evolución en años sucesivos, 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. Según las cifras del Tribunal, salvo error, supone un 98,52 % de la totalidad de entrada. Esto es, de los 6.381 asuntos ingresados, sólo 95 no fueron recursos de amparo.

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. En el año 2016, los recursos de amparo supusieron el 98,68 % de la totalidad de la entrada. En los años 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010 y 2009 supusieron un 97,74 %, 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 2017 el Tribunal dictó 5.690 providencias de inadmisión y sólo se admitieron 70 recursos de amparo, 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 2017, 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 avanzó la interpretación del nuevo requisito de la especial trascendencia constitucional, enumerando los casos en que cabía apreciarla y 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, y así suele hacerlo constar en sus sentencias– 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 pues, ateniéndonos a las providencias notificadas a esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, es de un 55,72 %, cifra muy relevante, superior al 50,69 % del año 2016 y también a la de los años 2015, 2014, 2013 y 2012 en que los porcentajes fueron el 39,36 %, 41,12 %, 49,66 % y 51,5 % de las inadmisiones respectivamente.

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. Si nos atenemos a las providencias notificadas a la Fiscalía, un 9,94 % 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. Con todo, el porcentaje es inferior al del año precedente, en el que constituyó un 12,68 % de las inadmisiones. A ese porcentaje podríamos añadir el 4,26 % 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 se suele hacer constar una única causa de inadmisión, aunque concurra alguna más.

En el año 2017, el Tribunal ha dictado 420 providencias de terminación, esto es, el Tribunal dio por terminados los recursos, generalmente por incumplimiento por los recurrentes de los requerimientos de subsanación efectuados. Esta cifra es parecida a la del año 2016, en que se dictaron 478 providencias de este tipo.

La Fiscalía ha despachado un total de 5.927 asuntos, frente a los 7.269 del año anterior. Cabe destacar que los referidos a las inadmisiones de recursos de amparo han sido 5.574, lo que supone un 94,04 % del total de los asuntos despachados, porcentaje parecido al del año precedente, en que las inadmisiones supusieron un 94,68 % del trabajo de la Fiscalía.

Para apreciar el descenso del número de asuntos despachados en relación al año anterior, resulta sumamente ilustrativa la comparación de los datos:

Cuestiones de inconstitucionalidad	Año 2016	Año 2017
Dictámenes en trámite de alegaciones	13	12
Dictámenes en trámite de admisión	64	29
Acumuladas y otros trámites e incidencias . . .	0	0
Total	77	41

Recursos de amparo constitucional	Año 2016	Año 2017
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	73	72
Dictámenes en trámite de alegaciones por funcionamiento anormal	3	0
Dictámenes sobre sostenibilidad	150	154
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	21	22
Dictámenes sobre desistimiento	37	22
Vista Oral	0	0
Acumulados y otros trámites e incidencias . . .	10	24
Inadmisiones	6.883	5.574
Recursos de súplica interpuestos	23	10
Total recursos de amparo	7.189	5.878
Total asuntos despachados: CCI más RRA . . .	7.269	5.927

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 52 % del total, seguido del Contencioso-administrativo con un 22,7 %, del Civil con un 17,7 %, del orden jurisdiccional Laboral un 6,6 %, del Militar 0,6 %, del Parlamentario un 0,4 %, y finalmente del Electoral, que representa el 0,03 % de los asuntos.

En el año 2016, también fue el Penal el orden jurisdiccional más numeroso, con un 46,35 % del total, seguido del Contencioso-administrativo con un 28,61 %, del Civil con un 16,87 %, del orden juris-

diccional Laboral con un 7,54 %, del Parlamentario un 0,29 %, del Militar 0,21 % y del Electoral, con el 0,13 % de los recursos.

En cuestiones de inconstitucionalidad, la que ha producido más número es la Jurisdicción Contenciosa-administrativa, con un 65,9 % de los asuntos, frente al 67,53 %, del ejercicio anterior, seguida de la Jurisdicción Laboral con un 14,6 % frente al 18,18 %, del año anterior, de la Jurisdicción Penal con un 12,20 % frente al 3,90 % del año anterior y seguida de la Jurisdicción Civil con un 7,3 %, frente al 10,39 %, del año anterior.

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, salvo en determinadas cuestiones incidentales, 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 de las resoluciones de las Comunidades Autónomas, ni en los requerimientos sobre constitucionalidad de los tratados internacionales. Se debe también a que 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 ocurre por ejemplo al tener por presentada la demanda o la cuestión. En todo caso, este año la diferencia no sea muy llamativa, pues en la Fiscalía ha registrado 6.284 asuntos y el Tribunal 6.381, diferencia menor a la del año 2016, en que la Fiscalía registró 6.913 asuntos y el Tribunal 6.774, con lo que el número asuntos registrados por el Tribunal también ha experimentado un apreciable descenso.

El número de recursos de amparo presentados ante el Tribunal Constitucional ha sido de 6.286, cifra también inferior a la del año precedente, 6.685.

El número de resoluciones dictadas por el Tribunal en el año 2017, según los datos facilitados a esta Fiscalía, arroja las siguientes conclusiones:

El número de sentencias –156 a las que hay que sumar cuatro asuntos acumulados– supone un claro descenso respecto del año precedente, en el que dictaron 228 más cuatro asuntos acumulados.

El número de autos –17– es inferior al del año precedente, 209.

Las providencias de inadmisión han sido 5.690, cifra bastante inferior a la del año precedente, en que se dictaron 7.026. A esta cantidad han de añadirse las 420 providencias de terminación frente a las 478 del anterior ejercicio.

El número total de resoluciones dictadas por el Tribunal ha sido de 6.581 frente a las 8.068 del año 2016, habiéndose resuelto un total de 6.314 asuntos frente a los 7.852 del año precedente.

No hay aumento en el número de asuntos resueltos, debiendo destacarse que, frente a los 6.381 asuntos registrados, se han resuelto de modo definitivo 6.314, con lo que no 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, aunque el desfase sea mínimo. La tendencia del descenso tuvo una pequeña ruptura en el año 2011, que se agravó en los años 2013 y 2014.

Según la memoria del Tribunal Constitucional, al finalizar el año 2017, los recursos de amparo pendientes eran, en la Sala Primera, 1.211, y en la segunda, 1.167, cifras inferiores a las existentes al finalizar 2016, año en que en la Sala Primera había 1.770 recursos de amparo pendientes y en la Segunda 1.542.

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 +85, frente a los -964 del precedente ejercicio.

Además, en los asuntos a sentenciar y resueltos y procesos a sentenciar y resueltos también se constata un aumento de 28 y 34 respectivamente frente a la reducción en el ejercicio precedente, de 111 y 109 respectivamente.

Este año se incorpora un nuevo cuadro, facilitado por el Tribunal, intitulado *Cuadro n.º 6: A) Procesos y asuntos admitidos pendiente de sentencia y B) asuntos pendientes de decidir sobre su admisión a 31 de diciembre*.

También conviene destacar que, a diferencia de lo sucedido en los años 2010, 2011, 2012 y 2013, en los 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, 2015 y 2016, la proporción ha bajado al 1,11 %, porcentaje algo superior al 1 % del mencionado trienio.

2.2.5 GRADOS DE ESTIMACIÓN Y DE CONFORMIDAD

2.2.5.1 Cuadros estadísticos

2.2.5.1.1 Sentencias dictadas en recursos de amparo

Civil	18
Penal.	8
Contencioso	10
Laboral	12
Electoral	
Militar	1
Parlamentario	4
Total	53

A) Grado de estimación de la pretensión de amparo.

Porcentaje general de estimación: 88,68 % (corresponde a 47 sentencias estimatorias).

Sentencias	Total	Porcentajes de Estimación
Civiles	18	
– Estimatorias.	17	94,44
– Desestimatorias.	1	
Penales	8	
– Estimatorias.	8	100
– Desestimatorias.	0	
Contenciosas	10	
– Estimatorias.	9	90
– Desestimatorias.	1	
Laborales	12	
– Estimatorias.	8	66,66
– Desestimatorias.	4	
Electorales		
– Estimatorias.	–	–
– Desestimatorias.	–	–
Militar	1	
– Estimatorias.	1	100
– Desestimatorias.	0	
Parlamentarias	4	
– Estimatorias.	4	100
– Desestimatorias.	0	

B) Grado de conformidad con la posición del Fiscal

Porcentaje General de conformidad: 88,68 % (corresponde a 47 sentencias conformes).

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Civiles	18	
– Conforme	17	94,44
– Disconforme	1	
Penales	8	
– Conforme	8	100
– Disconforme	0	
Contenciosas	10	
– Conforme	8	80
– Disconforme	2	
Laborales	12	
– Conforme	9	75
– Disconforme	3	
Electorales		
– Conforme		
– Disconforme		
Militar	1	
– Conforme	1	100
– Disconforme	0	
Parlamentarias	4	
– Conforme	4	100
– Disconforme	0	

2.2.5.1.2 Sentencias dictadas en cuestiones de inconstitucionalidad

Civil	2
Penal.	
Contencioso	13
Laboral.	1
Militar	
Total	16

A) Grado de estimación de inconstitucionalidad planteada.

Porcentaje general de estimación de la inconstitucionalidad: 50%.
(corresponde a 8 sentencias estimatorias)

Sentencias	Total	Porcentaje de estimación
Civil	2	
– Constitucionalidad	1	50
– Inconstitucionalidad (estima)	1	
Penal		
– Constitucionalidad	–	–
– Inconstitucionalidad (estima)	–	
Contencioso	13	
– Constitucionalidad	6	53,85
– Inconstitucionalidad (estima)	7	
Laboral	1	
– Constitucionalidad	1	–
– Inconstitucionalidad (estima)	0	
Militar		
– Constitucionalidad	–	0
– Inconstitucionalidad	–	

B) Grado de conformidad con la posición del Fiscal General del Estado

Porcentaje general de conformidad: 87,50 % (Corresponde a 14 sentencias conformes).

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Civil	2	
– Conforme	2	100
– Disconforme		
Penal		
– Conforme		
– Disconformes		
Contencioso	13	
– Conforme	11	84,62
– Disconforme	2	
Laboral	1	
– Conforme	1	100
– Disconforme		
Militar		
– Conforme		
– Disconforme		

El Tribunal Constitucional ha dictado, además, 71 sentencias en recursos de inconstitucionalidad, 13 sentencias en conflictos de competencia, 3 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, se puede valorar el tanto por ciento de estimación de las pretensiones de amparo y de la inconstitucionalidad planteadas durante 2017, 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, por lo que al número de estimaciones se refiere, las sentencias estimatorias de la pretensión representan un 88,69 % frente al 76,63 % del año anterior, en que también se superó el porcentaje de año precedente, 62,10 %. Las estimaciones más frecuentes han sido en los ámbitos civiles, militares y parlamentarios, en los que alcanzaron el 100 %.

Dado el carácter seriado de algunas sentencias, es precipitado sacar conclusiones, si bien indiciariamente parece que existe un adecuado filtro de admisión.

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 88,68 %, porcentaje superior al del año precedente, que fue de un 84,62 %.

En las cuestiones de inconstitucionalidad, el porcentaje de estimación de la inconstitucionalidad ha sido del 50 %, superior al 23,68 % del año precedente.

En las cuestiones de inconstitucionalidad, la tesis mantenida por el Fiscal General del Estado fue aceptada por el Tribunal en 14 de las 16 sentencias dictadas, lo que arroja un porcentaje de conformidad del 87,5 %, superior al del año 2016, en que se situó en el 84,31 %, siendo más elevado en la jurisdicción civil y laboral, en las que alcanzó el 100 %.

2.3 **Derecho procesal constitucional**

2.3.1 **RECURSOS DE AMPARO**

2.3.1.1 *Trascendencia constitucional*

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.

Como ya se recogiera en la memoria del año precedente, también este año 2017 las sentencias suelen hacer constar que, aunque ninguna de las partes haya puesto en duda la especial trascendencia constitucional del recurso, exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón c. España, apartado 46) obligan a explicitarla para hacer reconocibles los criterios empleados por el Tribunal en la apreciación de dicho requisito de orden público.

Durante el año 2017, el Tribunal ha apreciado la concurrencia del requisito del siguiente modo:

a) Se ha apreciado especial trascendencia constitucional en supuestos en que puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2 b). Así ha ocurrido en la STC 2/2017 (FJ 2), en relación con la doctrina constitucional sobre la efectividad del derecho fundamental a no sufrir discriminación por razón de sexo reconocido en el art. 14 CE. El mismo criterio se ha aplicado en las SSTC 14/2017 (FJ 3), 42/2017 (FJ 2), 74/2017 (FJ 1) y 135/2017 (FJ 2), sobre la obligatoriedad de presentar cuestión prejudicial europea por parte de los órganos nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulteriores recursos en derecho interno.

b) Se ha considerado concurrente la especial trascendencia constitucional como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 5/2017 (FJ 2), en la STC 22/2017 (FJ 2) en relación con el valor de la interposición de las denuncias o querellas para interrumpir el plazo de prescripción de los delitos, en la STC 60/2017 (FJ 2.b) en relación con el art.7 LJCA, en la STC 106/2017 (FJ 2) así como en las SSTC 126/2017, 137/2017 y 125/2017 (FJ 3), en relación con las garantías del acusado para condenar en segunda instancia frente a una sentencia inicial absolutoria.

c) El Tribunal ha fundamentado la trascendencia constitucional en la ausencia de doctrina suya previa sobre la materia en casos de procedimientos administrativos y contenciosos-administrativos seguidos por responsabilidad del Estado por prisión provisional (STC 8/2017, FJ 3), en relación con la interpretación del art. 45.2 d) LAJC (STC 12/2017, FJ 2), respecto de la posibilidad de que los trabajadores desempeñen durante una huelga funciones distintas de las que tienen atribuidas normalmente (STC 17/2017 FJ 3), en relación con el arraigo familiar previsto en el art. 89 CP (STC 29/2017, FJ 2), respecto del alcance que debe tener, en aplicación del art. 41 LOT, un

pronunciamiento de inconstitucionalidad en relación con un precepto legal de naturaleza sancionadora, en relación a la interpretación del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho al recurso cuando la sentencia casacional no contesta a todas las alegaciones formuladas (STC 128/2017, FJ 2) y referente a la diferencia de trato entre trabajadores en los casos de permita de puestos de trabajo (STC 149/2017, FJ 3).

d) La razón de la trascendencia constitucional se ha encontrado en la naturaleza del caso, que excede de lo particular, en supuestos referidos al ejercicio de la función representativa (STC 11/2017, FJ 2), así como en el amparo parlamentario tratado en la STC 32/2017 (FJ 2) donde se enjuiciaba la función de calificación y admisión a trámite de la mesa de un Parlamento en relación con una petición de documentos que traen causa de la comparecencia parlamentaria, previa a la toma de posesión, de los designados como miembros del Consejo de Gobierno y su articulación con los usos parlamentarios que sirven de uso a aquélla.

e) La STC 70/2017 (FJ 2 c) consideró que había especial trascendencia como consecuencia de que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general, en concreto, lo apartados 1 y 2 del art. 7 de la Ley 10/2012, que se encontraban recurridos ante el TC cuando se interpuso el recurso.

Se pronuncian también sobre esta cuestión, el ATC 98/2017 (FJ 3), donde se plantea que la respuesta judicial de archivo del procedimiento penal no ha ponderado correctamente la dimensión constitucional del problema de fondo, lo que ha determinado que se cerrase incorrectamente la investigación, lo que suscita un elemento que objetiva el recurso, más allá de su repercusión en la esfera estricta del recurrente; el ATC 53/2017, que descarta que deban motivarse las providencias de inadmisión por ausencia de trascendencia constitucional; y el ATC 154/2017 (FJ 3), en el que se concluye que, pese a su escueta argumentación, la demanda cumple suficientemente con lo exigido por la jurisprudencia señalada.

2.3.1.2 *Incidente de nulidad de actuaciones*

Como ya he expuesto en años 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 fundamento 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 analizó en la STC 169/2013, en la que se hace referencia a estas dos situaciones, doctrina reiterada 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 fundamentales; 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 las SSTC 113/2014 y 167/2014, 77/2015, 186/2015, 16/2016, 65/2016, 105/2016 y en el presente año las SSTC 2/3017, 3/2017, 10/2017, 14/2017 y 149/2017.

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, en los 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.

En la STC 2/2017 (FJ 3) se recuerda que la doctrina del Tribunal ha coincidido en declarar (por todos, ATC 293/2014) que ciertamente el incidente de nulidad de actuaciones, a partir de la reforma introducida en el art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, es el instrumento idóneo para obtener ante la jurisdicción ordinaria la reparación de aquellas vulneraciones de los derechos fundamentales referidos en el art. 53.2 CE que se entiendan cometidas en resolución judicial frente a la que la ley procesal no permita ningún recurso. Así, este precepto exige para la admisibilidad del incidente que la vulneración de que se trate no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordi-

nario. En consecuencia, no será necesario que el recurrente reitere una queja a través de un incidente de nulidad que, por referirse a una vulneración ya denunciada con anterioridad, deviene manifiestamente improcedente a tenor del indicado precepto.

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 y ATC 135/2017).

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 concernían 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). Es más, se ha extendido a otras jurisdicciones como la Social (SSTC 2/2017 y 149/2017) con el consiguiente debilitamiento de la institución.

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 sentido, las SSTC 90/2015, 94/2016 y 136/2016.

Esta doctrina se ha recordado para la jurisdicción contenciosa en la STC 10/2017 y se ha extendido a los supuestos de *habeas corpus* en la STC 13/2017, lo que también contribuye a desdibujar la institución.

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 (hoy, Letrado de la Administración de Justicia) 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 30/2017 el Tribunal reitera su doctrina de no declarar la extemporaneidad de la demanda cuando el incidente ha sido analizado y resuelto por el órgano judicial.

Ante todo, es de señalar que el órgano judicial, en ninguna de sus resoluciones, llegó a la conclusión de que la solicitud del demandante de amparo fuera inadmisibile por haberse presentado extemporáneamente, siendo así que la apreciación de la concurrencia o no de los presupuestos y requisitos materiales y procesales constituyen cuestiones de estricta legalidad ordinaria cuya resolución compete a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE, que este Tribunal no puede corregir salvo que concurren las notas de arbitrariedad, irrazonabilidad o error

patente. No cabe negar que el incidente de nulidad de actuaciones se promovió cuando había transcurrido en exceso el plazo de veinte días desde que se tuvo conocimiento del defecto causante de indefensión (esto es, desde la publicación de la STC 13/2013), lo que, de acuerdo con la regulación contenida en el art. 241.1 LOPJ, convertiría ese incidente en extemporáneo. Pero tampoco cabe soslayar que no existe en nuestro ordenamiento un procedimiento *ad hoc* para hacer efectiva la declaración de inconstitucionalidad de un precepto sancionador al amparo de la previsión del art. 40.1 in fine LOTC, a diferencia de lo que ocurre actualmente con las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para las que sí se ha establecido un cauce específico en virtud de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que ha introducido el art. 5 bis LOPJ, que reconoce la posibilidad de solicitar en tal supuesto la revisión de las sentencias firmes, y que ha tenido su plasmación, en el ámbito contencioso-administrativo, en el art. 102.2 LJCA, modificado por la misma Ley. En cualquier caso, lo que es innegable es que el art. 40.1 LOTC no somete a plazo alguno la posibilidad de afectar a sentencias firmes que hayan aplicado el precepto sancionador declarado inconstitucional y nulo.

En la STC 14/2017 se apreció la falta de agotamiento y la inadmisión parcial de la demanda de amparo (FJ 2). En consecuencia, si bien debe atenderse al alegato del Abogado del Estado respecto de aquel prisma de la queja relativo al pretendido exceso cometido por la Sala, que no fue objeto del incidente del art. 241 LOPJ, la objeción no contamina la queja sustancial del recurso.

2.3.1.3 Plazo

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, solo 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. Este año se han dictado la STC 61/2017 y el ATC 30/2017.

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 presentación, 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, obviamente, dentro del plazo. Esta tesis se extendió a los escritos de anuncio de amparo en los supuestos de negación de asistencia jurídica gratuita en la STC 136/2016 (FJ 2).

Una importante matización de esta doctrina se encuentra en la STC 13/2017 (FJ 2). En el acuerdo de 18 de junio de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre asistencia jurídica gratuita, se prevén diferentes supuestos en los que, aun no estando garantizada la intervención de profesionales, se establece la aplicación de las previsiones legales sobre la interposición en plazo de los escritos de iniciación del proceso de amparo y, por tanto, las previsiones del art. 85.2 LOTC. Lo anterior se hace extensivo a quienes, alegando insuficiencia económica, pretendan interponer recurso contra resoluciones desestimatorias de solicitudes formuladas en virtud de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, de Habeas Corpus. En aplicación de tal doctrina, hemos considerado interpuesta fuera de plazo, y por ello inadmisibile, la solicitud de amparo sin seguir los requisitos del mencionado acuerdo del Pleno.

El requisito de temporaneidad es insubsanable 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 esta jurisdicción de amparo sea de caducidad, improrrogable y no susceptible de suspensión, y, por consiguiente, de inexorable cumplimiento.

2.3.1.4 *Legitimación*

La legitimación se ha tratado en diferentes resoluciones del Tribunal. En la STC 131/2017 (FJ 2) se recuerda la doctrina general sobre la materia. En la STC 1/2017 (FJ 3) se reconoce la legitimación activa de la Generalitat Valenciana para promover este recurso de amparo en la medida en que está litigando no en defensa de sus potestades exorbitantes como Administración, sino para la tutela de las facultades

inherentes a la condición de parte en el proceso, en concreto para el restablecimiento de su derecho a un proceso con todas las garantías (SSTC 173/2002 y 187/2012). Respecto a las asociaciones se puede consultar la STC 154/2016.

La STC 31/2017 (FJ 1 a), conforme a consolidada doctrina de este Tribunal, reconoce que el Ministerio Fiscal actúa en el presente amparo con un doble título de legitimación. De un lado, y, a falta de la iniciativa del propio sujeto perjudicado, interviene en defensa de éste promoviendo el recurso en cuanto portador del interés público en la integridad y efectividad de los derechos fundamentales, ex arts. 162.1.b) CE y 46.1.b) LOTC. De otro lado, lo hace también como titular de derechos procesales que le correspondían ejercitar al intervenir como parte en el proceso de incapacitación.

Respecto a los personados no recurrentes, en la STC 42/2017 (FJ 3) se afirma que no pueden deducir pretensiones propias, aunque pueden formular alegaciones y pedir que se les notifiquen las resoluciones que recaigan en el proceso de amparo que tiene por objeto, exclusivamente, las pretensiones deducidas por quienes lo interpusieron en tiempo y forma. En el mismo sentido el ATC 171/2017 (FJ único).

2.3.1.5 *Suspensión*

El ATC 35/2017 recoge la doctrina general del Tribunal sobre la suspensión, según la cual, el Tribunal ha establecido como criterio general la improcedencia de la suspensión de la ejecución de aquellos fallos judiciales que admiten la restitución íntegra de lo ejecutado, como por lo general sucede en los que producen efectos meramente patrimoniales que, por tener un contenido económico, no causan perjuicios de imposible reparación. Por el contrario, entiende procedente acordarla en aquellos otros fallos en los que resultan afectados bienes o derechos del recurrente en amparo de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, lo cual sucede en las condenas a penas privativas de libertad.

En materia parlamentaria, el ATC 23/2017 denegó la suspensión (FJ 1) amparándose en la doctrina de que la suspensión no puede anticipar el amparo que se solicita; el ATC 59/2017 (FJ 3) lo hizo por mera imposibilidad material, ya que la entrada en vigor ya se había producido; y los AATC 128/2017 (FJ 1) y 146/2017 (FJ único), denegaron igualmente la suspensión amparándose en que no resulta adecuada la suspensión de actos o resoluciones ya ejecutados. Por su parte, el ATC 134/2017 (FJ 3) admitió el recurso de amparo y acordó la suspen-

sión de la convocatoria parlamentaria. Se solicitó por la parte demandante la suspensión de la eficacia de los acuerdos parlamentarios impugnados contra los que se han pronunciado el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña. El Pleno apreció la urgencia excepcional a que se refiere el artículo 56.6 LOTC, toda vez que su ejecución produciría un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que haría perder su finalidad al recurso de amparo. Se acordó la suspensión cautelar de las resoluciones impugnadas, advirtiéndose de que incurriría en nulidad radical y consiguiente ineficacia cualquier acto, resolución, acuerdo o vía de hecho que contraviniera la suspensión acordada. Como está previsto, se abrió pieza y se concedió plazo para alegaciones respecto del mantenimiento de la medida.

En materia contencioso-administrativa, el ATC 58/2017 denegó la suspensión en un supuesto de mera alegación de perjuicios morales sin acreditación.

En materia penal, los AATC 2/2017 y 3/2017 denegaron la suspensión en un supuesto en que la condena está suspendida, los AATC 35/2017 y 52/2017 otorgaron la suspensión de penas privativas de libertad en atención siguiendo la doctrina del Tribunal que toma en cuenta varios elementos, entre los que destaca la duración de la pena; utilizando el mismo criterio, en sentido inverso, el ATC 145/2017 denegó la suspensión. Por su parte, el ATC 587/2017 acordó la extinción de la pena de suspensión por pérdida de objeto al haber prescrito la pena de prisión que motivó la petición de tutela cautelar; el ATC 137/2017 denegó la suspensión por no ser la resolución susceptible de recurso de amparo. Los AATC 97/2017, 156/2017, 158/2017, 159/2017 y 160/2017 en base a la dificultad o imposibilidad de restitución al estado anterior de lo ejecutado. Finalmente, el ATC 173/2017 denegó la suspensión en un supuesto de enajenación mental, por implicar un adelanto del amparo que se solicita.

En materia civil, los AATC 97/2017 y 106/2017 acordaron la anotación preventiva de la demanda de amparo, a fin de garantizar el derecho de los demandantes ante eventuales actos de disposición del inmueble afectado, en el primer caso, y al requerir la ejecución la transmisión del dominio del inmueble a un tercero de buena fe, en el segundo.

Los AATC 126/2017 y 127/2017 recuerdan la doctrina del TC sobre las multas coercitivas del Tribunal, como medida que el legislador ha puesto a su disposición para asegurar el efectivo cumplimiento de sus sentencias y demás resoluciones, cuya función no es la de infligir un castigo ante un comportamiento antijurídico o ilícito, sino lograr la adecuada ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. A tales efectos la consideración de títulos ejecutivos que tienen (art. 87.2 LOTC).

El ATC 143/2017 acuerda el levantamiento de las multas coercitivas. (FJ 1) Es oportuno recordar que, «dada la finalidad del art. 92.5 LOTC, la locución medidas necesarias, no puede entenderse sino en el sentido de que las medidas que se adopten han de ser aquellas que puedan resultar idóneas para garantizar la efectividad y ejecución de las resoluciones de suspensión. Y, en fin, el Ministerio Fiscal y las partes del proceso pueden en el trámite de audiencia previsto alegar lo que estimen oportuno sobre si en el caso concreto concurren o no circunstancias de especial trascendencia constitucional, inicialmente apreciadas inaudita parte por el Tribunal, así como el carácter necesario o no de las medidas adoptadas, pudiendo aquél mantener, modificar o revocar su decisión».

Más concretamente, señala el ATC 127/2017, de 21 de septiembre, que precede a esta resolución, que las multas coercitivas impuestas no responden a una finalidad propiamente represiva o de castigo, ni tienen naturaleza punitiva, sino que su cometido es el de garantizar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional o, lo que es lo mismo, lograr la adecuada ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que tienen, a tales efectos, la consideración de títulos ejecutivos (art. 87.2 LOTC). Dicha clase de multa no pretende reprender o sancionar el incumplimiento de las resoluciones de este Tribunal. El constreñimiento económico que supone su imposición responde a la finalidad de obtener la acomodación de un comportamiento que desconoce una resolución del Tribunal, restaurando el orden constitucional perturbado, al forzar el cumplimiento de lo acordado en la resolución. El principio de adecuación reclama, por tanto, la existencia de una relación de congruencia objetiva entre el medio adoptado y el fin que con él se persigue, considerándose que tal circunstancia se producirá si la medida puede contribuir positivamente a la realización del fin perseguido. Por el contrario, la medida habrá de reputarse inidónea o inadecuada si entorpece, o incluso, si resulta indiferente en punto a la satisfacción de su finalidad.

En el mismo sentido el ATC 151/2017.

2.3.1.6 *Incidente de ejecución*

El ATC 24/2017 estima el incidente de ejecución de la STC 259/2015 y los AATC 141/2016 y 170/2016.

(FJ 3) Tal cuestión debe resolverse aplicando los criterios sentados por la doctrina constitucional en materia de incidentes de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC), pues corresponde al Tribunal Constitucional

velar por el cumplimiento efectivo de sus sentencias y resoluciones. Ha de resolver las incidencias de ejecución de las mismas, adoptando cuantas medidas considere necesarias para preservar su jurisdicción, incluyendo la declaración de nulidad de aquellos actos y resoluciones que la contravengan o menoscaben, como expresamente establecen los arts. 4.1 y 92.1 LOTC, así como, en su caso, de la aplicación de otras medidas encaminadas a asegurar el debido cumplimiento de las sentencias y resoluciones de este Tribunal, al que están obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), incluidas las Cámaras legislativas.

No carece de relevancia a este efecto recordar que nos enfrentamos una vez más a un supuesto de contravención, por parte del mismo poder público, de los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015.

En efecto, conforme a la doctrina constitucional, los arts. 87.1 y 92 LOTC tienen por finalidad garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla. Establecen que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1, primer párrafo, LOTC), así como la facultad de este Tribunal de anular cualquier acto o resolución que incumpla, menoscabe o contravenga las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción (art. 92.1 LOTC), ofreciendo al mismo tiempo las suficientes garantías a los órganos autores de los actos o resoluciones susceptibles de ser anuladas. Junto a la necesaria motivación de la decisión del Tribunal, en forma de auto, susceptible de recurso de súplica (art. 93.2 LOTC), se exige la previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano al que sea imputable el acto o resolución controvertido (así como la de quienes intervinieron en el proceso constitucional correspondiente, en su caso).

(FJ 4) Cabe pues afirmar, siguiendo la doctrina antes referida que lo que ha de examinarse principalmente en el presente incidente, es si esta resolución parlamentaria incurre en alguna de las dos situaciones proscritas por la jurisprudencia constitucional. Tal ocurriría de contener un pronunciamiento contrario a lo decidido en aquella sentencia y restantes resoluciones o un intento de menoscabar la eficacia jurídica o material, de lo que allí se resolvió por este Tribunal; en el bien entendido de que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus sentencias y demás resoluciones.

El ATC 105/2017 inadmite el incidente de ejecución.

(FJ 1) El conocimiento extraprocesal de las resoluciones impugnadas no puede sustituir, por regla general, al acto de notificación fehaciente de las mismas. De dicho acto de comunicación depende el cálculo de los plazos de interposición de las acciones oportunas, y la preservación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Se entiende que es obligación vinculada a la diligencia exigible a las partes que estas aporten la documentación necesaria para poder dar trámite al procedimiento que instan.

Por lo tanto, el presente incidente inicialmente ha de ser inadmitido por no constar que tal acto haya sido notificado al demandante antes de que se haya interpuesto el presente incidente.

(FJ 2) Tampoco habría cabido admitir a trámite el presente incidente de ejecución porque el acto recurrido es totalmente ajeno a la ejecución de la STC 172/2016.

Es constante la jurisprudencia de este Tribunal referida al alcance y contenido del incidente de ejecución de las sentencias en general, y de las sentencias de amparo del Tribunal Constitucional en particular. Así se ha manifestado que el derecho a la ejecución de las sentencias firmes en sus propios términos, y el acatamiento de esa firmeza y de la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas, también es atributo de las sentencias del Tribunal Constitucional y que tal derecho, no sólo se vincula al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, sino también a lo establecido en el artículo 87.1 LOTC, conforme al cual todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva, debiendo en consecuencia, atender a lo declarado y decidido por el mismo en sus sentencias (por todos ATC 157/2014 y jurisprudencia allí citada) y que, la necesidad de que el órgano de ejecución de una sentencia del Tribunal Constitucional interprete el alcance de la misma para darle cumplimiento no puede llevar ni a contravenir lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional ni a dictar resoluciones que cerceñen la eficacia de la situación jurídica declarada en aquélla.

También se puede consultar el ATC 162/2017.

El ATC 123/2017 (FJ 2) aclara que el objeto de la presente resolución se contrae a determinar si lo resuelto en la STC 259/2015, en el ATC 141/2016, en la providencia de 1 de agosto de 2016, en el ATC 170/2016, en la providencia de 13 de diciembre de 2016 y en el ATC 24/2017 ha sido desconocido o contradicho por el Parlamento de Cataluña al aprobar el 6 de septiembre de 2017, los acuerdos a los que se refiere el incidente de ejecución. Estos acuerdos han permitido la tramitación de la proposición de ley del referéndum de autodetermi-

nación, concluida finalmente con su aprobación por el Pleno, como Ley 19/2017.

Los acuerdos del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, son, sin duda, actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, pueden ser objeto idóneo de impugnación por la vía del incidente de ejecución de los arts. 87 y 92 LOTC. Ello es así, porque, estamos ante un incidente de ejecución, que tiene por objeto verificar si los poderes públicos han respetado su deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC) y está el Tribunal facultado para declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas (art. 92.1 LOTC), sin perjuicio de la posibilidad de adoptar cuantas otras medidas de ejecución sean necesarias.

En efecto, conforme a la doctrina constitucional, los artículos 87.1 y 92 LOTC tienen por finalidad garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla. Establecen que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC primer párrafo LOTC), así como la facultad de este Tribunal de anular cualquier acto o resolución que incumpla, menoscabe o contravenga las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción (art. 92.1 LOTC), ofreciendo al mismo tiempo las suficientes garantías de defensa a los órganos autores de los actos o resoluciones susceptibles de ser anuladas.

(FJ 3) La cuestión planteada habremos de resolverla aplicando los criterios sentados por la doctrina constitucional en materia de incidentes de ejecución (arts. 87.1 y 92 LOTC). Corresponde al Tribunal Constitucional garantizar el cumplimiento efectivo de sus sentencias y resoluciones y resolver las incidencias de ejecución de las mismas, adoptando cuantas medidas considere necesarias para preservar su jurisdicción, incluyendo la declaración de nulidad, como expresamente establecen los arts. 4.1 y 92.1 LOTC, así como, en otro caso, la aplicación de otras medidas.

Cabe afirmar, en suma, siguiendo la doctrina antes referida que lo que aquí ha de examinarse, al cotejar el contenido de la STC 259/2015 y de los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017 con los acuerdos del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, a los que se refiere el presente incidente, es, en definitiva, si esos actos parlamentarios incurren en alguna de las dos situaciones proscritas por la jurisprudencia constitucional, tal ocurriría de contener un pronunciamiento contra-

rio a lo decidido en aquella sentencia y restantes resoluciones o suponen un intento de menoscabar la eficacia jurídica o material de lo que allí se resolvió por este Tribunal, en el bien entendido de que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus sentencias y demás resoluciones.

En el mismo sentido el ATC 124/2017 incidente de ejecución de la STC 259/2015, ATC 141/2016, providencia de 1 de agosto de 2016, ATC 170/2016, providencia de 13 de diciembre de 2016 y del ATC 24/2017, respecto del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, de admisión a trámite de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

En el mismo sentido el ATC 144/2017 incidente de ejecución en relación con las Resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cataluña en su sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente» por contravenir lo ordenado en la STC 114/2017, de 17 de octubre y la providencia de 12 de septiembre de 2017, de admisión del recurso de inconstitucionalidad núm. 4386/2017.

2.3.1.7 *Declaración de funcionamiento anormal*

El ATC 72/2017 declara su no procedencia aplicando la propia doctrina del Tribunal sobre las dilaciones indebidas, según la cual, para tachar de injustificado, a estos efectos, el tiempo empleado en la tramitación de un recurso de amparo, es preciso que el interesado haya desplegado una doble actividad de diligente colaboración con el órgano judicial y de denuncia de las dilaciones a fin de remediarlas. A su vez, la duración razonable se corresponde, no con la resultante en abstracto de la suma de los diferentes plazos procesales, sino con la exigida por el caso concreto a la vista de sus circunstancias específicas y de otros criterios, como la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración en supuestos del mismo tipo o el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la de las autoridades. En aplicación de esta doctrina, se ha descartado en varias ocasiones la existencia de anormal funcionamiento por el tiempo transcurrido desde que este Tribunal estuvo en condiciones de pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso y la fecha en que se notificó la providencia de inadmisión.

2.3.1.8 *Inadmisión del recurso de amparo por auto*

Se han inadmitido recursos de amparo mediante los AATC 27/2017, 30/2017, 31/2017, 32/2017, 33/2017 y 34/2017.

En el ATC 36/2017 se inadmite el recurso de amparo 5446/2016 en que se denunciaban torturas.

(FJ 2) La particularidad del recurso de amparo que ahora nos ocupa explica su pronunciamiento mediante Auto, permitiendo así a este Tribunal explicitar las razones que conducen a la decisión de inadmisión. Así lo aconseja la gravedad del asunto sometido a nuestra consideración y la circunstancia de que las resoluciones judiciales impugnadas han sido dictadas en cumplimiento de la STC 153/2013, de 9 de septiembre, por la que, al ahora recurrente le fue otorgado el amparo solicitado frente a resoluciones de los mismos órganos judiciales, que archivaron las diligencias previas incoadas a raíz de la denuncia de aquel de las supuestas torturas sufridas bajo custodia policial tras ser detenido en Pamplona el 10 de noviembre de 2008, por agentes de la Policía Nacional.

Por su parte, en el ATC 40/2017 inadmite el recurso de amparo 3312/2016, en el que se solicitaba el acercamiento de los presos a su antiguo lugar de domicilio. En el FJ 1 se expone que el Pleno de este Tribunal ha decidido hacer explícitas en el presente auto las razones en que se asienta este juicio liminar.

2.3.1.9 *Resoluciones en asistencia jurídica gratuita*

En el ATC 38/2017 se reitera la incompetencia del Tribunal para enjuiciar la impugnación en materia de justicia gratuita.

En el ATC 75/2017 (FJ 2) se recuerda que el Tribunal Constitucional sólo es competente para resolver impugnaciones referidas al derecho a la asistencia jurídica gratuita cuando la insuficiencia económica del solicitante tiene lugar después de la interposición del recurso de amparo.

2.3.1.10 *Acumulación y aclaración*

Los AATC 82/2017, 95/2017 y 172/2017 justificaron la acumulación de recursos en la medida en que, si bien han sido interpuestos por distintos demandantes que actúan bajo una diferente asistencia letrada, impugnan idénticas resoluciones judiciales, con una motivación jurídica coincidente.

Por su parte, el ATC133/2017 deniega la aclaración por exceder la petición del objeto que esta figura tiene prevista en la ley.

2.3.1.11 *Recusación*

Los AATC 119/2017, 125/2017 y 132/2017 inadmiten la recusación planteada, que considera el Tribunal abusiva en la medida en que no se recusa a los Magistrados, sino al propio Tribunal Constitucional, careciendo de sustantividad jurídica.

2.3.1.12 *Pérdida de objeto. Allanamiento*

La STC 4/2017 deniega la declaración de pérdida sobrevenida de objeto del procedimiento en base a la STJUE de 14 de abril de 2016, en la medida en que el órgano promotor de las cuestiones que dieron lugar a ella es distinto del Juzgado que ha dictado el auto de instancia aquí impugnado y el recurso que enjuiciamos se refiere a procedimientos y partes diversos de los allí intervinientes, por lo que no cabe extraer ningún efecto vinculante de la citada STJUE a favor de los recurrentes, sin perjuicio del valor interpretativo que esta resolución puede tener para poder enjuiciar la queja aquí planteada.

La STC 6/2017 deniega consecuencias jurídicas al allanamiento de la recurrida. En concreto, recordando que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no se refiere al allanamiento como forma de terminación del proceso constitucional se declara que nunca podrá tener ese efecto, de suerte que el aquél deberá concluirse necesariamente mediante sentencia, en la que el Tribunal se pronuncie sobre las pretensiones del recurso de amparo.

2.3.1.13 *Falta de agotamiento*

El Tribunal se pronunció sobre el concepto de agotamiento de la vía previa en la STC 3/2017, en la STC 13/2017 y en la STC 60/2017 (FJ 2). En esta última mantuvo que el control que debe ejercer este Tribunal sobre el correcto agotamiento de la vía judicial previa debe limitarse a examinar si el recurso era razonablemente exigible. Esta exigencia de razonabilidad no puede configurarse como la exigencia de interponer cuantos recursos fueren imaginables, incluso los de dudosa viabilidad, sino solo aquellos cuya procedencia se desprenda de modo claro y terminante del tenor de las previsiones legales, sin necesidad de complejos análisis jurídicos o de complejas interpreta-

ciones y que, dada su naturaleza y finalidad, sean adecuados para reparar la lesión presuntamente sufrida. Por su parte, en la STC 70/2017, en un supuesto en que, si bien cabía recurso contra el decreto recaído, éste en su parte dispositiva indicó expresamente que contra esta resolución no cabe recurso alguno, recordó que es jurisprudencia reiterada de este Tribunal que no se puede exigir al justiciable, destinatario de una sentencia expresamente considerada irrecurrible por el propio órgano sentenciador, que, contrariando la *auctoritas* de dicho Tribunal, acuda a un recurso previamente vedado por dicha instancia.

2.3.2 CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la STC 23/2017 se inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad por prematura. El primer óbice opuesto por el Fiscal General del Estado consiste en haberse planteado la cuestión de inconstitucionalidad en momento procesal inadecuado, en cuanto tuvo lugar con anterioridad al devengo de la tasa, momento marcado por la interposición del recurso de suplicación.

También al plazo se refieren los ATC 100/2017, 107/2017 y 112/2017, que recuerdan la doctrina general del art. 35.2 LOTC y la posibilidad excepcional de hacer interpretaciones flexibles.

Tanto en la STC 41/2017 (FJ 2) como en el ATC 169/2017, el Tribunal Constitucional ha reiterado la importancia que tiene el trámite de audiencia del artículo 35.2 LOTC. En la mencionada sentencia se insiste en la exigencia de que el órgano judicial identifique en la providencia que da inicio a dicho trámite los preceptos cuestionados y las normas constitucionales que se estiman de posible vulneración, con el fin de posibilitar que las partes y el Ministerio Fiscal puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta, art. 35.2 LOTC, sin que el hecho de que, en el marco de dicho trámite, el Ministerio Fiscal se haya limitado a informar sobre el cumplimiento de los requisitos procesales para promover la presente cuestión de inconstitucionalidad y no sobre la eventual conformidad de la norma con la Constitución no puede tener el efecto pretendido de que se alce como un obstáculo de admisibilidad que solo es predicable, en su caso, respecto de la actuación del órgano judicial, como único legitimado para la promoción de este procedimiento.

En la STC 49/2017 (FJ 2) se señaló que al no haberse dado audiencia al Ministerio Fiscal y las partes en relación a la posible vulnera-

ción del art. 14 CE, éste debía quedar fuera de la duda de constitucionalidad.

En la STC 55/2017. (FJ 2) Se recordó la doctrina del Tribunal según la cual el trámite de audiencia está reservado a los sujetos procesales que específicamente se determinan en él, sin posibilidad de extensión a terceros.

En los ATC 100/2017, 107/2017 y 112/2017 se refieren a la personación efectiva del sujeto legitimado para actuar, a la que se le atribuye una importancia relativa a la hora de cumplimentar el trámite de audiencia del art. 25.2 LOTC.

Los ATC 115/2017 y 150/2017, se refieren al objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, recordando que la norma que se pretenda cuestionar por el órgano judicial, que debe resultar aplicable al caso y depender de su validez el fallo del proceso a quo, tenga rango o fuerza de ley. En este sentido, solamente las concretas Normas Forales fiscales a las que se refiere la disposición adicional quinta LOTC, añadida por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, quedan sujetas al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional mediante los recursos y las cuestiones prejudiciales de validez que prevé esa disposición.

Por último, cumple recordar con la STC 51/2017 (FJ 2 a) que la extensión de la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia, en virtud del citado precepto de nuestra Ley Orgánica (art. 39.1 LOTC), a normas no impugnadas, pero incluidas en la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley, no puede ser objeto de pretensión de parte, pues solo si el Tribunal apreciara que al recurso le acompaña, en todo o en parte, razón jurídica, cabría considerar, acto seguido, si la inconstitucionalidad denunciada y constatada fuera también de ver, por aquellas razones de conexión o consecuencia, en otras disposiciones no impugnadas de la Ley y, disponer si así resultara procedente, la consiguiente propagación a estas últimas de la declaración de invalidez que el recurso pidió en su súplica, extensión de la inconstitucionalidad y nulidad cuyo fundamento último está, como muy tempranamente advertimos, en la preservación, hasta donde sea posible, hemos de añadir de la armonía jurídica (STC 71/1982).

Esta doctrina es aplicable, en el trámite seguido ante el Tribunal Constitucional y además en todos los procesos constitucionales no solo en las cuestiones.

Las SSTC 23/2017 y 26/2017 recuerdan la doctrina constitucional sobre la competencia para realizar el juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma legal cuestionada, que corresponde al órgano judicial propo-

nente, por ser una cuestión de legalidad ordinaria. En el mismo sentido, el ATC 100/2017. También la STC 57/2017 y el ATC 65/2017 insisten sobre la importancia de este aspecto, recordando el ATC 113/2017 que tal vez la condición procesal principal sea que los preceptos cuestionados resulten aplicables al caso y de su aplicación dependa el fallo. En la misma línea, los AATT 166/2017, 169/2017 y 174/2017.

Por otra parte, el ATC 42/2017 recuerda que, según este Tribunal ha reiterado, el concepto de cuestión notoriamente infundada del art. 37.1 LOTC, encierra un cierto grado de indefinición, que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad. En el mismo sentido los AATC 43/2017, 63/2017, 109/2017, 110/2017, 111/2017, 167/2017 y 174/2017.

Como complemento, en el ATC 100/2017 (FJ 5) se recuerda que cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga del órgano judicial, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. En el mismo sentido los AATC 107/2017 y 112/2017).

Por último, en relación con los casos de pérdida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, la STC 24/2017 recuerda que debe compararse la legislación sometida a cuestión con la vigente. Tras ese análisis, los AATC 4/2017 y 175/2017 declaran la extinción de la cuestión por derogación de la norma. Por su parte, el ATC 5/2017 inadmite la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto el recurso de inconstitucionalidad sobre la misma ley ha sido resuelto por sentencia del Pleno. Como recuerda el ATC 6/2017, una vez que nuestras sentencias dejan sin efecto uno o varios preceptos legales, cualquier otro proceso paralelo o posterior queda desprovisto automáticamente de su propio objeto. Sobre la misma ley, los AATC 21 y 22/2017.

Es de destacar el ATC 85/2017, en cuyo FJ 3 el Tribunal indica que ha tenido la ocasión de pronunciarse recientemente en la STC 59/2017, sobre la constitucionalidad de los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4, del citado texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, considerando que al establecer el legislador la ficción de que ha tenido lugar un incremento de valor susceptible de gravamen al momento de toda transmisión de un terreno, por el solo hecho de haberlo mantenido el titular en su patrimonio durante un intervalo temporal dado, soslayando, no solo aquellos supuestos en los que no se haya producido un incremento, sino incluso aquellos otros en los que se haya podido producir un decremento en el valor del terreno objeto

de transmisión, lejos de someter a tributación una capacidad económica susceptible de gravamen, les estaría haciendo tributar por una riqueza inexistente, en abierta contradicción con el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE. Pues bien, la circunstancia de que con posterioridad a la admisión a trámite de la presente cuestión haya recaído en otro proceso una sentencia de este Tribunal declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos aquí cuestionados, conlleva necesariamente la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión, pues ya ha quedado disipada la duda de constitucionalidad planteada.

Sobre la misma norma los AATC 86/2017, 87/2017, 88/2017, 101/2017, 139/2017 y 140/2017.

2.4 Resolución de cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo

2.4.1 DISPOSICIONES LEGALES QUE EN EL AÑO 2017 HAN SIDO DECLARADAS INCONSTITUCIONALES O PRECISADAS DE ALGUNA CONCRETA INTERPRETACIÓN

En el año 2017 se ha modulado el alcance del pronunciamiento de inconstitucionalidad en cuatro sentencias: 9/2017, 41/2017, 72/2017 y 151/2017.

En la STC 9/2017 (FJ 3) se ha especificado que la necesidad siempre presente de procurar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación pudiera afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce, en aplicación del art. 66 LOTC, a que la declaración de infracción competencial no implique la nulidad de aquellas resoluciones que ya hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado.

En la STC 41/2017 (FJ4) se aclara que, al tratarse de una omisión del legislador contraria a la Constitución no susceptible de ser subsanada mediante la anulación del precepto, la apreciación de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa exige que sea el legislador el que regule con carácter general la legitimación de los progenitores para reclamar la filiación no matrimonial. En todo caso, corresponde al legislador en el plazo de un año dar respuesta normativa a la situación planteada (art. 24.1 y 39 CE).

En la STC 72/2017 (FJ 8) se especifica que la forma de determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que solo corresponde al legislador en su libertad de

configuración normativa a partir de la publicación de esta sentencia (SSTC 26/2007, 37/2007, 59/2017).

En la STC 151/2017 (FJ 8) se hace constar que la nulidad debe quedar diferida hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales, de conformidad con lo previsto en el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 14 de junio, del régimen electoral general, periodo de tiempo en el que el legislador podrá proceder, en su caso, a sustituir la norma declarada nula.

La STC 9/2017, del Pleno, de 19 de enero de 2017, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado respecto de la resolución de la Secretaría del Estado de servicios sociales e igualdad de 18 de mayo de 2016, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que declara que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los apartados primero, segundo 1, cuarto, sexto, séptimo (en cuanto atribuye a un órgano estatal al formulación de la propuesta de resolución) octavo, noveno, décimo y undécimo y los anexos A (en cuanto concreta los requisitos y en algunos casos la documentación a presentar para cada uno de los programas) B, I, II, III y IV. Por vulnerar las competencias en asistencia social art. 166 EAC. Con el alcance, ya reseñado, de no afectar a las resoluciones que han agotado sus efectos, y la exigencia de que el Estado modifique el marco regulador de estas subvenciones para adaptarlo a la doctrina constitucional.

La STC 18/2017, del Pleno, de 2 de febrero de 2017, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y estacionamiento para personas con discapacidad que declara que el art. 8, a excepción de su apartado 1 a) y el art. 10 son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y por tanto inconstitucionales y nulos por vulnerar las competencias en materia de asistencia social art.10.12 EAPV.

La STC 19/2017, del Pleno, de 2 de febrero de 2017, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 19.6 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio de 2015, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso a la actividad económica que da nueva redacción al artículo 79 del Decreto Legislativo 2/2003 que declara que son inconstitucionales y nulas las expresiones «descentralizadas» y «descentralizada» por contradecir la legislación básica del Estado en materia de régimen local (art. 149.1.18.^a CE).

La STC 20/2017, del Pleno, de 2 de febrero de 2017, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre de 2015, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid, que declara que son inconstitucionales y nulos el art. 27.2 y el inciso «incluidos los procesos internos de movilidad voluntaria y promoción interna, que se convoquen por el Servicio Madrileño de Salud, en las mismas condiciones que el personal estatutario» del art. 27.3 por vulnerar las competencias estatales sobre el régimen estatutario de la función pública (art. 149.1.18.^a CE).

La STC 21/2017, del Pleno, de 2 de febrero de 2017, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia que declara que el párrafo segundo del art. 32, el art. 33 y el art. 34, a excepción de su párrafo primero, son inconstitucionales y nulos por contravenir las competencias estatales sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, art. 149.1.13.^a CE y las bases del régimen energético art. 149.1 25.^a CE.

La STC 25/2017, de 16 de febrero de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2014, de 19 de febrero de 2014, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción, que declara inconstitucionales y nulos los arts. 1.2.b), 2.1, letras i) y j), 3.1, 3.2 y 16.10, en el inciso «en los siguientes períodos estacionales» y las letras a) y b) por contravenir el art. 14.1.13 CE, normativa básica del Estado en materia de comercio interior.

La STC 26/2017, del Pleno, de 16 de febrero de 2017, dictada en cuestión de inconstitucionalidad y cuestión prejudicial, planteada en relación con diversos preceptos de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana del territorio histórico de Guipuzkoa, que declara inconstitucionales y nulos los arts. 4.1, 4.2.a) y 7.4 por vulnerar el principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad (art. 31 CE).

La STC 28/2017, del Pleno, de 16 de febrero de 2017, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada respecto del artículo 36.2 A) párrafo segundo, del texto refundido de la Ley de ordenación del Territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que declara que dicho artículo es inconstitucional y nulo por vulnerar las competencias estatales de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y proceso administrativo común (art. 149.1.18 CE).

La STC 34/2017, de 1 de marzo de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo que declara que el art. 3.4 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios en la redacción dada por el art. 40 del Real Decreto-ley 4/2013 es contrario al orden de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo, art. 121.1 EAC, competencias autonómicas en comercio interior.

La STC 36/2017, de 1 de marzo de 2017, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos que declara que el art. 35.1.a).i) no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, siempre que se interprete en los términos del fundamento jurídico 5, esto es, en tanto que la aplicación de los criterios legales de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea no tenga el efecto de alterar el resultado querido por el poder constituyente, sino que, por el contrario, aquel ha de ser entendido en el sentido de que la autorización estatal de las instalaciones que cumplan los criterios de potencia y tensión a los que hace referencia, procederá en tanto que los mismos son indicativos de territorialidad, en los supuestos previstos en el art. 149.1.22.^a CE.

El art. 35.1.a).i) del Real Decreto no resulta inconstitucional, por entender que, en la medida en que la aplicación de los criterios técnicos de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea de transporte allí previstos coincide materialmente con los criterios constitucionales del aprovechamiento y del transporte intra o extracomunitario (art. 133 EAC competencias autonómicas en materia de energía).

La STC 37/2017, de 1 de marzo de 2017, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada en relación con diversos preceptos de la Norma Foral 46/1989, de 19 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana del territorio histórico de Álava que declara que los arts. 4.1, 4.2.a) y 7.4 son inconstitucionales y nulos en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor, art. 31.1 CE, principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad.

La STC 41/2017, de 24 de abril de 2017, de la Sala Primera, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de la Ley 71 de la compilación de Derecho civil foral de Navarra, aprobada

por Ley 1/1973, de 1 de marzo, en la redacción dada por la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, que declara su inconstitucionalidad con el alcance expuesto en el fundamento jurídico 4, esto es, que, al tratarse de una omisión del legislador contraria a la Constitución que no puede ser subsanada mediante la anulación del precepto, la apreciación de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa del mismo exige que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración de que goza, derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática, el que regule con carácter general la legitimación de los progenitores para reclamar la filiación no matrimonial, con inclusión, en su caso, de los requisitos que se estimen pertinentes para impedir la utilización abusiva de dicha vía de determinación de la filiación, siempre dentro de límites que resulten respetuosos con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En todo caso, corresponde al legislador, en el plazo de un año, dar respuesta normativa a la situación planteada (art.24.1 y 39 CE).

La STC 44/2017, de 28 de abril de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que declara que el artículo 36.2 a) segundo párrafo de la Ley de Bases del Régimen laboral, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2, que respectivamente se remite a las SSTC 111/2016, FJ 12.c), y 41/2016, FJ 13.e) (para respetar la autonomía local arts. 137, 140 y 141.1 CE).

La STC 45/2017, de 27 de abril de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de 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 decimoquinta no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 2, que se remite a la STC 41/2016, FJ 13 c).

La STC 47/2017, de 27 de abril de 2017, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada respecto 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, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 3 b) de la sentencia (esto es con eficacia en cualquier otro proceso de orden jurisdiccional contencioso-administrativo en que pudiera llegar a reconocerse la ultraactividad del anterior régimen de gravamen a las personas fisi-

cas. Ahora bien, corresponde trasladar aquí la siguiente precisión de las SSTC 140/2016 STC 227/2016 de que no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables en relación con las tasas declaradas nulas, tanto en los procedimientos administrativos y judiciales finalizados por resolución ya firme; como en aquellos procesos aún no finalizados en los que la persona obligada al pago de la tasa la satisfizo sin impugnarla) su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar el art. 24.1 CE.

La STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, con los siguientes efectos:

a) Declara la inconstitucionalidad y nulidad de su título II (arts. 10 a 30), que lleva por rúbrica «De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña».

b) Declara la inconstitucionalidad y nulidad de su título I (arts. 1 a 9) y de sus artículos 43 y 45, en los términos señalados en el fundamento jurídico 7, esto es, en la medida en que se refieren o sirven de instrumento a aquellas consultas de ámbito de Cataluña, no en lo que sean aplicables a los *referenda* municipales.

c) Declara igualmente la inconstitucionalidad y nulidad, por conexión con lo dispuesto en los demás apartados de este fallo, del inciso del artículo 44.2 que se inicia con la mención a «las consultas populares de ámbito de Cataluña» y del apartado 4 del mismo artículo; del inciso; «los promotores de la consulta popular por vía de referéndum de ámbito de Cataluña y los partidos políticos con representación en el Parlamento, en el caso de las consultas reguladas por el título II, y del artículo 48.1 y del apartado cinco del mismo artículo; del apartado cuatro del artículo 53, a salvo el inciso final referido a la consulta popular de ámbito municipal; y de los incisos «por el Parlamento o».

Por vulneración de los arts. 149.1.32.^a en relación con los arts. 23.1, 81.1 y 92.3 todos ellos CE.

La STC 52/2017, de 10 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado respecto del Decreto de Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional y los planes ejecutivos para la preparación de las estructuras de Estado y de infraestructuras estratégicas, así como en relación con las previsiones y actuaciones desarrolladas en aplicación o al amparo de dicho Decreto o de los referidos Planes o coincidentes con su finalidad, que

declara la inconstitucionalidad y nulidad por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias:

a) El Decreto 16/2015, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional.

b) El acuerdo o decisión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña relativo a los llamados «plan ejecutivo para la preparación de estructuras de estado» y «plan de infraestructuras estratégicas» (arts. 147.1 y 2.d), 149.1.14.^a, 149.1.17.^a, 149.1.29.^a CE) (posición en el ordenamiento del Estatuto de autonomía y competencias estatales en materia del Hacienda General, Seguridad Social y Seguridad pública) así como los arts. 1.24, 203, 204, 165.1 EAC.

La STC 53/2017, de 10 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que acuerda:

1.º Declarar inconstitucional y nula la disposición final octava, apartado primero, con el alcance expuesto en el fundamento jurídico 17, en cuanto que invoca indebidamente el artículo 149.1.23.^a CE como título competencial que habilita al Estado para declarar como básicos los siguientes preceptos de la Ley 21/2013:

- Los apartados segundo y tercero, y la primera frase del apartado cuarto del artículo 12.

- Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 18.

- Los incisos del apartado primero del artículo 19 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»; y «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

- El inciso del párrafo segundo del artículo 23 con el siguiente tenor: «No se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos en los artículos 21 y 22».

- El inciso del apartado quinto del artículo 24 con el siguiente tenor: «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Igualmente, el último inciso del párrafo segundo, apartado cuarto del artículo 24: «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso».

– El apartado segundo y el inciso del apartado tercero del artículo 27 con el siguiente tenor: «Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto».

– Los incisos del apartado cuarto del artículo 28 con el siguiente tenor: «La consulta se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otros, siempre que se acredite la realización de la consulta»; «En este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»; y «para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora».

Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 29.

– Los incisos del apartado segundo del artículo 30 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»; y «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

– Los incisos del apartado cuarto del artículo 34 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente» y «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

– Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 39.

– El inciso del apartado cuarto del artículo 40 con el siguiente tenor: «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Igualmente, el último inciso del párrafo segundo, apartado tercero del artículo 40: «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso».

– El apartado segundo y el inciso del apartado tres del artículo 43 con el siguiente tenor «Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar

nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto».

- Los incisos del apartado quinto del artículo 44 con el siguiente tenor: «En este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»; y «para que, en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora».

- Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 45.

- El inciso del apartado segundo del artículo 46 del siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente».

- El inciso del apartado tercero del artículo 46 del siguiente tenor: «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

2.º Declarar que no son inconstitucionales, si se interpretan en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el artículo 33.2 (fundamento jurídico 6); los artículos 18.4, 29.4, 39.4 y 45.4 (fundamento jurídico 7); el artículo 34.1 (fundamento jurídico 8); el artículo 50.1 (fundamento jurídico 16).

3.º Declarar inconstitucional y nulo el siguiente inciso de la disposición final undécima in fine: «No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria».

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Por vulneración de los arts. 144.1 y 111 y 113 EAC competencias medioambientales y procedimiento administrativo instrumental.

La STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017, del Pleno, 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 los apartados 3 y 4 del artículo 104 bis LBRL, introducido por el artículo 1.28 de la Ley 27/2013.

Declara que el artículo 36.2 a) LBRL, en la redacción dada por el art. 1.11 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional decimo-

quinta de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2 que se remite a las SSTC 111/2016, FJ 12 c) y 41/2016, FJ 13.c).

La STC 55/2017, de 11 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada en relación con 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, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 7.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en la redacción dada al mismo por el artículo 1.7 del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, con los efectos determinados en el fundamento jurídico 5, esto es, «no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables en relación con las tasas declaradas nulas, tanto en los procedimientos administrativos y judiciales finalizados por resolución ya firme, como en aquellos procesos aún no finalizados en los que la persona obligada al pago de la tasa la satisfizo sin impugnarla. Por vulneración del art. 24.1 CE.

La STC 58/2017, de 11 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de protección civil, que declara que el art. 29 es conforme a la constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 10, esto es, que la previa comunicación a la Comunidad Autónoma afectada sea necesaria no sólo cuando la declaración se realice a iniciativa del Ministerio del Interior sino también el supuesto en que tenga lugar a instancia de los Delegados del Gobierno (competencias en protección civil arts. 132 y 150 EAC).

La STC 59/2017, de 11 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada en relación con diversos preceptos del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que declara que los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4 son inconstitucionales y nulos en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor (art. 31.1 CE).

La STC 62/2017, de 25 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123 CE del Parlamento Europeo y del Con-

sejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios de mercado interior que declara inconstitucionales y nulos:

a) El apartado primero del artículo 2, en cuanto da nueva redacción al segundo párrafo del apartado cuarto del artículo 2 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

b) El apartado segundo del artículo 2 en cuanto da nueva redacción al apartado segundo del artículo 3 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre.

c) El apartado quinto del artículo 2 en cuanto da nueva redacción a la letra i) del artículo 9 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre.

d) El apartado décimo del artículo 2 en cuanto da nueva redacción a los números 2 y 3 del nuevo artículo 10 quinquies de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre.

e) Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

Declara que el artículo 1 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, en cuanto da nueva redacción al número 1 del nuevo artículo 10 *quinquies* de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 ii), esto es, que el legislador autonómico ha previsto, en la norma que los colegios profesionales han de contar con dicho servicio de visado, son los que determina la base estatal, esto es los colegios de las profesiones técnicas. (art. 149.1.18.^a CE competencias del Estado en colegios profesionales y 149.1.1 CE igualdad básica).

La STC 63/2017, de 25 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 6/2012, 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 de la disposición final sexta, en cuanto añade un párrafo al artículo 4.1 del Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, en el inciso «y la Organización Nacional de Trasplantes cuando las actividades pretendidas superen dicho ámbito» por vulnerar las competencias de sanidad art.162 EAC.

La STC 66/2017, de 25 mayo de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos apartados de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de las letras b) c) y el apartado sexto de la disposición adicional primera y declara

que la letra g) del apartado sexto de dicha disposición no es contraria a la constitución siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6, esto es, que el mismo hace referencia a los casos en que la competencia para resolver el procedimiento sancionador corresponde a la Administración General del Estado (competencias sobre agricultura art. 116 EAC).

La STC 67/2017, de 25 de mayo de 2017, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado en relación con diversos preceptos del Decreto de la Generalitat de Cataluña 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña, que declara que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucionales y nulos, los artículos 1, 2 y 3 (art. 149.1.8 CE competencias estatales en materia de Registro). Las disposiciones adicionales primera y segunda; el inciso «cuando por razón del servicio profesional se den circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación con el despacho de documentos por expansión acelerada de núcleos de población, variación considerable de la titulación o cualquier otra causa» de la disposición adicional tercera (competencias del Estado en función pública art. 149.1.18.ª CE). La disposición transitoria y la disposición final primera y el apartado dos de la disposición final segunda (competencias del Estado en materia de Registro, art. 149.1.8.ª CE).

La STC 68/2017, de 25 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado en relación con diversos receptos del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo que declara contrario al orden constitucional de distribución de competencias y por tanto inconstitucional y nulo el apartado tercero del artículo 4 que establece que «en ningún caso un generador se podrá conectar a la red interna de varios consumidores» y los artículos 19, 20, 21 y 22.

Declara que el apartado primero de la disposición adicional segunda es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 12, esto es, que el otorgamiento de la autorización corresponde al Estado únicamente en los casos en los que el artículo 149.1.22.ª CE le atribuye competencia de autorización de instalaciones eléctricas, a saber, cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

Competencias autonómicas en materia de energía eléctrica art. 133 EAC.

La STC 69/2017, de 25 de mayo de 2017, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada respecto del segundo inciso del artículo 8 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de colegios profesionales de Castilla-La Mancha, que declara que el inciso «ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de aquéllas, cuando el destinatario inmediato de las mismas sea exclusivamente la Administración» del artículo 8, es inconstitucional y nulo, por vulnerar las competencias del Estado para establecer los principios y reglas básicas de organización y funcionamiento de los colegios profesionales en cuanto que son Administración Pública (art. 149.1.18 CE).

La STC 72/2017, de 5 de junio de 2017, de la Sala Primera, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada en relación con diversos apartados del artículo 175, de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 175.2, 175.3 y 178.4 de la Ley Foral 2/1995, pero únicamente en la medida que somete a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor (art. 31.1 CE), con el alcance ya reseñado de que la forma de determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que solo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, a partir de la publicación de esta Sentencia (SSTC 26/2017, 37/2017 y 59/2017).

La STC 73/2017, de 8 de junio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas, dirigidas a la reducción del déficit público, que la declara inconstitucional y nula, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 6, es decir, se declara no susceptibles de ser revisadas las situaciones jurídico tributarias firmes producidas a su amparo, por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. (Art. 86.1 en relación con el art. 31.3, reserva legal en materia tributaria).

La STC 77/2017, de 21 de junio de 2017, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Decreto de la Generalitat de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, y del Decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones

Institucionales y Transparencia que declara que la denominación «Asuntos Exteriores» de los artículos 1.1, 2.1 y 3.3 del Decreto 2/2016 es inconstitucional y nula (art. 149.1.3.^a CE competencia estatal en relaciones internacionales).

La denominación «Asuntos Exteriores» del título del Decreto 45/2016, así como de los artículos 1.1, 1.1.b), 1.2, 1.2.a) y disposición transitoria primera y disposición final primera es inconstitucional y nula (arts. 149.1.3 CE competencias estatales en relaciones internacionales).

El artículo 3.3.1 del Decreto 2/2016, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6, esto es, que el desarrollo de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno de la Generalitat, no impide el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y política exterior (art. 149.1.3.^a CE).

La STC 78/2017, de 22 de junio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña que declara que son inconstitucionales y nulos:

El inciso «básicas» del artículo 18.2 (art. 149.1.21.^a CE).

- Las letras a) y b) del artículo 19 (art. 149.1.21.^a CE).
- El apartado segundo del artículo 22 (art. 149.1.21.^a CE).
- Los apartados primero y segundo del artículo 55 (art. 149.1.27.^a CE).
- El artículo 56 (art. 149.1.27.^a CE).
- El inciso «en los aspectos técnicos» del artículo 111.2.j) (art. 149.1.21.^a CE).
- La letra k) del artículo 111.2 (art. 149.1.21.^a CE).
- Los incisos «de los aspectos técnicos» y «en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico» del artículo 127.2 (art. 149.1.21.^a CE). (art. 149.1.21.^a CE competencias estatales en telecomunicaciones, art. 149.1.27.^a CE competencias estatales en medios de comunicación social).

Declara que no son inconstitucionales los artículos 18.1 y 3, 19 c), 21, 22.1, 70.7 a) y 8, y 111.2 h), interpretados en los términos expuestos, respectivamente, en el fundamento jurídico 6 B) apartados b), c), e) y f); D), apartado a); y E); es decir; que son plasmación de la política audiovisual diseñada por la Generalitat en el marco de sus competencias art. 146.1 EAC, en el sentido de que la delimitación

se acomode a la plasmada en la planificación estatal, que el uso de todo el potencial se ha de realizar en el marco de la ordenación y gestión del espectro radioeléctrico que hayan diseñado los instrumentos de planificación del Estado, que se realiza dentro del marco que establece la normativa básica en materia audiovisual y, si procede, mediante los instrumentos de cooperación que determina la legislación general, en la medida que viene referido a la potestad de planificar la inversión pública y ejecutar las infraestructuras necesarias para garantizar el desarrollo de la propia política audiovisual y siempre que se refiera a la competencia autonómica.

La STC 79/2017, de 22 de junio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercados que declara que son inconstitucionales y nulos las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18, así como los artículos 19 y 20 y la disposición adicional décima (principio de territorialidad de las competencias autonómicas art. 115 EAC).

El apartado segundo del artículo 127 quáter de la LRJCA, en la redacción dada por el punto tres de la disposición final primera de la Ley 20/2013, únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas (art. 55 EAC), potestad legislativa del Parlamento de Cataluña.

Declara que el inciso «que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir» del último párrafo del artículo 26.5 b) es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 15, esto es, debe interpretarse como un mecanismo de colaboración, aunque debe motivar el no acogimiento. Principio de territorialidad de las competencias autonómicas art. 115 EAC.

La STC 81/2017, de 22 de junio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y al Servicio Público de Empleo Estatal cuando dichos centros presenciales estén ubicados en más de una comunidad autónoma», del artículo 15.2, párrafo segundo, así como el párrafo tercero del artículo 15.2 por vulnerar las competencias ejecutivas de Cataluña en materia laboral [art. 170.1.b) EAC].

La STC 82/2017, de 22 de junio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de

modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar la competencia estatal de bases de la economía art. 149.1.3.^a CE, en relación con la competencia de coordinación de las Haciendas autonómicas y estatales art. 156.1 CE.

La STC 86/2017, de 4 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña que declara que son inconstitucionales y nulos el inciso «hacer una separación clara entre informaciones y opiniones» del artículo 80 f) y el artículo 136.2 por vulneración de los derechos de libertad de expresión e información (art. 20 CE) y del derecho de legalidad (art. 25.1 CE).

Declara que los artículos 86.1 y 32.3 c) son constitucionales siempre que se interpreten en los términos del fundamento jurídico 6, a saber: que no significan la exclusión del castellano, ni pretenden privar al castellano de la cualidad de lengua de uso normal por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos de Cataluña.

(Art. 3 CE cooficialidad lingüística y 143 EAC competencias lingüísticas).

Declara que los artículos 18.1 y 3, 19.c), 21, 22.1, 70.7.a), 70.8 y 111.2 h) de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, no vulneran las competencias del Estado interpretados en los términos del fundamento jurídico 3 b) de esta Sentencia, que se remite a la STC 78/2017, FFJJ 6 B) b) c) d) e) f); 6 E); 6 D) a); 12 y 14, en síntesis, respetando las competencias del Estado.

La STC 87/2017, de 4 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de los apartados segundo, cuarto y quinto del artículo 9 de la Ley de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, que declara inconstitucional y nulo el inciso «que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana» del apartado quinto del artículo 9 por vulnerar las competencias estatales en materia de extranjería (art. 149.1.2 CE) y declara que el apartado cuarto de dicho artículo es constitucional en los términos expuestos en el fundamento jurídico 11 c), esto es no cierra a los extranjeros titulares del derecho de acceso contemplado en la Ley la posibilidad de utilizar también el castellano como lengua vehicular en el área de las acciones sociales formativas e informativas (principio de cooficialidad art. 3 CE).

La STC 88/2017, de 4 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 128.1

de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, que declara que el apartado 1) de dicho artículo 128 es constitucional en los términos establecidos en el fundamento jurídico 4, esto es, que no puede significar la imposición a la empresa privada, a su titular o a su personal obligaciones individuales de uso de cualquiera de las lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo pues el derecho a ser atendido en cualquiera de las lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre poderes públicos y ciudadanos, menos aún cabe imponer sanciones por ello (art. 3 CE) y el apartado 2 del art. 128 es constitucional en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5, a saber que el precepto no puede suponer una prohibición o la proscripción de la lengua castellana.

La STC 89/2017, de 4 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del cine, que declara que el apartado primero del artículo 18 es constitucional únicamente si se interpreta en los términos señalados en el fundamento jurídico 13, esto es que el porcentaje global de reserva establecido para las películas en catalán o subtituladas en dicho idioma no puede exceder en su aplicación efectiva de una cifra del 25 por 100 (art. 149.1.13.^a condiciones básicas de igualdad y comercio exterior).

La STC 90/2017, de 5 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con la disposición adicional cuadragésima y diversas partidas presupuestarias de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional cuadragésima con el alcance que determina el fundamento jurídico 12, es decir, que se expulsa del ordenamiento jurídico el mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat en orden a que dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, habilite las partidas precisas para hacer frente a los gastos derivados de la organización, gestión y convocatoria del proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña, lo que ha de implicar que ninguna partida del presupuesto de la Generalitat para 2017 puede ser destinada a cualquier actuación que tuviera por objeto la realización, gestión o convocatoria de aquel proceso referendario.

Declara que las partidas presupuestarias «GO 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares», «DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares» y «DD 01 D/227.0015/132. Procesos electorales y participación ciudadana» del programa 132 (Organización, gestión y seguimiento de procesos electorales) son inconstitucionales en el caso de que se destinen a la financiación del

proceso referendario al que se refiere la disposición adicional cuadragésima de la citada ley.

Por vulneración de los arts. 1.1, 2.2, 168 y 149.1.13.^a CE y 122 y 112 EAC. Estado de derecho y unidad de la nación española, procedimientos de reforma constitucional, competencias en materia de consultas referendarias.

La STC 92/2017, de 6 de julio de 2017, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con 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, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo... Abreviado: 200 €... Ordinario 350 €... Casación 1.200 €», del apartado primero del artículo 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en su aplicación a las personas físicas, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 3 a), a saber, que tiene eficacia en cualesquiera otros procesos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en que pudiera llegar a reconocerse la ultraactividad del anterior régimen de gravamen a las personas físicas; ahora bien, no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas tanto en los procedimientos administrativos como judiciales finalizados por resolución ya firme; así como en aquellos procesos no finalizados en que se satisfizo la tasa sin impugnación (vulneración del art. 24.1 CE).

La STC 93/2017, de 6 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que declara que el artículo 36.2a) de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional decimoquinta de la misma no son inconstitucionales en los términos del fundamento jurídico 2, que se remite a las SSTC 111/2016, FJ12c) y 41/2016 FJ13c).

La STC 94/2017, de 6 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del Capítulo I de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del Capítulo I (arts. 1 al 13) por rebasar los límites de la potestad tributaria de las comunidades autónomas (arts. 157.3 y 156.1 CE y 6.2 LOFCA).

La STC 100/2017, de 20 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos

preceptos del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de personas desempleadas, que declara que el párrafo segundo de la disposición final cuarta es contrario al orden constitucional de competencias (art. 149.1.13 competencia estatal sobre las bases y planificación general de la actividad económica y 10.25 EAPV, promoción, desarrollo y planificación de la actividad económica). En los términos establecidos en el fundamento jurídico 8a) esto es, en relación con la gestión de la ayuda económica de acompañamiento incluida en el programa de recualificación de las personas que agoten su protección de desempleo.

La STC 101/2017, de 20 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recuso 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 artículo 36.2 a) de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, así como la disposición adicional decimoquinta, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2, que se remite a las SSTC 111/2016 FJ 12c) y 41/2016 FJ 13c).

La STC 102/2017, de 20 de julio de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, que declara inconstitucional y nulo el art. 4 por vulnerar las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3.^a CE).

La STC 108/2017, de 21 de septiembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por contradecir las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE).

La STC 109/2017, de 21 de septiembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 9.4, 26.2 y 33.1.a) por contradecir la legislación básica estatal de protección del medio ambiente (art. 149.1.23.^a CE).

La STC 110/2017, de 5 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que declara inconstitucional y nulo el artículo 6, por

exceder de la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.13 CE y vulnerar el principio de territorialidad de las competencias autónomas.

Declara que el inciso «que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir» del último párrafo del artículo 26.5 b) es conforme con la Constitución interpretado en los términos del fundamento jurídico 2 que se remite a la STC 79/2017, FJ15.

La STC 111/2017, de 5 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado c) del artículo 21.2, por vulneración del principio de territorialidad de las competencias autonómicas (art. 7 y 43 EAAnd) y atribuciones de Junta de Andalucía relacionadas con la actividad económica (art. 58 EAAnd.).

La STC 113/2017, de 16 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en cuestión prejudicial de validez de normas forales fiscales, planteada en relación con el artículo 29.2 de la Norma foral 6/2006, de 29 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del Territorio Histórico de Bizkaia, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar el art. 3.a) de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco en conexión con lo previsto tanto en el artículo 41. 2 a) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, como con la disposición adicional primera de la Constitución.

La STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar el art. 149.1.32.^a CE, competencias del Estado en consultas populares por vía de referéndum (arts. 1.1, 2.1.1, 9.1 CE), soberanía nacional, unidad y supremacía de la constitución, garantías del proceso legislativo, formación de voluntad de las cámaras, derechos de las minorías y de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (arts. 23.1 y 2 CE, y arts. 1 y 2 EAC).

La STC 116/2017, de 19 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 1.2.b) c) y d) en el inciso «el registro de la concesión de recursos hídricos asignados y reservados por la planificación hidrológica a la Comunidad Autónoma de Aragón, especialmente en relación con la

reserva de agua de 6.550 hm³, así como»; 4 aa); 5.a), en los incisos «reservado» y «o mediante delegación, encomienda o convenio con la Administración General del Estado» y p), en el inciso «y, en particular, en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, buscando la mayor eficacia en el uso racional de la reserva hídrica aragonesa fijada por nuestro Estatuto de Autonomía»; 7.1, en el inciso «y las de la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses, en el ejercicio de sus competencias exclusivas o mediante transferencia, encomienda o convenio, y de manera coordinada con la Administración General del Estado y los organismos de la cuenca»; 12.2.b); 15.1.b); 15.1.n), en el inciso «especialmente de las derivadas de las concesiones de la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses»; 19.2.a) 1, en el inciso «la planificación de la reserva de agua de los aragoneses, así como»; 19.2.c) 2, en el inciso «que será determinante en lo referido a las concesiones relativas a la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses»; 50, en el inciso «transferencia»; 69.a), d) y f) 1; 70 a) y c); 71.3; 72; 76.3; y la disposición transitoria primera por vulnerar las competencias estatales en recurso hidráulicos, art. 149.1.22.^a CE y el principio de gestión unitaria de las cuencas hidrográficas supracomunitarias.

La STC 118/2017, de 19 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto frente a los apartados tercero y octavo de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los subapartados d) y e) del apartado cuarto; el inciso «de forma directa, o bien» del apartado sexto; el inciso «instar la declaración de interés general de los mismos, o bien,» del apartado séptimo.

Declara la constitucionalidad del apartado quinto interpretado conforme al fundamento jurídico 6, es decir, que tomar la iniciativa no significa otra cosa, que ejercer una facultad de impulso, iniciativa o propuesta, que dejaría incólumes las competencias de ejecución que el marco constitucional reserva a las Comunidades Autónomas.

(Competencias sobre medio ambiente art. 149.1.23.^a CE y 57 EAAnd).

La STC 120/2017, de 31 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en Impugnación de disposiciones autonómicas formulada respecto de la resolución 807/XI, del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los miembros de la Sindicatura electoral de Cataluña, al amparo de la disposición adicional tercera de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «de referéndum de autodeterminación», que declara su inconstitucionalidad y nulidad (arts. 1.2 1.3, 2, 168, 149.1.32.^a, 81.1 y 92 CE).

La STC 121/2017, de 31 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en Impugnación de disposiciones autonómicas, formulada respecto del Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación que declara su inconstitucionalidad y nulidad (arts. 1.1, 1.3, 2, 168, 149.1.32.^a, 23.1, 81.1 y 92 CE).

La STC 122/2017, de 31 de octubre de 2017, del Pleno, dictada en Impugnación de disposiciones autonómicas, formulada respecto del Decreto de la Generalitat de Cataluña 139/2017, de la Generalitat de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña, que declara su inconstitucionalidad y nulidad (arts. 1.2, 1.3, 2, 168, 149.1.32.^a, 81.1 y 92 CE).

La STC 123/2017, de 2 de noviembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana que declara la inconstitucionalidad y nulidad de:

1.º Apartado uno, en cuanto al inciso «y revocación, en su caso, por el Pleno de Les Corts» que se introduce en el artículo 1 de la Ley 9/2010.

2.º Apartado tres, en cuanto al número 3 que se introduce en el artículo 13 de la Ley 9/2010.

3.º Apartado cuatro, en cuanto al número 5 que se introduce en el artículo 14 de la Ley 9/2010.

4.º Apartado cinco, en su integridad (nuevo artículo 14 bis de la Ley 9/2010).

5.º Apartado siete, en cuanto a los números 2 y 3 que se introducen en el artículo 16 de la Ley 9/2010.

(Derecho de acceso a cargos públicos, arts. 23.2, 67.2, 81.1 y 69.5 CE).

La STC 124/2017, de 8 de noviembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, denominada de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar los arts. 1.2, 2, 9.1, 23.1 y 23.2 CE y el art. 1 EAC.

La STC 133/2017, de 16 de noviembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto de los artículos 27 a 45 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia que declara inconstitucional y nulo el título II (arts. 27 a 41), relativo a la adopción, y el título III (arts. 42

a 45), relativo a la autotutela, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8, esto es, que la de los artículos 27 a 41 no afectará a las adopciones firmes a la fecha de publicación de la sentencia, y que la limitación de la declaración de inconstitucionalidad también se producirá respecto a la autotutela (arts. 42 a 45) que tendrá efectos pro futuro.

Vulneración de la competencia estatal en derecho civil, art. 149.1.8.^a CE).

La STC 134/2017, de 16 de noviembre de 2017, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado en relación con diversos preceptos del Decreto del Gobierno Vasco 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de la Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que declara inconstitucionales y nulos:

a) Del artículo 1, el inciso «o aquellas personas excluidas del ámbito de aplicación de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud por no tener la condición de asegurados ni de beneficiarios del mismo».

b) Los artículos 2 (apartados segundo y tercero), 3, 4 y 5.

c) Del artículo 7, apartado segundo, el inciso: «así como las personas a las que se refieren los apartados segundo y tercero del artículo 2 de este Decreto».

d) Del artículo 8.1:

– El apartado a).

– Del apartado b): Los incisos «pensionistas», «mayores de 65 años», «personas viudas» «personas huérfanas menores de 18 años» y «personas con minusvalía en grado igual o superior al 33 %».

e) De la disposición final primera, el inciso: «para dictar las disposiciones precisas para la emisión del documento identificativo previsto en el artículo 5».

Por vulnerar las competencias estatales en materia de sanidad, art. 149.1.16.^a CE.

La STC 139/2017, de 29 de noviembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con el apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 26 de julio de 2017, que declara que el precepto es constitucional interpretado en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8, esto es, en el sentido de que su silencio

en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo (art. 23.2 CE derecho a la participación política de los parlamentarios).

La STC 140/2017, de 30 de noviembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de:

- a) El artículo 2.2.
- b) El artículo 4.
- c) Del artículo 5.1:

- El apartado a).
- El apartado b).i).
- El apartado b).vi9.

d) Del artículo 5.2 el inciso: «si la dispensación se realiza en una oficina de farmacia ubicada fuera de la Comunidad Foral de Navarra, el reintegro de lo abonado en exceso se ajustará a lo dispuesto en el artículo 4.3».

e) La disposición adicional.

f) De la disposición final primera el inciso: «así como para dictar las disposiciones precisas para el establecimiento del procedimiento de reintegro de gastos previsto en el artículo 5.2 de la presente Ley Foral».

Por vulnerar las competencias estatales en sanidad, art. 149.1.16.^a CE.

La STC 142/2017, de 12 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con el Decreto-Ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar las competencias estatales sobre relaciones laborales y función pública art. 149.1.7.^a y 18.^a CE.

La STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación y regeneración urbanas, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos:

a) Los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 4, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación,

regeneración y renovación urbanas. Declaración que se ha de extender a los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 29 y el artículo 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

b) El artículo 9.2; el segundo párrafo del artículo 10.1; artículo 10.2; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 10.5; letras a), b), c), d) y e) del artículo 11; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a); artículo 12.1 c); artículo 13.1; el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 13.2 a); artículo 13.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento» y el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 4.4; al artículo 9.1; al artículo 9.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 9.4; letras a), b), c), d) y e) del artículo 22.5; el segundo párrafo del artículo 24.1; artículo 24.2; artículo 24.3; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 24.6; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 42.3 y el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación

no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

c) El artículo 9.8.a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 11.4.a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo (art. 149.5 EAC).

Declara que son conformes a la Constitución el inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 9.8 b) y el artículo 9.8 c) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 23, esto es, en el supuesto de que se lleva a efecto en zonas rurales, y ello en virtud de la competencia estatal en materia medioambiental (art. 149.1.23.^a CE).

Declaración de conformidad que se ha de extender al inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 11.4 b) y el artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013.

La STC 144/2017, de 14 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley

Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, que declara inconstitucional y nula por vulnerar la competencia estatal en materia de legislación penal, art. 149.1.6.^a CE.

La STC 145/2017, de 14 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto del Decreto-Ley del Consell de la Generalitat Valenciana 3/2015, de 24 de julio, por el que se regula el acceso universal a la asistencia sanitaria en la Comunidad Valenciana, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por afectar a las competencias estatales en sanidad, art. 149.1.16.^a CE.

La STC 147/2017, de 14 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre de montes y ordenación forestal, que declara que no es inconstitucional la disposición transitoria 4 siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 4, es decir, que el archivo y la revocación no se refiere a aquellos concretos expedientes y resoluciones que se vinculan al pastoreo en zonas afectadas por incendio forestal en las que subsiste una prohibición (competencias estatales en materia de medio ambiente, art. 149.1.123.^a CE).

La STC 150/2017, de 21 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero, segundo y tercero y del inciso «de entre los nueve consejero electos» del apartado quinto del artículo 1, por ausencia del presupuesto habilitante para legislar mediante decreto ley (art. 86.1 CE).

La STC 151/2017, de 21 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general que lo declara inconstitucional y nulo por vulnerar la igualdad en el acceso a los cargos públicos, art. 23.2 CE, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 8, es decir, que la nulidad queda diferida hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales, de conformidad con lo previsto en el artículo 42.3 de la LOREG, periodo de tiempo en el que el legislador podrá proceder, en su caso, a sustituir la norma declarada nula.

La STC 152/2017, de 21 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recursos de inconstitucionalidad acumulados, interpuestos en rela-

ción con el Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares, que declara inconstitucionales y nulos los artículos 4 a 6, así como el artículo 2.2, la disposición adicional primera y la disposición transitoria primera, por no concurrir los requisitos de la legislación de urgencia (art. 86.1 CE).

La STC 153/2017, de 21 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto de varios preceptos del Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el programa de activación para el empleo, que declara inconstitucional y nula la referencia al «Servicio Público de Empleo Estatal» recogida en los artículos 1 (apartado 2); 3 [apartados a).2 y 7 y b)]; 4 (apartado 1, párrafo segundo; 2, párrafo primero; 3 y 4); 5 (apartados 4 y 5, párrafo segundo); 7 (párrafo primero y letra d); 8 (apartado 2, párrafo tercero y apartado 3, párrafo segundo) y las disposiciones adicionales primera y segunda, así como el párrafo segundo de la disposición final sexta.

Por vulnerar las competencias en materia de empleo, art. 149.1.7.^a CE y art. 12.2 EAPV.

La STC 154/2017, de 21 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de los policías de Navarra, que declara que son inconstitucionales y nulos: el párrafo primero del apartado primero y el apartado segundo del artículo 5 ter de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado tercero del artículo único de la Ley Foral 15/2015, por vulnerar las competencias estatales en materia de seguridad pública (art. 149.1.29.^a CE); el apartado vigésimo del artículo único de la Ley Foral 15/2015 [por cuanto modifica el artículo 34.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los cuerpos de policía local de su inciso final «o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación»]; el apartado vigésimo primero del artículo único de la Ley Foral 15/2015 [por cuanto modifica el artículo 35.1 de la Ley Foral 8/2007, en lo que respecta a la aplicación a los cuerpos de policía local de su inciso final «o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación»]; el inciso «solo» del artículo 57.1 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción dada por el apartado trigésimo cuarto del artículo único de la Ley Foral 15/2015, en cuanto a su aplicación a los cuerpos de policía local exclusivamente; y la disposición adicional primera de la Ley

Foral 15/2015, por vulnerar las competencias estatales en materia de función pública (art. 149.1.18.^a CE).

La STC 156/2017, de 21 de diciembre de 2017, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el programa de activación para el empleo, que declara la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos señalados en los fundamentos jurídicos 3 y 4 (esto es, sin afectación a las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada). Vulneración de competencias en materia de empleo (art. 149.1.7.^a CE y arts. 12.2 y 41 EAPV).

2.4.2 REFERENCIA A ALGUNAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.4.2.1 *Jurisdicción penal*

En la STC 22/2017, se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en un supuesto de prescripción del delito, considerando que la simple presentación de una denuncia o querrella, sin que medie ningún acto de interposición judicial, interrumpe el plazo de prescripción, no respeta las exigencias de tutela reforzada, al no tomar en consideración ni las exigencias derivadas de la seguridad jurídica, ni el fundamento de la institución, ni la implicación del derecho a la libertad.

En la STC 29/2017, también se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de motivación, en un supuesto de resoluciones que no ponderan la existencia de arraigo familiar al acordar la sustitución de una pena de prisión por la expulsión, dado que el Tribunal tiene declarado que las alegaciones sobre este particular deben ser valoradas tanto por la Administración como por los órganos judiciales en vía de recurso, al estar en juego el derecho a la intimidad familiar (art. 18 CE), junto al de protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39 CE) en relación al mandato del art. 10.2 CE, así como el art. 3.1 de la Convención de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, de derechos del niño.

En la STC 39/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos o degradantes por considerarse la investigación insuficiente. Razona el Tribunal que de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se infiere la

necesidad de llevar a cabo un elenco cerrado y taxativo de diligencias de investigación en los casos de denuncia de torturas o malos tratos de personas bajo custodia policial, pero sí se desprende que, incluso en aquellos casos en que los informes médicos no revelan indicios claros de la comisión de un delito de tortura, han de practicarse otros medios de prueba adicionales, agotando cuantas posibilidades de indagación resulten útiles para aclarar los hechos denunciados.

En la STC 96/2017 también se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la libertad, por defectuosa motivación en un asunto penitenciario, recalcando la relevancia de la motivación en las resoluciones en las que está en juego el derecho fundamental previsto en el artículo 17 CE.

Sobre el derecho de los presos al acercamiento puede consultarse el ATC 40/2017 (FJ 2), que no acepta el planteamiento impugnatorio del recurrente basándose en la doctrina del Tribunal según la cual no es asumible que el derecho a la vida familiar reconocido en el art. 8.1 CEDH, tal como lo interpreta el TEDH, forme parte del contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar amparado por el art. 18.1 de nuestra Constitución.

En la STC 130/2017 se otorgó el amparo por hacerse recaer sobre la parte aportar medios técnicos de audición y sonido.

En la STC 13/2017, en un procedimiento de *habeas corpus*, se otorgó el amparo por vulneración de los derechos a la libertad personal y a la asistencia letrada en un supuesto de negativa del funcionario instructor a proporcionar copia del atestado policial, que hiciera posible la impugnación de la detención del solicitante. Se invocaba la aplicación de la Directiva 2012/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, «relativa al derecho a la información en los procesos penales», que aún no había sido transpuesta en la LECrim en la fecha de los hechos. El tribunal concluye que, en aplicación de la citada Directiva, la negativa sin justificación alguna del instructor a la entrega del material del que ya disponía trajo consigo así la vulneración del derecho a la asistencia de letrado (art. 17.3 CE).

En la STC 125/2017 se otorga el amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia por una condena en casación revocatoria de la absolución en la instancia, recordando la doctrina del TC que ya resumió la STC 88/2013, según la cual 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, intermediación y contradicción que le son propias, y se dé al acusado la posibilidad de defenderse exponiendo su testimonio personal.

Sobre esta materia también puede consultarse la STC 146/2017 e incluso el ATC 27/2017.

La STC 125/2017 considera que la vulneración en estos términos conllevaría a su vez la del derecho fundamental a la presunción de inocencia cuando se ponga de manifiesto que las pruebas así tomadas son las únicas en las que se basa la resolución impugnada.

En la STC 146/2017 en la que se otorga el amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la defensa se analiza el derecho a la legalidad en su doble instancia de garantía material y formal (art. 25.1 CE). De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, son las cuestiones relativas a la constitución, jurisdicción y competencia del órgano judicial las que constituyen el núcleo más básico del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (24.2 CE). El Tribunal ha igualmente descartado que, de la interpretación conjunta de los artículos 24.2 y 81.1 CE, se pueda concluir que se requiera rango de Ley Orgánica para toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los diversos tribunales ordinarios pues la existencia de tales normas constituye un presupuesto para la efectividad del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pero no representan un desarrollo del mismo en los términos del art. 81.1 CE.

2.4.2.2 *Jurisdicción Civil*

En la STC 3/2017 se otorgó el emparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la justicia aplicando la doctrina de la STC 148/2016: esto es apreciación de una situación de prejudicialidad o *litis pendencia* basada en una interpretación irrazonable de la ley procesal y contraria a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Argumentó el Tribunal que, en este caso, la acción de cesación de ADICAE impugnaba, entre otras, la cláusula suelo cuyo contenido coincide con la firmada por los recurrentes años antes con la misma entidad bancaria. Pero lo cierto es que en ese proceso no se conoció de la cláusula suelo de su contrato ni de las circunstancias concurrentes en su celebración, como por ejemplo el cumplimiento del principio de transparencia. El objeto controvertido por tanto entre ambos procesos es similar, pero no idéntico.

En el mismo sentido la STC 4/2017.

En la STC 5/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en supuesto de emplazamiento edictal del demandando cuyo domicilio figuraba en la documentación aportada con la demanda.

En el mismo sentido las SSTC106/2017 y 138/2017.

En la STC 6/2017 también se otorgó el amparo en un supuesto de citación edictal en procedimiento de ejecución hipotecaria. Basándose en la doctrina previa del Tribunal, señaló que el órgano judicial tiene no sólo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y, desde otra perspectiva, la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien ha de ser emplazado o bien se ignore su paradero.

Esta misma doctrina se recoge en la STC 50/2017 dictada en un juicio ordinario y en la STC 50/2017, en la que se recuerda además la doctrina del Tribunal en los supuestos en que el domicilio del demandado se encuentre en el extranjero.

En la STC 40/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso al recurso, en un supuesto de inadmisión de un recurso de apelación por aplicación de una disposición legal declarada inconstitucional, en relación con las tasas.

Sobre la misma materia, las SSTC 70/2017, 74/2017, 83/2017, 84/2017 y 104/2017.

En la STC 31/2017, dictada en un recurso de amparo interpuesto por el Ministerio Fiscal, se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela y al proceso por celebración de vista sin presencia del Ministerio Fiscal, defensor del demandado. Destacó el Tribunal la relevancia de que en el procedimiento de incapacitación la ley disponga la obligatoriedad de estar representado el demandado procurador y asistido por letrado, así como la previsión legal para suplir la ausencia de comparecencia del presunto incapaz a través del nombramiento de defensor judicial (art. 758 LEC). En esta última situación se halla el Ministerio Fiscal en aquellos procesos sobre capacidad de las personas donde, no habiendo sido el promotor de la acción, resulta designado como defensor del presunto incapaz cuando este último no ha comparecido en la causa «con su propia defensa y representación» (arts. 758 LEC y 299 bis CC).

En el mismo sentido la STC 85/2017 también en demanda presentada por el Ministerio Fiscal.

En la STC 75/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su modalidad de resolución fundada en derecho, supuesto de resoluciones judiciales que no toman en consideración la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se trataba de un supuesto en el que, en su decisión, el órgano judicial dejó de razonar sobre un alegato sustancial de los demandantes de amparo, como era la existencia de un precedente dictado en un caso idéntico al que era objeto de resolución y proveniente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que es el encargado de resolver de manera vinculante las dudas sobre la interpretación de la Directiva invocada por los recurrentes.

En la STC 105/2017 se analizó un supuesto de alegación de vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de nacimiento en un supuesto de apertura de sucesión hereditaria anterior a la entrada en vigor de la Constitución. Se denegó el amparo.

En relación sobre las competencias legislativas en materia de derecho civil (art. 149.1.8.^a CE) en la STC 95/2017 se concluye que la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho. Sobre la misma materia, la STC 133/2017.

2.4.2.3 *Jurisdicción Social*

En la STC 42/2017 se otorgó el amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso al recurso, al haberse inadmitido el mismo con una interpretación de la Ley que reduce las garantías jurídicas de los derechos fundamentales, aplicando doctrina consolidada del Tribunal. Sobre este mismo asunto (Ayuntamiento de Parla), se han dictado la SSTC 126/2017, 127/2017 y 129/2017 que otorgan el amparo y las SSTC 136/2017 y 148/2017 que lo denegaron.

En la STC 17/2017 se denegó el amparo por vulneración del derecho a la huelga en un supuesto de utilización por la empresa de medios técnicos de los que dispone pero que no emplea de forma habitual, declarando que el derecho de huelga aparece configurado como una presión legal al empresario que debe soportar las consecuencias naturales de su ejercicio por parte de los trabajadores que se abstienen de

trabajar, pero no se impone el deber o la obligación de colaboración con los huelguistas en el logro de sus propósitos.

En la STC 2/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de sexo, en el supuesto de una trabajadora a la que, con posterioridad a una baja por embarazo y maternidad, se le impide ejercer su derecho preferente a la modificación de las condiciones laborales reconocido por convenio. Prescindiendo del enfoque subjetivo, el Tribunal considera que lo que debe analizarse es si la decisión empresarial de no haberle reconocido a la actora el derecho preferente que invocaba, una vez que hubo cesado en la situación de baja por incapacidad temporal, le ha perjudicado efectivamente a ésta por su condición de mujer, debido a que, al tiempo de la nueva contratación, estaba aquélla en situación laboral de baja por embarazo de riesgo y posterior maternidad y no había podido ejercitar entonces aquél derecho de preferencia que sí hubiera podido haberlo hecho de haber estado en normal actividad.

En la STC 112/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva en un supuesto de desigualdad retributiva. El Tribunal considera que, cuando fruto de la negociación colectiva, quede recogido en el convenio correspondiente un diferente tratamiento salarial para los trabajadores de su ámbito de aplicación, tal circunstancia puede generar una desigualdad de trato entre aquéllos, que resulte peyorativa para unos respecto de otros. Se estará en presencia, entonces, de lo que se conoce como doble escala salarial.

En la STC 149/2017, se otorgó también el amparo por vulneración del derecho a la igualdad en supuesto de trabajadores interinos, señalando que lo que prohíbe el principio de igualdad son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables de valor generalmente aceptado, no resultando compatible con el artículo 14 CE un tratamiento que configure a los trabajadores temporales como colectivo en una posición de segundo orden en relación con los trabajadores con contratos de duración indefinida.

Sobre la asistencia social, la STC 18/2017 recuerda que, en sentido abstracto, abarca una técnica de protección situada extramuros del sistema de Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situación de necesidad específica, sentida por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de

toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. Estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20.^a CE.

2.4.2.4 *Jurisdicción Contenciosa-administrativa*

En la STC 12/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia) en un supuesto de inadmisión de recurso contencioso-administrativo por incumplimiento de la carga de aportar los documentos acreditativos de la satisfacción de los requisitos exigidos a las personas jurídicas para entablar acciones, sin brindar la posibilidad de subsanación.

En su FJ 5 señaló la sentencia que los órganos judiciales están constitucionalmente obligados a aplicar las normas que contienen los requisitos procesales teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en meros obstáculos procesales impositivos de la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE. Por esta razón, el derecho a la tutela judicial efectiva impide la clausura de un procedimiento por defectos que pueden ser subsanados, de modo que, para que las decisiones de inadmisión por incumplimiento de los requisitos procesales sean acordes con el expresado derecho, es preciso, además, que el requisito incumplido, atendidas las circunstancias del caso, sea insubsanable o que, siendo subsanable, no haya sido corregido por el actor pese a que el órgano judicial le haya otorgado esa posibilidad, tal como prevé el art. 11.3 LOPJ.

En la STC 60/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su modalidad de acceso a la jurisdicción por desestimación de un recurso contencioso-administrativo que deja imprejuzgada la decisión de fondo, al remitir a un incidente de ejecución de sentencia ya rechazado por otro Juzgado.

En la STC 128/2017 se denegó el amparo sobre el derecho a la prueba, reiterando la doctrina del Tribunal, mientras que en la STC 8/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la presunción de inocencia por denegación de indemnización por prisión provisional fundada en la falta de acreditación de la inexistencia objetiva del hecho delictivo. Tras analizar el cambio jurisprudencial consecuencia de la doctrina del TEDH, se concluye que el análisis de la

Sala Tercera del Tribunal Supremo, y especialmente la consideración que se efectúa sobre que la absolución está sustentada en la aplicación de los principios rectores del proceso penal –presunción de inocencia–, derivando de ahí que no concurre el presupuesto de la inexistencia del hecho delictivo, es inadecuado, pues para determinar si concurre o no la responsabilidad de la Administración de Justicia por prisión provisional no podrán utilizarse argumentos que ni directa ni indirectamente afecten a la presunción de inocencia.

En el mismo sentido la STC 10/2017. También sobre la presunción de inocencia en esta jurisdicción se pueden consultar los AATC 30/2017, 31/2017, 32/2017, 33/2017 y 34/2017, de similar contenido.

El ATC 30/2017, en aplicación de la anterior jurisprudencia al caso planteado, impide apreciar la conculcación del derecho a la presunción de inocencia de los recurrentes en amparo, por el hecho de haberse denegado la indemnización que solicitaron con arreglo a la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo.

La ausencia de lesión constitucional atendible, tiene su razón de ser en la no concurrencia del vínculo entre procesos que exige la jurisprudencia del TEDH para poder considerarse afectada la presunción de inocencia fuera del proceso penal de origen, así como en el hecho de que los informes en los que se concluye la pertenencia a la banda terrorista ETA de la persona afectada por la resolución judicial se infirió de datos objetivos, no formulando juicio de culpabilidad contrario a lo establecido en una decisión penal definitiva sobre su inocencia ni empleando un lenguaje vulnerador del derecho fundamental invocado. Se añade que los familiares del fallecido tenían sobre ellos la carga de la prueba de la base de la indemnización, al regirse el procedimiento administrativo en que la solicitaban por sus propias reglas probatorias.

En la STC 135/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en un supuesto de no planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Tribunal afirmó que no hay un derecho de la parte en un proceso al planteamiento de la cuestión prejudicial pero el Tribunal, ante la puesta de manifiesto de la necesidad u oportunidad de la misma, debe motivar suficientemente su opción. Y ello sería, en principio, englobable dentro del canon general de control externo de la motivación de las resoluciones judiciales. No se exige, pues, un canon constitucional reforzado para fundamentar en Derecho la negativa de un órgano jurisdiccional a presentar una cuestión prejudicial de interpretación.

En la STC 1/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías en un supuesto en que consideró no fundada en derecho una sentencia que inaplicó una ley autonómica vigente sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, sobre la base de su doctrina dimanante de la STC 173/2002, donde se dejó dicho que los órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley, dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución. La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las leyes.

En la STC 14/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en un supuesto de resoluciones que no ponderaron las circunstancias personales y familiares al acordar la expulsión de un extranjero del territorio nacional. El Tribunal recordó que el deber de motivación en el ámbito administrativo con relevancia constitucional no sólo se produce en el supuesto de las sanciones administrativas, sino que alcanza a los actos administrativos que limitan o restringen el ejercicio de derechos fundamentales, como ocurriría en el presente supuesto, en el que la medida acordada supone una clara limitación a derechos fundamentales del actor que, como consecuencia de acordarse su expulsión del territorio nacional, se ha visto privado de su autorización de residencia, lo que implica la alteración de su propia condición de ciudadano y de la posibilidad del ejercicio de los derechos y libertades inherentes a la misma, aparte de las consecuencias que la medida tiene en su vida familiar.

En la STC 30/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación) en relación con el derecho a la legalidad sancionadora, al no darse respuesta a la alegación relativa a la aplicación de un precepto posteriormente declarado inconstitucional. En este sentido se razona que, tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia.

En la STC 38/2017 (militar) se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la libertad de expresión en un supuesto de sanción disciplinaria impuesto por la emisión de un juicio crítico sobre el comportamiento que mantienen los miembros de las Fuerzas armadas respecto a la actividad asociativa. El Tribunal resolvió aplicando la doctrina

sobre los límites y contenido del derecho fundamental a la libertad de expresión asó su concreta delimitación en el ámbito militar, que ya fijó la STC 371/1993.

En concreto, el Tribunal ha sostenido que transgreden los lindes de ese derecho aquellos juicios de valor, manifestaciones u opiniones de naturaleza crítica que se formulen de modo desconsiderado u ofensivo hacia determinadas personas, autoridades o instituciones o, en su caso, carezcan del comedimiento o moderación que las circunstancias requieran. En suma, hemos considerado que el ejercicio de la libertad de expresión por los militares está sujeto a restricciones añadidas que van más allá de lo que con carácter general determina que lo expresado quede fuera del ámbito de protección de dicho derecho, esto es, las frases y expresiones ultrajantes y ofensivas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan y por tanto innecesarias a ese propósito. Sin embargo, no ha incluido el requisito de la veracidad entre las especificidades que acotan el ejercicio de ese derecho en el ámbito referido.

En la STC 131/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, al crear una causa de incompatibilidad matrimonial entre dos funcionarios que ocupan puestos jerárquicamente relacionados.

Tras recordar la doctrina del Tribunal sobre el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, concluyó el Tribunal que el derecho fundamental sustantivo cuya lesión se denuncia es de configuración legal, lo que implica que es al legislador a quien corresponde fijar los requisitos que deben cumplirse, tanto para el acceso a la función pública como para la provisión de ulteriores puestos funcionariales. Ahora bien, la configuración legal no sólo vincula el contenido del derecho al cumplimiento de los requisitos contemplados *ex lege*, sino que también opera como garantía de que al margen de las previsiones legales no es dable imponer limitaciones, tanto en relación con el acceso inicial a la función pública como en el curso de la carrera profesional. Así pues, la ley tiene la función de delimitar el contenido y alcance de ese derecho fundamental, esencialmente vinculado a los principios de igualdad, mérito y capacidad, pero también opera como un valladar frente a cualquier imposición de requisitos, condicionantes o incompatibilidades no previstos en ella.

En la STC 151/201,⁷ también sobre el igual acceso a la función pública, se analizan las limitaciones al ejercicio impuestas por la ley a los tráfugas.

En su FJ 3, mantiene el Tribunal que el artículo 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, reconociendo el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a

las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. A este contenido explícito del precepto ha ligado la jurisprudencia constitucional un contenido implícito cual es, en primer lugar, el derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió (...) no pudiendo ser removido el cargo electo de los mismos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos, en segundo lugar, el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes y finalmente y respecto de cualquiera de esas dimensiones (acceso, permanencia y ejercicio), la garantía de su perfeccionamiento en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes.

Continúa diciendo el Tribunal que, sin embargo, también se ha hecho constar su jurisprudencia que la vulneración de los derechos de los representantes contenidos en el art. 23.2 CE no se verifica con cualquier acto que infrinja el estatus jurídico aplicable, pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa.

En concreto, pueden encuadrarse en el núcleo de la función representativa aquellas funciones que sólo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución. A saber y situados en el ámbito local que nos ocupa: participar en la actividad de control del gobierno local y en las deliberaciones del pleno de la corporación, votar en los asuntos sometidos a este órgano, obtener la información necesaria para poder ejercer las facultades anteriores y, por último, participar en las comisiones informativas.

En consecuencia, los miembros de una corporación local cuentan entre las funciones que pertenecen a ese núcleo representativo, entre otras, en todo caso y, por tanto, también en el de los concejales no adscritos, en la de participar en la actividad de control del gobierno local.

Posteriormente, en su FJ 6 señala que, para analizar la constitucionalidad de un precepto legal construido sobre esas bases, deberá considerarse (i) que el legislador no puede imponer en el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) restricciones que, más allá de los imperativos del principio de igualdad y desde la perspectiva constitucional, no se ordenen a un fin legítimo, (ii) que el art. 23.2 CE determina, una vez dispuesta la facultad representativa de que se trate que su regulación no podrá conllevar restricciones ilegítimas contrarias a la garantía de igualdad, puesto que la libertad del legislador para desarrollar el art. 23.2 CE cuenta, entre otras limitaciones, con las generales que derivan de ese princi-

pio, (iii) adicionalmente, en los cargos que se alcanzan a través de elección popular y tienen, por tanto, naturaleza representativa, ‘los requisitos que señalen las Leyes’ a que se refiere el artículo 23.2 C. E. sólo serán admisibles en la medida en que sean congruentes con su naturaleza y que su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales, debiendo, por tanto, este Tribunal revisar si ha quedado afectada su integridad.

Al objeto de este examen adquieren protagonismo criterios de la jurisprudencia del TC sobre el principio de igualdad que procede realizar en el presente caso alrededor del ejercicio de las funciones representativas, a saber:

a) Que las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden en principio a un fin legítimo.

b) Tales limitaciones o restricciones no pueden operar sin embargo, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium*.

c) Que la garantía de igualdad que se contiene en el artículo 23 CE ha de armonizarse además, de manera insoslayable, con la libertad de mandato, opción política de nuestra Constitución en el marco del derecho de participación política que permite construir la representación política a través de una vinculación inmediata entre los representantes y los representados ya que las funciones del núcleo de derechos y facultades de los cargos políticos se atribuyen a su titular y en condiciones de igualdad, y no al partido político o grupo en el que se integre.

Con estos presupuestos, concluye que el juicio de la norma cuestionada debe hacerse desde el prisma de igualdad y proporcionalidad de la diferencia de trato que contiene considerando si la medida es idónea o adecuada, si es además necesaria, y se resulta ponderada.

Respecto a la capacidad económica y a la prohibición de confiscatoriedad se pronunció el Tribunal en las SSTC 26/2017, 37/2017, 48/2017, 59/2017 y 72/2017. Esta cuestión se recuerda también en la STC 26/2017, FJ 2.

Nuestro texto constitucional, dentro de los principios rectores de la política social y económica del capítulo tercero de su título I, prevé que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47). Precisamente a esta previsión constitucional responden tanto la figura de las contribuciones especiales como la del impuesto controvertido, (valor bienes inmuebles urbanos) como un medio de devolver a la comunidad parte de las plusvalías que la acción de los poderes públicos ha incorporado al

valor de los terrenos urbanos. Por su parte, el art. 31.1 CE establece el deber de todos de contribuir «al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica», incorporando un auténtico mandato jurídico, fuente de derechos y obligaciones, del que no sólo se deriva una obligación positiva de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, sino también un derecho correlativo, como es, el de que esa contribución solidaria sea configurada en cada caso por el legislador según aquella capacidad.

Es constitucionalmente admisible que el legislador establezca impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica, estén orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza, bastando con que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquél principio constitucional quede a salvo. Eso sí, en ningún caso podrá el legislador establecer un tributo tomando en consideración actos o hechos que no sean exponentes de una riqueza real o potencial o, lo que es lo mismo, en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente, virtual o ficticia. Esto es, si el hecho imponible es el acto o presupuesto previsto por la ley cuya realización, por exteriorizar una manifestación de capacidad económica, provoca el nacimiento de una obligación tributaria, es patente que el tributo tiene que gravar un presupuesto de hecho revelador de capacidad económica, por lo que tiene que constituir una manifestación de riqueza, de modo que la prestación tributaria no puede hacerse depender de situaciones que no son expresivas de capacidad económica.

Respecto de los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, la STC 94/2017, recordando la doctrina constitucional sobre la interpretación del límite que para la potestad tributaria de las comunidades autónomas representa el artículo 6.2 LOFCA, considera que el examen de los tributos que se reputan coincidentes no puede ceñirse a la mera comparación de la definición legal de sus hechos imponibles, sino que el método de comparación deberá tomar el examen del hecho imponible como punto de partida, pero abarcando también los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, como son los sujetos pasivos, que constituyen el aspecto subjetivo del tributo, la base imponible, que representa la cuantificación del hecho imponible, la capacidad económica gravada, los supuestos de no sujeción y exención o los elementos de cuantificación del hecho imponible. En suma, debe atenderse en general a los elementos esenciales de los tributos que se comparan, al objeto de

determinar no sólo la riqueza gravada o materia imponible que es el punto de partida de toda norma tributaria, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo.

2.2.2.5 *Amparos parlamentarios*

En la STC 11/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, al haberse inadmitido iniciativas parlamentarias sin motivación suficiente.

En el FJ 3 señaló el Tribunal que,

a) De conformidad con la doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se presenta por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE.

b) Ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren. En concreto, podrán reclamarlos ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 LOTC.

En este sentido, el TC ha venido reiterando que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos

de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos.

c) Por último, en relación con el tipo de iniciativa parlamentaria que se inadmite en este caso, es doctrina consolidada del Tribunal que las proposiciones no de ley se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere.

En su FJ 4, el Tribunal recuerda que la cuestión no es nueva en términos materiales, ni tampoco en razón de su procedencia, habiéndose pronunciado con anterioridad en supuestos similares acontecidos en la Cámara valenciana e, incluso, en recursos presentados por la misma demandante. Por ello considera que el recurso pone de manifiesto, una vez más, que los términos del art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas conducen reiteradamente a la Mesa de la Cortes Valencianas, sin suficiente motivación y, en una de las ocasiones ahora enjuiciadas, hasta no emitir siquiera una resolución expresa, a inadmitir proposiciones no de ley, escudándose en un previo acuerdo desfavorable de la junta de portavoces.

También se puede consultar sobre el derecho de enmienda la STC 139/2017.

En la STC 32/2017 se otorgó el amparo por vulneración del ejercicio de funciones representativas, en un supuesto de denegación de documentación solicitada para fiscalizar la idoneidad para el cargo de miembro del Consejo de Gobierno. Siguiendo una línea jurisprudencial iniciada con las SSTC 5/1983 y 10/1983, el Tribunal Constitucional ha establecido una conexión directa entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE. De conformidad con la referida doctrina constitucional, el derecho fundamental contenido en el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden. Una vez creados, se integran en el status propio del cargo. Sin embargo, no todo acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria.

Asimismo, el Tribunal se ha pronunciado sobre la función de control ejercido por las Mesas de los Parlamentos y su incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario. En principio y con carácter general, ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el trámite correspondiente de toma en consideración o en el debate plenario.

Por tal razón, las potestades de calificación y admisión han de ser entendidas como un juicio de admisión que formula la Mesa de la Cámara sobre el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos; corresponde a la Mesa verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. La única excepción radica en aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, o en los que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa vengán limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario.

En esta línea, corresponde a este Tribunal controlar que tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada.

En la STC 71/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas.

En su FJ 4, el Tribunal recuerda que en las SSTC 224/2016 y 225/2016 ya había tenido la ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que ahora se impugnan, estimando sendos recursos de amparo.

En dichas Sentencias, este Tribunal recordó que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático y que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente se encuentra el derecho a la iniciativa legislativa, constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, protegido por el artículo 23.2 CE.

Se debe recordar también que, cuando se reclama la tutela de derechos o facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria frente a posibles vulneraciones de los órganos de la Cámara correspondiente, este Tribunal debe ser especialmente cuidadoso en la identificación, primero, de la base normativa del derecho alegado (toda vez que estamos ante un derecho fundamental de configuración legal) y, segundo, en la identificación de la regulación reglamentaria de las facultades del órgano de la Cámara al que se imputa la vulneración. Por ello, resulta obligado analizar el sentido, alcance y ámbito material del artículo 126 RPC.

Del Reglamento del Parlamento de Cataluña se desprende que la regulación relativa al procedimiento legislativo (capítulo II del título IV), contempla una especialidad dentro del procedimiento legislativo, referida a la iniciativa para promover la elaboración conjunta de proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En su FJ 5, insiste el Tribunal en que, como ya constatará en la STC 224/2016, no cabe apreciar *prima facie* la necesaria correspondencia directa entre las materias de desarrollo básico del Estatuto, según el artículo 62.2 EAC, y las materias respecto de las que se pretende elaborar tres proposiciones de ley utilizando el procedimiento especial previsto en el artículo 126 RPC.

En el FJ 6 concluye que, una vez constatado que los acuerdos impugnados desbordan el objeto, función y finalidad de la especialidad establecida en el procedimiento legislativo por el artículo 126 RPC, además, en este caso, dichos acuerdos vulneran el derecho fundamental invocado por los recurrentes (art. 23.2 CE), pues se trata de actos de la Mesa relativos a la tramitación de tres iniciativas legislati-

vas conjuntas, que imponen a los recurrentes su participación en una ponencia en la que no quieren integrarse.

En la STC 76/2017 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos representativos en un supuesto de aplicación de una causa de disolución a un grupo parlamentario todavía no constituido. El Tribunal se pronunció además sobre los usos parlamentarios, señalando que han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Los usos parlamentarios han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho, siempre que sean favorables al ejercicio de las facultades parlamentarias. Los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido.

En la STC 123/2017 se analiza la figura de los senadores autonómicos. El Tribunal considera que es evidente que las normas autonómicas no pueden, al hilo de semejantes previsiones, imponer deber de tipo alguno sobre aquellos senadores, miembros de un órgano constitucional del Estado por entero sustraído a las competencias de las Comunidades Autónomas. Invocando su propia doctrina, considera que una Comunidad Autónoma no puede, sin incurrir en incompetencia manifiesta, disponer cosa alguna sobre órganos de las instituciones generales del Estado.

Respecto del caso concreto, en su FJ 6 afirmó que o es dudoso que la revocación de un senador de origen autonómico se configura, genuinamente, aquí, como una libre potestad de la Cámara. Formulada la propuesta de revocación, la Asamblea puede retirar su confianza por la mayoría cualificada que la norma establece, pero esto no habría de conducir necesariamente a la revocación del mandato del senador, sino que se hace depender de decisión de todos y cada uno de los integrantes de aquel grupo parlamentario a cuya propuesta se llevó a cabo en su día la designación, lo que implica su inconstitucionalidad por motivos competenciales.

2.2.2.6 *Jurisprudencia sobre otras materias*

En la STC 43/2017 se recuerda cuáles son los límites del objeto del recurso de inconstitucionalidad (FJ 2), de forma que, como expresamente señala el art. 33.2.b) LOTC y como también ha afirmado el propio Tribunal, en los supuestos en que se acuda al trámite conciliatorio previo contemplado en el citado precepto de la LOTC, el marco

de la discrepancia o controversia es el que se establece en el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Es este acuerdo, por tanto, el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior.

Sobre la legitimación del defensor del pueblo en los recursos de inconstitucionalidad y sobre la no exigibilidad de que el recurso tenga relación directa con los derechos fundamentales recogidos en el título I CE, puede leerse en la STC 87/2017 (FJ 2) en la que se recuerda que el Tribunal ya ha expresado en múltiples ocasiones que tal propósito de restringir la legitimación del Defensor del Pueblo, debía ser rechazado por la sola y simple razón de que los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32.1 LOTC reconocen la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo, a las que ha añadido que, con independencia de la modalidad del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los artículos 162.1.a) CE y 32.1 LOTC, pues, como ya se afirmó en la STC 5/1981, dicha legitimación le ha sido reconocida en cada uno de ellos no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional.

En la STC 34/2017 se analiza el régimen constitucional del Decreto-ley. En su FJ3, el Tribunal declaró que:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que contiene la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, razón por la cual, este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada.

b) El control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la Norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata, en definitiva, de un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno.

c) La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada, del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan.

d) En cuanto a la definición de la situación de urgencia, la doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma.

e) Sobre la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia que consiste en la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, se ha fijado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, se excluyen aquellas disposiciones que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente.

f) Generalmente, se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como coyunturas económicas problemáticas, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

También sobre esta materia, las SSTC 33/2017, 35/2017, 46/2017, 63/2017, 64/2017, 98/2017, 100/2017, 150/2017, 152/2017.

Sobre los límites materiales de los decretos leyes, la STC 35/2017, FJ5, recuerda que entre ellos se incluye específicamente el hecho de que no puedan afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución. En este caso se invocó como conculcado el principio de legalidad tributaria del art. 31.3 CE junto con el deber de garantizar el sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE). El Tribunal ha deslindado la relación entre el principio de legalidad tributaria y el límite a la facultad de dictar decretos-leyes capaces de afectar al deber de contribución al sostenimiento de los gastos públicos, sin que quepa confundirlos entre sí del hecho de que la materia tributaria esté sujeta al principio de reserva de ley (arts. 31.3 y 133.1 y 3 CE) y de que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no afecte, en el sentido constitucional del término a las materias excluidas. Es decir, el hecho de que una materia esté reservada a la Ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye *eo ipso* la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley.

A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del art. 86.1 CE no es, pues, al modo como se manifiesta el principio de reserva de Ley en una determinada materia, sino más bien al examen de si ha existido afectación por el Decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate.

Asimismo, y ya en lo que atiende al significado de la prohibición del art. 86.1 CE, se ha declarado que respecto de la interpretación de los límites materiales de la utilización del decreto-ley, hemos venido manteniendo siempre una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la Constitución debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I. Posición que ha llevado al Tribunal a considerar que el decreto-ley no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales del deber de contribuir.

Sobre esta materia también la STC 150/2017.

En relación con los límites de los decretos leyes y la reserva tributaria, en la STC 73/2017, FJ 2, se recuerda que cuando la Constitución

autoriza el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público no lo hace de cualquier manera, sino con arreglo a la ley (art. 31.3 CE). Con esta previsión, el texto constitucional está consagrando el principio de reserva de ley, de manera que cualquier prestación patrimonial de carácter público, de naturaleza tributaria o no, debe fijarse por la propia ley o con arreglo a lo dispuesto en la misma, reserva de ley que, como el TC ha señalado en varias ocasiones, tiene como uno de sus fundamentos el de garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes, configurándose de este modo como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano.

Siguiendo la doctrina constitucional expresada en parte en las SSTc citadas *supra*, considera el Tribunal que lo que es preciso tener en cuenta, en cada caso, es en qué tributo concreto incide el decreto-ley, constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica, qué elementos del mismo esenciales o no resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate.

En la STC 103/2017 se analizan los decretos-leyes autonómicos. Se citan a continuación los FJ 4 y 7, en los que se recoge el núcleo de la argumentación del Tc al respecto:

(FJ 4) Este Tribunal ha considerado que, aunque la Constitución no prevea el decreto-ley autonómico, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal. Esos límites, definidos por la STC 93/2015 como severos y reputa introducidos por razón del principio democrático (art. 1.1 CE), por lo que son también exigibles a las instituciones autonómicas, se reflejan en el art. 86.1 CE. En consecuencia, dado que estos límites son también exigibles en el ámbito autonómico, un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE, como garantía del principio democrático, correspondiendo al Tribunal Constitucional la aplicación del

parámetro constitucional ínsito en dicho principio, mediante el control de la constitucionalidad de dicha legislación de urgencia.

La doctrina de este Tribunal ha sostenido también que, al efectuar la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad) pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decaendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante.

(FJ 7) Límites materiales. La remisión estatutaria no puede ser entendida como una remisión estrictamente limitada a lo previsto en el art. 86.1 CE, en sus términos literales, y esto por dos razones fundamentales.

La primera es que, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional [art. 147.2.c) CE], que comprende entre otros aspectos las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes, de manera que a ese legislador estatutario al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico. Por tanto, el Estatuto de Autonomía, como norma llamada por el art. 147 CE a conformar la organización institucional de cada ente autonómico, definiendo los poderes del Consejo de Gobierno y de la Asamblea Legislativa, así como su amplitud, podrá añadir o endurecer los existentes, con el propósito de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico.

La segunda, relacionada con la anterior, deriva de la necesaria circunscripción de este tipo normativo al ámbito competencial de la respectiva Comunidad Autónoma, pues los decretos-leyes autonómicos han de encuadrarse necesariamente dentro del conjunto de competencias que son propias de la Comunidad Autónoma. De este modo solo son posibles decretos-leyes cuyo objeto verse sobre materias con respecto a las que la Comunidad Autónoma goza de competencia legislativa. Se trata de una restricción que, en este caso, obedece a los límites competenciales que impone el bloque de la constitucionalidad a la

actuación de la Comunidad Autónoma, que le impiden entrar a regular de ningún modo y no sólo por decreto-ley, las materias enunciadas en el artículo 86.1CE.

A los efectos del art. 86.1 CE, debe entenderse como institución básica del Estado, aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional, cuya regulación reclama una ley. Aplicando dicho criterio, será una institución básica de una Comunidad Autónoma aquella organización pública sancionada en el texto estatutario correspondiente y cuya regulación ha de llevarse a cabo por ley.

Respecto de las normas de vigencia temporal en la STC 43/2017 (FJ2 b) se recuerda que, al respecto, hemos de tener en cuenta la doctrina establecida por este Tribunal para los casos en que se trata de controlar normas de vigencia temporal limitada como son las leyes de presupuestos, respecto a las que se ha afirmado que su pérdida de vigencia no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, pues sería tanto como admitir que hay un ámbito normativo, estatal o autonómico, que resulta inmune al control de la jurisdicción constitucional. Además, tratándose de impugnaciones de carácter competencial ha de atenderse a que, a efectos de determinar si mantienen vivo su objeto y conforme a reiterada doctrina, lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de las concretas normas impugnadas, cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial.

La STC 152/2017 recuerda la doctrina sobre las leyes singulares, que fue sintetizada recientemente en la STC 170/2016. La Sentencia concluye que deberá, en cada caso concreto, examinarse si el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal.

En la STC 100/2017 se recuerda el principio de indisponibilidad de las competencias. (FJ 2.a) Principio de indisponibilidad de las competencias. El Tribunal tiene señalado que, en el campo de los conflictos constitucionales, la no impugnación de una disposición general por el Estado o la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquella. Así lo exige el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado

configurada por la Constitución, que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro, así como la necesidad de evitar que normas aprobadas con infracción del bloque de constitucionalidad y no impugnadas en su momento adquieran una validez de la que *ex Constitutione* carecen. También el Tribunal ha declarado que el recurso de inconstitucionalidad es un recurso abstracto dirigido a la depuración del ordenamiento por lo que el hecho de que una norma reproduzca otra norma anterior no recurrida no impide la impugnación de la primera.

En las SSTC 102/2017 (FJ 5), 79/2017 y 110/2017 se recuerda que el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional es inconstitucional por exceder del alcance de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.13.^a y por vulnerar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas.

Respecto de la competencia en relaciones internacionales, en la STC 102/2017 (FJ 6) se recuerda que, conforme a reiterada doctrina constitucional en relación con la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior que sean necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias, siempre que no invadan la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE u otras competencias estatales, ni perturben la dirección de la política exterior que incumbe al Gobierno español según el art. 97 CE.

Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado que establece el art. 149.1.3.^a CE, el Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido, los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado. En otras palabras, las relaciones internacionales a las que se refiere el art. 149.1.3.^a CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Esto supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

En la STC 116/2017 (FJ2 a) se recuerda la competencia en materia de aguas. La competencia exclusiva reservada al Estado por el artículo 149.1.22.^a CE en materia de «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma» responde a una concepción integral de la gestión del recurso como la que proporciona el criterio de la cuenca hidrográfica, entendida como «territorio en la que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único». El concepto de cuenca hidrográfica fue adoptado como criterio para el ejercicio de las competencias estatales sobre las que excedan de una Comunidad Autónoma a partir de la Ley de aguas de 1985, y su constitucionalidad quedó sentada en la STC 227/1988, FJ 15. La posterior introducción de la figura de la demarcación hidrográfica, que incluye también las aguas de transición y las aguas costeras como consecuencia de lo establecido en la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas), no ha supuesto un cambio en el criterio de delimitación competencial en materia de aguas, que sigue dependiendo del carácter inter o intracomunitario de las cuencas hidrográficas (STC 149/2012).

En la STC 93/2017, FJ 3, se recuerda la doctrina sobre la arbitrariedad. No deben confundirse parámetros de control de las leyes que la doctrina constitucional mantiene separados: (i) el canon de proporcionalidad resultante de las normas constitucionales de protección de derechos fundamentales sustantivos, así como del derecho fundamental a acceder a la jurisdicción previsto en el artículo 24.1 CE, (ii) el canon de arbitrariedad derivado del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE). Si el primero se resuelve en un triple juicio de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación de beneficios y perjuicios, el segundo supone un control realizado con toda la prudencia para evitar constricciones indebidas al poder legislativo respetando sus diferentes opciones políticas y consistente únicamente en verificar si la decisión adoptada carece de toda explicación racional o establece una discriminación, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias.

La STC 111/2017 analiza la libertad de comercio (FJ 4.a). El art. 38 CE asegura a los individuos la libertad de intercambio comercial; esto es, la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado. Tal libertad es compatible con la regulación de condiciones, típicamente las destinadas a proteger a los consumidores, a preservar

el medio ambiente, a organizar el urbanismo o a asegurar la adecuada utilización del territorio por todos. Ahora bien, el art. 38 CE impone límites a la configuración legislativa de este tipo de condiciones por parte del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo, sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica. El canon ha de ser más incisivo si los requisitos o condiciones a la libertad de empresa afectan no ya a su desarrollo sino al acceso mismo al mercado.

El art. 139.2 CE asegura la libre circulación de mercancías y personas en todo el territorio español. Proscribe con ello las regulaciones o medidas de signo proteccionista, esto es, que dificultan injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares. Consecuentemente, bajo el prisma del art. 139.2 CE, cobra relevancia una única modalidad de límite o condición a la libertad empresarial: la que favorece a productos u operadores de un territorio en detrimento de los de otros lugares. Una restricción a la libre circulación de bienes y personas será compatible con el art. 139.2 CE, solo si la autoridad pública que la ha adoptado acredita que no persigue ni produce efectos discriminatorios, por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcionada. No contradice necesariamente el art. 139.2 CE toda medida que en la práctica produzca efectos restrictivos más onerosos sobre las cosas o personas provenientes de fuera, únicamente lo hará cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada.

La STC 58/2017 (FJ 3.a) se refiere a la protección civil, que ha sido definida como aquel conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas, movilizándolo los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad. Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protec-

ción civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir, la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad.

Por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, de la doctrina constitucional se deriva que esta materia guarda relación con la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29.^a CE). Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar, pues la competencia autonómica sobre protección civil se encuentra con determinados límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supra autonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia. Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supra autonómico.

En la STC 51/2017, en la que se analiza la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, *de consultas populares por vía de referéndum*, el Tribunal se expresa de la siguiente manera:

(FJ 5) Sobre la articulación constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en punto a consultas populares de carácter referendario existe una muy consolidada jurisprudencia de este Tribunal. Sus líneas fundamentales son, por lo que ahora hace al caso, las siguientes:

a) El Estado ostenta, con arreglo al artículo 149.1.32.^a CE, competencia exclusiva para la autorización de consultas populares por vía de referéndum. Desde la sentencia 31/2010 se ha dejado dicho, además, que el Estado tiene competencia exclusiva para el establecimiento y regulación del referéndum, ello en atención a que este instituto es cauce para la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, participación de carácter político que es objeto de un derecho fundamental (art. 23.1 CE) cuyo desarrollo corresponde solo a la ley orgánica (art. 81.1 CE) y, más específicamente, a la prevista en el artículo 92.3 CE para la regulación de las «condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución». Con arreglo a las citadas normas constitucionales, en suma, el Estado es

competente para regular la institución del referéndum cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte. Ello sin perjuicio, cabe ya observar, de las salvedades también presentes en nuestra jurisprudencia y que de inmediato recordaremos.

b) Las nociones de establecimiento y regulación que, desde la STC 31/2010, así perfilan la competencia estatal en relación con el referéndum fueron concretadas por la STC 137/2015, en la que se declaró que la Constitución ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que solo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular.

Ahora bien, en la misma STC 137/2015 se precisó que, en el respeto a esta exclusiva competencia del Estado y a las normas de la Constitución en su conjunto, los estatutos de autonomía podían reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma.

c) En la STC 31/2015 este Tribunal ya afirmó que la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento.

Es a la ley orgánica a la que remite el art. 92.3 CE a la que correspondería, en su caso, la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental.

d) Finalmente, debe reiterarse que, en todo caso, el objeto de la consulta popular autonómica, ya sea referendaria o no, no puede desbordar el ámbito material de las competencias autonómicas, pues, como ha reiterado el Tribunal, en términos similares a los de otros tribunales de nuestro entorno, no pueden someterse a consulta popular autonómica cuestiones que pertenecen al ámbito competencial privativo del Estado ni cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos.

Sobre esta misma materia las SSTC 90/2017, 114/2017, 120/2017, 121/2017 y 122/2017.

En la STC 52/2017 se analiza el Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se

crea el Comisionado para la Transición Nacional y los planes ejecutivos para la preparación de las estructuras del Estado y de infraestructuras estratégicas.

(FJ 5) El Decreto es, en su conjunto, contrario a la Constitución por haber incurrido, al dictarlo, en manifiesta incompetencia. No puede el órgano de una Comunidad Autónoma ostentar y ejercer una potestad, de la que carece, para disponer cosa alguna sobre la formación o creación de unas propias estructuras de estado, ajenas, por definición, a la configuración institucional de las Comunidades Autónomas o para regular, en otras palabras, un llamado proceso de Transición Nacional que, se entienda como se entienda esta expresión, supondría, de emprenderse y concluirse, la modificación, de la posición jurídico-constitucional de la Comunidad Autónoma, modificación perfectamente posible en Derecho, pero solo a través de la revisión de la propia Constitución, nunca por obra de la exclusiva voluntad de los órganos de la Comunidad Autónoma.

Al adoptar este Decreto el Gobierno de la Generalitat ha actuado fuera de toda competencia estatutaria y, haciéndolo, ha afectado no a unas u otras singulares competencias del Estado, sino, mediante este abierto desbordamiento competencial, a la posición misma, en su conjunto, de las instituciones generales del Estado.

En la STC 114/2017 se analiza la Ley del Parlament de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

(FJ 6) Se sigue de cuanto antecede que en la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley 19/2017 se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).

El Tribunal recuerda, a este propósito, que es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55.1 EAC), representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables. Lo que está

comprometido en los procedimientos legislativos es la correcta formación de la voluntad de las Cámaras. Solo en el respeto a tales procedimientos es constitucional, y por tanto legítima, la voluntad del legislador.

En la STC 124/2017 se analiza la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

(FJ 3 A) La Ley recurrida pretende suplantar, prescindiendo de los procedimientos de reforma expresamente previstos en el ordenamiento, el orden constitucional y estatutario vigente en Cataluña por un régimen normativo transitorio que constituye su propio contenido, hasta su sustitución definitiva, tras el proceso constituyente que regula, por una futura Constitución de la República de Cataluña. Se trata de una pretensión de ruptura total y absoluta de una parte del territorio del Estado con el orden constitucional y estatutario establecido, de modo que la Ley impugnada no busca ni quiere fundamentarse en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que sin embargo la vinculan, situándose así en una resuelta posición de ajениdad respecto al ordenamiento constitucional vigente.

La Ley se enmarca en el llamado proceso constituyente dirigido a la creación de un Estado independiente catalán en forma de república, puesto en marcha por la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, que ha dado lugar en sucesivas fases a no pocos pronunciamientos de inconstitucionalidad y nulidad por parte de este Tribunal. En esta ocasión, el legislador autonómico busca culminar ese inconstitucional proceso secesionista.

a) La resuelta posición de ajениdad al ordenamiento constitucional de esta Ley queda patente en su anómala fórmula de promulgación, como ya hemos tenido también ocasión de declarar en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017.

En efecto, al igual que ha ocurrido con esta última, la ahora impugnada tampoco ha sido promulgada por el Presidente de la Generalitat en nombre del Rey (art. 65 EAC). Se ha acudido a un enunciado atípico, con el sólo precedente de la citada Ley 19/2017, mediante el que se da notoriedad, sin más, a la aprobación de la Ley por el Parlamento de Cataluña (STC 114/2017).

b) La supremacía que postula para sí la Ley recurrida afectaría, como también hemos dicho ante idéntica pretensión de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin que la remisión que la propia Ley hace a diversas normas del ordenamiento jurídico (arts. 10 y 13) empañe esta

conclusión, pues, afirmada su supremacía incondicionada, es sólo la Ley misma la que haría aplicables los preceptos a los que remite (STC 114/2017).

La ley que ahora enjuiciamos quiere ser la norma fundacional, con carácter transitorio, de un sistema jurídico enteramente distinto al cimentado hoy en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña e, igualmente, separado e independiente al vigente en España, introduciendo una inequívoca solución de continuidad. Esta pretensión entraña dos consecuencias de relieve a las que ya nos hemos referido en la STC 114/2017. La primera consiste en que la Ley no reclama para sí la presunción de constitucionalidad que, en general, acompaña la obra del legislador democrático. La segunda consecuencia es que nuestro enjuiciamiento habrá de ceñirse a examinar la validez o invalidez jurídicas de esa pretensión de erigir un sistema jurídico ajeno en todo al ordenamiento vigente.

(FJ 5) La ley recurrida, utilizando, el mismo razonamiento que hemos empleado en la STC 114/2017 ante infracciones constitucionales sustancialmente idénticas imputadas a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales e indisociables de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2 y 9.1 CE).

(FJ 6 d) Se ha de concluir, por tanto, que en la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada se ha incurrido en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de la voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).

3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 Introducción

Durante el pasado año se ha producido una novedad muy relevante en el ámbito legislativo, que consiste en la promulgación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas*

del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Dicho texto ha entrado en vigor el 9 de marzo de 2018.

Como señala el preámbulo de la Ley, con esta norma, la Unión Europea ha dado por concluido el proceso de revisión y modernización de las vigentes normas sobre contratación pública, que permiten incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, así como posibilitar que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes.

Uno de los cometidos desempeñados por el Tribunal de Cuentas es el control de la contratación pública, razón por la que dedicaremos un apartado de esta memoria a analizar las novedades que han sido introducidas en la citada Ley, que persigue garantizar la seguridad jurídica, lograr mayor transparencia y conseguir la mejor relación calidad-precio.

Todo ello redundará, sin duda, en la reducción de los niveles de corrupción existentes en dicho ámbito y que tanta preocupación produce en las diferentes instituciones, que se dedican a combatirla, y en la propia sociedad.

En esta línea, cabe señalar que las fiscalizaciones de cumplimiento que se acuerden en el futuro, tanto por el Pleno del Tribunal como por los Órganos de Control Externo (OCEX), pueden y deben llevar a efecto la acción legislativa emprendida, en el aspecto preventivo y en el corrector de las irregularidades que sean detectadas.

Asimismo, debe destacarse la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local*, que entrará en vigor el 1 de julio de 2018.

El Decreto tiene su origen en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, que modifica los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y encomienda al Gobierno regular los procedimientos de control y metodología de aplicación, con el fin de, entre otros objetivos, lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales.

En definitiva, se pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales.

Dada la trascendencia que tiene la referida materia, en el correspondiente apartado, nos detendremos más adelante en el examen de las novedades que presenta el citado Decreto.

El sector público local es objeto de especial atención por las Instituciones de Control Externo, dedicando numerosos recursos personales y materiales, debido al número y dispersión geográfica de las entidades locales. La falta de rendición de cuentas de algunos Ayuntamientos resulta preocupante y trata de corregirse con los medios que otorga la legislación vigente.

Una vez más, dentro de la Administración local, debe llamarse la atención sobre la proliferación de numerosas sociedades municipales, organismos autónomos, consorcios y fundaciones, cuya existencia no siempre está justificada. El control de dichas entidades debe incrementarse de manera significativa, pues, en definitiva, manejan fondos públicos, que con demasiada frecuencia resultan menoscabados.

La exigencia de esa responsabilidad contable constituye una prioridad en la labor diaria de la Fiscalía, solicitando el nombramiento de Delegado Instructor cuando es menester, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, *de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*, y, en su caso, interponiendo la oportuna demanda.

Especial importancia tiene el principio de transparencia, cuya observancia también se incluye en las fiscalizaciones. En el estado actual de desarrollo económico y contable, la transparencia constituye un elemento rector de los agentes productivos y los órganos de control, de forma creciente, centran su escrutinio en el cumplimiento de la normativa que regula la materia.

Al respecto, la Constitución en su artículo 105.b) dispone que la ley regulará «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, incluye en el ámbito subjetivo de aplicación al Tribunal de Cuentas, que acredita de manera constante su preocupación por comunicar a la opinión pública el resultado de las fiscalizaciones aprobadas, así como otros asuntos de relevante interés, a través de información detallada, puntual y comprensible en sus términos.

Es evidente que la sociedad está claramente interesada en conocer el destino de los fondos públicos, que las Administraciones Públicas recaudan y gestionan.

El control democrático de tales Administraciones obliga a la máxima transparencia de la información relativa al gasto público, dando cuenta del empleo de las diferentes partidas presupuestarias en el plazo fijado por la ley.

Los representantes públicos, además de proyectar sus ideales sobre la comunidad, son fundamentalmente gestores de ingentes recursos económicos ajenos, de los que tienen que responder ante sus mandantes.

La rigurosa ética del mundo anglosajón en el manejo de los caudales públicos, donde los gobernantes deben justificar el destino y la idoneidad del gasto ocasionado, constituye igualmente una exigencia en nuestra sociedad, en la medida en que esta última realiza un destacable sacrificio impositivo. Este mismo criterio es aplicado por el Tribunal de Cuentas Europeo.

La eventual infracción de los principios de eficacia y eficiencia, especialmente en el ámbito de las obras públicas, unida al incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, comporta que las Entidades Públicas deben ser especialmente cuidadosas en la planificación de sus inversiones, por cuanto de tales actuaciones pueden derivarse importantes y cuantiosas responsabilidades, incluidas las contables.

Para finalizar esta introducción, parece obligado referirse a la financiación de los partidos políticos, tema que afecta a la esencia de la democracia (artículo 6 de la Constitución) y está conectado con el gasto público. Concita la atención mediática y provoca debates tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado.

Desde el Departamento de Partidos Políticos del Tribunal se realiza un constante y meritorio esfuerzo dirigido a la fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos, que perciben subvenciones para gastos de funcionamiento, y a la fiscalización de los procesos electorales.

Los informes del Tribunal de Cuentas y las comparecencias de su Presidente ante la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas despiertan enorme interés, si bien la actuación de dicho órgano de control se ve limitada por las atribuciones que le confiere la legislación vigente.

Ello indica que, quizá, las Cortes debieran abordar una modificación legal dirigida a dotar de mayores competencias al Tribunal de Cuentas, en orden a obtener un conocimiento real de la contabilidad de los partidos y no únicamente formal.

Asimismo, la previsión señalada en el artículo 2 e) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, *sobre financiación de los partidos políticos*,

que posibilita que los partidos se financien con las aportaciones que reciben los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales, dificulta el control que debe efectuarse sobre tales aportaciones, por cuanto, en principio, la razón de ser de esas ayudas reside en atender a las necesidades económicas que conlleva el desenvolvimiento de los diferentes grupos en las citadas instituciones.

Por ello, entendemos que debe clarificarse dicha financiación, en el sentido de establecer taxativamente que los recursos que reciben tales grupos únicamente puedan destinarse a su actividad institucional.

3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas

3.2.1 FISCALES

El pasado año 2017, la plantilla de la FTCu estaba integrada, a 31 de diciembre, por los Fiscales que se indican a continuación:

Fiscal-Jefe: Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Torres Morato, que tomó posesión de su cargo el 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 Heraiz, que tomó posesión de su cargo el 26 de junio de 1998.

Ilmo. Sr. D. Fernando Cotta y Henríquez de Luna, que tomó posesión de su cargo el 28 de julio de 2015.

Ilma. Sra. Dña. María Luisa de la Hoz García, que tomó posesión de su cargo el 29 de septiembre de 2005.

3.2.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Se ha mantenido a lo largo de 2017 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 lo sucesivo PIF), elaborados por los Consejeros de la Sección de Fiscalización, parece razonable que 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, tal y como la elaboración de mociones, memorias o notas o la confección del Programa de Fiscalizaciones a desarrollar por el Tribunal o la resolución de recursos en materia de personal.

La razón de dicha encomienda es obvia: teniendo que ser discutidos en el Pleno del Tribunal tales asuntos, parece lo más prudente que su despacho sea asumido por quien vaya a asistir a las sesiones del mismo, en donde van a recibir su aprobación. Solamente de esa manera se puede asegurar que la intervención del Fiscal en el Pleno se produce con la pertinente preparación, pues es perfectamente conocedor de cada proyecto de resolución desde su inicial elaboración, habiendo intervenido en la formulación de las oportunas observaciones, hasta su redacción definitiva.

Además, el Fiscal Jefe tiene a su cargo la tramitación de las diligencias preprocesales, excepto las provenientes de los Órganos de Control Externo (en lo sucesivo OCEX), que, en número creciente según se acredita con la estadística, se incoan en la Fiscalía, de conformidad con el artículo 5.3 de nuestro Estatuto.

Asimismo, el Fiscal Jefe, en el ámbito jurisdiccional, asume directamente aquellos procesos que tienen mayor relevancia, desde la fase de diligencias preliminares.

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 y de adhesión a la demanda formulada por el ente público perjudicado o por el actor público, en su caso.

Peticiones de inadmisión de escritos en los que se ejercita la acción pública.

Dictámenes sobre competencia.

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 Teniente Fiscal y los tres Fiscales que componen la plantilla, quienes, por tanto, se ocupan de dictaminar:

Los informes de fiscalización aprobados por los OCEX.

Los procesos jurisdiccionales en los trámites que son de la competencia del TCu.

Los expedientes sobre cancelación de fianzas.

La distribución del trabajo, que se deja expresada, se efectúa entre el Teniente Fiscal y 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 los correspondientes procesos incoados por su Departamento, 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 lo sucesivo CC AA) constituidas en España¹⁰, 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 distintas 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, los pertinentes protocolos de actuación que tienen 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, la Fiscalía ha suscrito protocolos con las siguientes Instituciones: la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla

¹⁰ Las CC.AA. en las que no están constituidos OCEx son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

El Fiscal Jefe, desde su toma de posesión, ha 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 el 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 dicha labor conjunta no tiene otro horizonte que la mejora del rendimiento de las fiscalizaciones realizadas y la exigencia de las responsabilidades que se detecten.

La mejora de los instrumentos de control es constante en las Instituciones de Control Externo.

Al respecto, debe destacarse la reciente modificación de las normas de fiscalización del TCu, aprobada por el Pleno de 22 de marzo de 2018, introduciendo la categoría específica de fiscalización de seguimiento en la nueva norma 7 bis, con el siguiente tenor: «Se denomina fiscalización de seguimiento a aquella cuyo único objetivo es comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en informes de fiscalización precedentes. Las fiscalizaciones de seguimiento pueden ser de cualquiera de los tipos definidos en la norma técnica 6, en función de los objetivos que fueron establecidos para la fiscalización de la que se realiza el seguimiento».

Una fiscalización de seguimiento puede ser una fiscalización de cumplimiento, financiera u operativa (o una combinación de más de un tipo, de la forma definida en la norma técnica 7), dependiendo de que las recomendaciones cuyo cumplimiento se va a comprobar se relacionen con unos objetivos de fiscalización (los de la fiscalización que generó las respectivas recomendaciones) de un tipo o de otro.

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.

Debe indicarse que la Sección de Fiscalización se organiza en cinco Departamentos sectoriales, que se distribuyen conforme a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público estatal y a la naturaleza jurídica de las entidades que lo integran; dos Departamentos territoriales, que llevan a cabo la fiscalización del sector público autonómico y del sector público local, respectivamente, y un Departamento de Partidos Políticos, al que corresponde la fiscalización de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas.

A continuación, se exponen los procedimientos de fiscalización en los que ha intervenido el Fiscal, aprobados por el Pleno del TCu durante el año 2017, cuya relación es la siguiente:

De fiscalización de las operaciones de compraventa de títulos representativos del capital social de empresas de capital mayoritariamente privado realizadas por la sociedad estatal de participaciones industriales durante el ejercicio 2013.

La gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Juan De La Cosa, ejercicio 2015.

De la fundación «Centro nacional de investigaciones cardiovasculares Carlos III», ejercicio 2014.

Anual de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, ejercicio 2014.

Cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España, ejercicio 2015.

De la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2014.

De la Universidad de Cantabria, ejercicios 2013-2014.

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Zaragoza.

De la gestión y control de las prestaciones farmacéuticas a cargo del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, ejercicio 2015.

La Universidad de Extremadura, ejercicios 2013-2014.

La gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Esperanza del Mar, ejercicio 2015.

La Universidad de La Rioja, ejercicios 2013-2014.

Los avales, garantías y otros compromisos otorgados por las Entidades del Sector Público Empresarial Estatal vigentes durante los ejercicios 2012 a 2014.

De los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015.

De los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Barcelona-Frontera Francesa.

De la contratación realizada por los Ministerios del área política administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante el ejercicio 2014.

De las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 26 de junio de 2016.

La gestión del patrimonio inmobiliario utilizado por las fundaciones del sector público estatal en la realización de su actividad, ejercicios 2014 y 2015.

La entidad pública empresarial ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX), ejercicio 2015.

De la contratación de la corporación RTVE, ejercicios 2014 y 2015.

Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2015.

La ejecución por la Autoridad Portuaria de A Coruña del proyecto de nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira, ejercicios 2012, 2013 y 2014.

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Vélez-Málaga.

La agencia estatal Boletín Oficial del Estado, ejercicio 2014.

Del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca.

Del informe global del Sector Público Autonómico, ejercicio 2014.

De las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 422A «Incentivos Regionales a la Localización Industrial», ejercicio 2015.

Del Fondo de Cooperación para el Agua y Saneamiento, ejercicios 2009-2014.

De la gestión de los ingresos de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, ejercicio 2015.

De la contratación celebrada por FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015.

Del Sector Público Local, ejercicio 2015.

Sobre la gestión y control de las prestaciones Farmacéuticas a cargo de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, ejercicio 2015.

La Fundación para la prevención de Riesgos Laborales, ejercicio 2015.

De la Gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal, ejercicios 2014 y 2015.

De las obras contratadas por las Entidades Locales de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio, ejercicio 2015, con especial referencia a las que tienen por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2015.

Del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales.

Los pagos librados «a justificar» y de los satisfechos mediante anticipos de caja fija por determinados Ministerios del área económica de la Administración General del Estado, ejercicios 2013 y 2014.

Del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, ejercicio 2015.

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Jaén.

La Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicio 2015.

Anual de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, ejercicio 2015.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2015.

La Universidad de Murcia, ejercicio 2015.

La moción sobre la reducción del plazo legal de rendición de la Cuenta General del Estado.

Anual de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2015.

Anual de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2015.

La Universidad de La Rioja, ejercicio 2016.

La Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2015.

Los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

La situación a 31 de diciembre de 2016 de las actuaciones realizadas por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. relativas al servicio postal universal.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2015.

Moción a las Cortes Generales relativa a la modificación del régimen contable y de control interno de los Órganos Constitucionales y de relevancia constitucional.

La contratación celebrada por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas carentes de Órganos de Control Externo, ejercicios 2014 y 2015.

La Universidad de Cantabria, ejercicio 2015.

La Universidad de Extremadura, ejercicio 2015.

La Universidad de Castilla -La Mancha, ejercicio 2015.

La Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal, ejercicios 2015 y 2016.

Los estados contables de los Partidos Políticos y de las aportaciones percibidas por las Fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015.

Las actuaciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en relación con los beneficios fiscales, ejercicio 2015.

La contratación del Museo Nacional del Prado, del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y de la fundación colección Thyssen-Bornemisza, ejercicios 2015 y 2016.

Rendición de cuentas de las Entidades Locales, ejercicio 2015.

Gestión del patrimonio inmobiliario de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, periodo 2014-2015.

Los 61 informes y las dos mociones aprobados por el Pleno a lo largo del ejercicio 2017, además de la Memoria Anual de actuaciones del Tribunal de Cuentas correspondiente al año 2016, aprobada el 30 de marzo de 2017, se trasladaron a las Cortes Generales. También fue remitido a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas el Programa de Fiscalizaciones para el año 2017, aprobado por el Pleno del Tribunal el 22 de diciembre de 2016, así como las sucesivas modificaciones del mismo acordadas durante el ejercicio.

La intervención del Fiscal en los procedimientos fiscalizadores aprobados a lo largo de 2017 es la que se expresa en el cuadro que a continuación se inserta:

**INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN
APROBADO POR EL TCU EN 2016**

Inf. f Aprobados	Sin observc.	Observac.	Sin resp.	Respons. contable	Respons. penal	Otras responsabilid.
63	45	18	32	31	8	3

De la lectura de la precedente relación de Informes de Fiscalización, aprobados por el Pleno del TCu, se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1. Se ha mantenido prácticamente el nivel de fiscalizaciones conseguido el año 2016, que ascendió a 60, lo que acredita la dificultad de superar de manera significativa 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. El Programa de Fiscalizaciones para el año 2017 se enmarca en el Plan Estratégico de la actividad fiscalizadora 2015-2017 del Tribunal de Cuentas, en el que el Pleno de la Institución, de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas el 23 de diciembre de 2013, ha establecido los objetivos de la función fiscalizadora, las líneas generales de actuación y las áreas de fiscalización preferente. Los objetivos estratégicos se concretan en la contribución a la mejora de la calidad de la actividad económico-financiera pública y al buen gobierno, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción, en el desempeño de una actuación fiscalizadora de calidad y en el fortalecimiento de la posición del Tribunal como supremo órgano fiscalizador en el sistema de control económico-financiero español.

3. Como objetivos de actuación para el tercer año del mencionado Plan Estratégico, el Pleno del Tribunal ha continuado priorizando, en la elaboración del Programa, la selección de significativos volúmenes de ingresos y gastos públicos y de áreas de riesgo especialmente relevantes en la gestión pública (subvenciones, contratación, beneficios fiscales, activación del empleo, ayudas sociales para la atención integral sociosanitaria o el acceso a la vivienda), la actualización de los ámbitos temporales de la fiscalización, el acortamiento de los plazos de ejecución, la potenciación de fiscalizaciones operativas e integrales y la programación de un número de fiscalizaciones acorde a los medios disponibles.

4. El Programa incluye las fiscalizaciones que se realizan en cumplimiento de un mandato legal, las solicitadas por las Cortes Generales y las programadas por el Tribunal de Cuentas y distingue las fiscalizaciones que se prevé que el Pleno apruebe en el año natural, de las que se encontrarán en curso cuando este finalice y se aprobarán en 2018.

El Programa de Fiscalizaciones para 2017 incluye entre las nuevas iniciativas del Tribunal, en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos, la fiscalización del sistema de seguimiento de programas en determinadas áreas, de los Fondos de Financiación a Comunidades Autónomas y a Entidades Locales y de otros Fondos, Agencias y Consorcios públicos. En el ámbito de la Seguridad Social, se contempla la fiscalización sobre la gestión y control de diversas prestaciones, servicios y actividades, como, respecto a concretas entidades, la asistencia sanitaria. En el ámbito empresarial, se prevé fiscalizar, entre otras, diversas actividades de distintas sociedades y entidades públicas, como las relacionadas con la integración del ferrocarril, el apoyo a la exportación e inversiones, la producción de radiotelevisión o, en el sector financiero, la crediticia.

Además, el Tribunal abordará la fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Comunidades y Ciudades Autónomas relativas a los planes económico-financieros y de ajuste, en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o a los procesos de extinción de entidades consecuencia de la reestructuración de dicho sector público. En el ámbito local, se realizará la fiscalización de los pagos pendientes de aplicación presupuestaria de los ayuntamientos o las sociedades mercantiles en desequilibrio financiero, de la contratación menor celebrada por los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016 y la Fiscalización sobre rendición de cuentas de las entidades locales, ejercicio 2015, con especial atención a entidades con incumplimientos reiterados de dicha obligación.

Asimismo, se incluyen en el Programa las fiscalizaciones de los partidos políticos y procesos electorales, en cumplimiento de la normativa vigente: por una parte, las fiscalizaciones de los estados contables de los partidos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, y, por otra, la de las contabilidades de las elecciones generales celebradas en 2016.

Como actuación prioritaria para el año 2017, el Tribunal continuará intensificando el seguimiento de las recomendaciones de la Institución sobre la gestión económico-financiera pública incluidas en los informes de fiscalización, así como de las resoluciones sobre los mismos de las Cortes Generales.

5. Por último, continuará prestándose especial 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 observan-

cia de la normativa para la igualdad efectiva en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. En igual medida y en términos análogos, se incorporará en las Directrices, como objetivo de las fiscalizaciones, la verificación del cumplimiento de las prescripciones de transparencia establecidas por la normativa.

6. Para el año 2017 se programaron 114 actuaciones fiscalizadoras, de las que 91 se previó que se aprobaran en el año natural y 23 en el año siguiente. Como se ha indicado anteriormente, al final se han aprobado 61 informes y dos mociones.

A continuación, se transcriben algunas consideraciones del escrito de observaciones, formulado por la Fiscalía del TCu, durante la tramitación del proyecto sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 2015, por considerar que es el de mayor relevancia y el que proporciona una visión del conjunto de la gestión económica y financiera del Estado.

3.3.2.1 Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2015

En general, convendría realizar una revisión del texto del Proyecto de DCGE 2015, en aras a su mayor claridad y exactitud en la exposición de los hechos y resultados.

Con independencia de lo anterior, procedería mencionar las entidades no incluidas por la IGAE en el perímetro de consolidación y no integradas en la CGE entre los resultados que afectan a la representatividad de la CGE del subapartado III.1, de las cuales se han detectado, al menos, las siguientes: Grupo BFA (la matriz BFA y sus 40 entidades dependientes entre las que se encuentra Bankia), Grupo BMN (la matriz Banco Mare Nostrum y sus 29 entidades dependientes), los 59 Centros Asociados de la UNED, Telemática Portel y Fundación Centro de Estudios Monetarios y Financieros. Incluso, debería mencionarse que, al no integrarse los grupos anteriores, tampoco están integradas sus entidades multigrupo y asociadas, con especial referencia a la Sareb.

Asimismo, se han detectado circunstancias referidas a COMFERSA, INECO y COFIDES en el apartado de fundamento de la opinión que deberían contemplarse en el subapartado III.1 por afectar a la representatividad de la CGE; así como otras circunstancias referidas al FROB que, por su relevancia, deberían incluirse, también, como párrafo de énfasis en el subapartado III.2.

Por otra parte, se hace constar que el BFA no es una entidad de crédito desde enero de 2015, por lo que su método de integración sería el global y no el de equivalencia como indica el Proyecto.

Por último, en atención a las circunstancias, incidencias, incertidumbres y excepciones anteriores, que podrían afectar a la representatividad de la CGE y no se han puesto de manifiesto en el Proyecto, esta Fiscalía considera que procedería revisar la opinión favorable con salvedades emitida.

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.

Entendemos que resulta inadecuado, por razones de espacio, relacionar, aunque solo sea mencionando el título, los Informes de Fiscalización aprobados por los OCEX, razón por la cual se expresa en el siguiente cuadro únicamente el número total de informes aprobados por cada uno de ellos:

ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX 2017

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	28
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	13
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	27
Consello de Comptes de la CA de Galicia.	27
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	12
Cámara de comptos de la CA de navarra.	28
Audiencia de cuentas de la CA de Islas Canarias	8
Cámara de la CA de Andalucía	17
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	33
Consejo de cuentas de la CA de castilla y León	15
Sindicatura cuentas del principado de Asturias	11
Cámara de cuentas de Aragón	9
Total	228

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 2017**

If. Aprobados	Sin. responsabilidad	Respons. contable	Responsabilidad penal	Otras responsabilidades
228	158	70	5	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 2016, que alcanzaron el número de 245.

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 (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 (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 artículo 17 LO 8/2007, de 4 de julio, como consecuencia de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores correspondientes a los Informes a los que se refieren los artículos 16 (LOFPP) y 134 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), el Pleno dispondrá, a propuesta de los/as Consejeros/as 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 irregula-

ridades 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/as Consejeros/as titulares de dicho Departamento.

Dichos/as Consejeros/as, a la vista de la documentación remitida, valorarán si procede sin más su traslado al Pleno, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 18.uno de la LOFPP, o bien si es más conveniente esperar al resultado del trámite de audiencia al fiscalizado establecido en el artículo 44.1 de la 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 de la LOTCu y 17.1 de la 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 artículo 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y en concordancia con lo establecido en el artículo 18. Dos de la LOFPP.

4.^a Los resultados de la información previa se remitirán por la Secretaría General a los/as Consejeros/as 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 esta, 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 artículo 32 de la LPACAP, a propuesta motivada de los/as Consejeros/as 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/la Subdirector/a 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/as los Subdirectores Jefes/as de las Asesorías Jurídicas de la Presidencia del Tribunal, de la Presidencia de la Sección de Fiscalización, de los dife-

rentes 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 artículo 18 de la 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 artículo 18. Cuatro de la LOFPP.

Cumplido el correspondiente trámite de audiencia, conforme a lo previsto en el artículo 18. Cinco 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 artículo 18. Cuatro, de la 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 artículo 87 de la 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, moti-

vando específicamente en la resolución la variación fáctica, de acuerdo con el artículo 18.ocho de la 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 artículo 17 de la 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 artículo 18 de la 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 artículo 18 de la 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 artículo 17 de la 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 comu-

nicados y que, si así fuera acordado, se procederá tal como preceptúa el artículo 18 de la 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 de la citada LPACAP.

En la actualidad se instruyen, por el Tribunal, numerosos procedimientos sancionadores contra distintas formaciones políticas, lo que, en determinados supuestos, implica la existencia de ciertas dificultades respecto de la aplicación e interpretación de la normativa vigente, aparte de considerar muy elevadas las sanciones previstas, especialmente cuando se trata de partidos con poca implantación y escasos recursos económicos.

Sobre esta materia, en relación con la prescripción de las infracciones señaladas en la Ley 8/2007, la sentencia de la Sala 3.^a del TS, Sección 7.^a, n.º 994/16 (Ponente Excmo. Sr. D. Nicolás Maurandi Guillén), de fecha 5 de mayo de 2016, establece la siguiente doctrina:

«El análisis de los tres textos sucesivos del artículo 17 de la Ley 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos permite advertir que su inicial redacción, que era la vigente cuando acaecieron los hechos aquí sancionados (pues tuvieron lugar en 2011), se limitaba a definir la infracción sancionable y a establecer la multa con la que podía ser castigada, pero omitiendo cualquier referencia tanto a su nivel de gravedad como al plazo de prescripción que le podría ser aplicado. Y que han sido las versiones sucesivas de 2012 y 2015 las que han calificado como muy grave la infracción de que aquí se viene tratando y han incluido una específica previsión sobre el concreto plazo de prescripción que le es de aplicación.

Desde la anterior premisa, ha de decirse que el respeto al principio de seguridad jurídica que es obligado en toda actuación sancionadora, y a cuya salvaguarda está precisamente dirigida la exigencia de tipicidad inherente a la garantía material del artículo 25.1 de la Constitución, no resulta debidamente atendido si un elemento tan decisivo, cual es la delimitación del período temporal durante el que puede ser exigida la responsabilidad sancionatoria, no está establecido con anterioridad a la fecha de comisión de la conducta que vaya a ser castigada; y esto es lo que sucede con el plazo de cuatro años aplicado por

el Acuerdo aquí combatido, porque habiendo sido introducido por la reforma de 2012 es obviamente posterior a las fechas en que ocurrieron los hechos sancionados (comprendidas dentro del año 2011).

Debe descartarse, pues, la posibilidad de aplicar esa regulación de la prescripción introducida por la Ley Orgánica 5/2012, por ser incompatible con las exigencias del artículo 25.1 de la Constitución; y debe concluirse que, ante la evidente laguna que en esta materia presentaba la redacción inicial de la Ley Orgánica 8/2007, el mecanismo para colmarla tiene que ser el de la aplicación de la regulación de la potestad sancionadora contenida en la Ley 30/1992, porque, sin perjuicio de señalarse que la infracción aquí litigiosa no es propiamente una infracción administrativa, es lo cierto que, a la hora de buscar una analogía, aquella infracción tiene más proximidad con estos últimos ilícitos que con los del Código Penal.

Y una vez que hay que optar por dicha Ley 30/1992, la aplicación del plazo previsto para las infracciones leves en este último texto legal es consecuencia de estas dos cosas: (a) la laguna también existente en el texto inicial del artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007 en lo relativo al nivel de gravedad de los incumplimientos que enunciaba; y (b) y esa prohibición de la aplicación analógica *in peius* de las normas sancionadoras que, según la antes citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, está incluida dentro de las garantías del artículo 25.1 de la Constitución.»

3.4 La actividad jurisdiccional

3.4.1 INTRODUCCIÓN

El texto constitucional regula el Tribunal de Cuentas en su artículo 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 TCu, en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de FTCu y en repetidos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del TC (S de 31 de enero de 1991) como del TS (S 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 S 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 artículo 49 de la Ley de Funcionamiento, que recoge el concepto de responsabilidad contable.

El artículo 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 (artículo 1.2 LOTCu), y es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena (artículo 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.

El artículo 17.2 de la LOTCu establece que la jurisdicción contable «se extenderá, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente.

A su vez, el artículo 18.2 de dicho texto señala que «la jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal».

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.

El juicio de cuentas se ajusta en su tramitación a la del recurso contencioso-administrativo, mientras que la del proceso de reintegro por alcance se adecua a la del procedimiento civil.

Ambos procesos 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, pues, mientras que en el juicio de cuentas dicha tramitación es responsabilidad del propio Consejero que realizó la fiscalización, de la que dimanan 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	71	73
Dpto. 2	76	56
Dpto. 3	70	83
Total	217	212

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	106	160
Dpto. 2	61	59
Dpto. 3	79	89
Total	246	308

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 2017, 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 del año 2017 ascendió a 523 y como el número de asuntos resueltos en dicho período fue de 575, 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 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Sala Justicia . .	12	58	55	15
Dpto. 1	138	178	233	83
Dpto. 2	157	137	115	179
Dpto. 3	104	150	172	82
Total	411	523	575	359

Cabe señalar que el número de asuntos pendientes, que corresponde a cada departamento, al finalizar el año 2017, es dispar, por cuanto el número de asuntos pendientes del Departamento 2.º resulta muy superior al de los otros dos Departamentos, debido a la cantidad de asuntos resueltos en el período analizado.

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 incoadas en el año 2017 asciende a 217 (201 Diligencias Preliminares y 16 Acciones

Públicas). Dado que la cantidad de Diligencias resueltas se cifra en 212, los procedimientos pendientes se sitúan en 59 frente a los 54 del año 2016.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresadas 2017	Resueltas 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	14	71	73	12
Dpto. 2	13	76	56	33
Dpto. 3	27	70	83	14
Total	54	217	212	59

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 Publicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	11	32	14	5	9	71
Dpto. 2	18	25	27	6	0	76
Dpto. 3	18	32	5	5	10	70
Totales	47	89	46	16	19	217

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 Abogado 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 TRASLADODE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

Órgano	Ministerio Fiscal	Ministerio Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	31	16	–

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	87	–

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
Total	40	25	4	14

Como se ha dicho, a lo largo del año 2017 fueron resueltas 212 Diligencias Preliminares, cuya clasificación, en atención a la forma en la que se iniciaron, se refleja en el siguiente cuadro:

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES RESUELTAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Publicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	5	34	18	4	12	73
Dpto. 2	8	17	26	5	0	56
Dpto. 3	22	40	5	6	10	83
Totales	35	91	49	15	22	212

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 cuál 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 lo largo de 2017 se iniciaron 147 Actuaciones Previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

La distribución por organismos y la cuantía de las Actuaciones Previas es la siguiente:

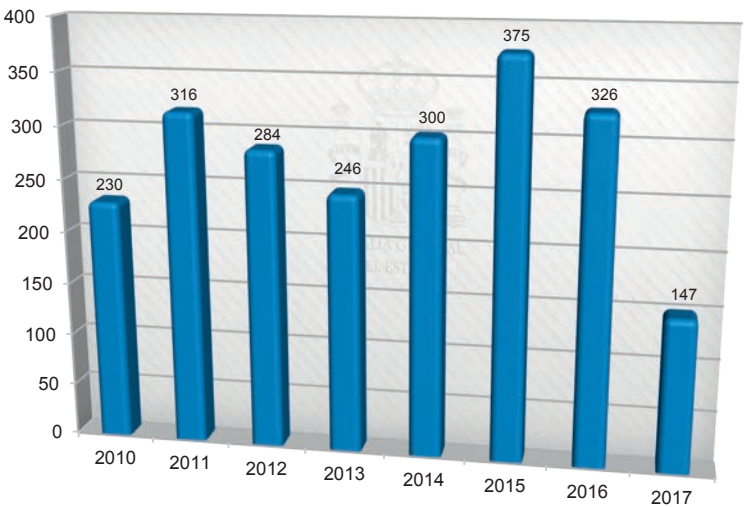
	Actuaciones previas
Administración del Estado	16
Sector Público Autonómico	48
Sector Público Local	81
Admón. Seguridad Social	2
Total	147

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
2017	147

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 2016, 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 requi-

sitos 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 2017, 221 Liquidaciones Provisionales, 186 con resultado negativo y 35 con resultado positivo, por un importe total –previo y provisional– de 8.176.733,35€ (7.423.504,12€ correspondientes a la cuantía principal más 753.229.23€ de intereses devengados).

3.4.2.2 *Acción pública*

Sobre esta materia se ha seguido durante el año 2017 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 se lleva 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 establecida 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, 11 en 2016 y 16 en 2017, tal y como resulta del cuadro siguiente:

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresadas 2017	Resueltas 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	1	5	4	2
Dpto. 2	1	6	5	2
Dpto. 3	2	5	6	1
Total	4	16	15	5

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 2017 se iniciaron 246 Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 308 tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	124	106	160	70
Dpto. 2	144	61	59	146
Dpto. 3	77	79	89	67
Total	345	246	308	283

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 28 Procedimientos de Reintegro por Alcance más de los que se expresan en la estadística de la Sección, diferencia que se debe a la apertura por los respectivos Departamentos de 28 Piezas de Ejecución, correspondientes a resoluciones definitivas dictadas en la Primera Instancia.

Los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa son los que a continuación se expresan:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	70	94	144	20
Dpto. 2	90	53	54	89
Dpto. 3	24	71	77	18
Total	184	218	275	127

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
2016	402
2017	218

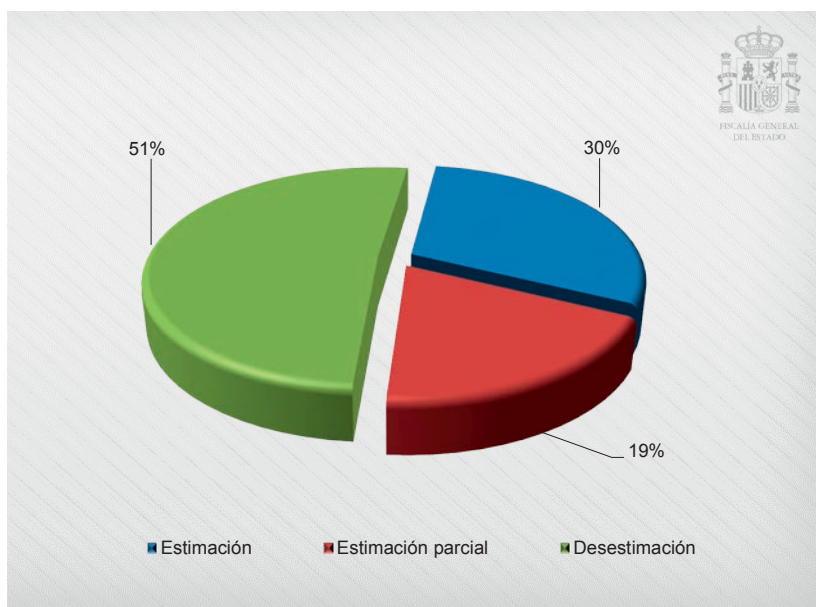
A su vez la forma de terminación de los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

FORMA DE TERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	129	15	—	144
Dpto. 2	36	18	—	54
Dpto. 3	62	14	1	77
Total	227	47	1	275

Del número total de Sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 24 fueron desestimatorias, 9 fueron estimatorias parciales de la demanda y 14 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 30 % de los casos; parcialmente lo fueron en el 19 %, alcanzando el 51 % 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 del 49 %.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por Sentencia, ya que 227 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 procedentes de otras Instituciones. Así se expresa al tratar las Diligencias Preliminares, en donde puede comprobarse que del número total de Diligencias Preliminares resueltas, que asciende a 212, se ejerce la Acción Pública en 15 ocasiones, en 22 el procedimiento se inicia por

denuncias diversas y en 49 por traslados procedentes de otras instituciones, por lo que asciende a 35 el número de Diligencias Preliminares incoadas por ilícitos puestos de manifiesto en los Informes de Fiscalización y a 91 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.

En este sentido, debe destacarse que determinadas actuaciones previas tramitadas el pasado año han dado lugar a liquidaciones provisionales positivas, que ponen de manifiesto la importante misión que el artículo 47 de la LFTCu encomienda a los Delegados Instructores, cuya pericia resulta esencial en orden a preparar adecuadamente la fase jurisdiccional.

La distribución de los Procedimientos de Reintegro por sectores es la que a continuación se expresa:

Distribución por sectores	Dpto.1.º	Dpto.2.º	Dpto.3.º	Total
Sector Público Estatal	23	5	10	38
Sector Público Autonómico	31	12	29	72
Sector Público Local	39	35	32	106
Admón. Seguridad Social	1	1	–	2
Total procedimientos	94	53	71	218

3.4.2.3.2 Procesos de ejecución

A lo largo de 2017 se inicia la ejecución de 28 Sentencias dictadas en Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución, 33 procedimientos de dicha clase, quedando reducido en cinco asuntos, por tanto, el número de procedimientos pendientes, según el cuadro que a continuación se inserta:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	54	12	16	50
Dpto. 2	54	8	5	57
Dpto. 3	53	8	12	49
Total	161	28	33	156

3.4.2.4 Juicio de cuentas

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2017 es la que a continuación se expresa:

JUICIOS DE CUENTAS

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
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

Durante el año 2017 se han tramitado expedientes de Cancelación de Fianza, por fianzas constituidas en los Ayuntamientos de Parla (Madrid) y Calahorra (La Rioja), turnados respectivamente a los Departamentos 1.º y 3.º, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

EXPEDIENTES DE CANCELACIÓN DE FIANZAS

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	0	1	0	1
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	1	0	1
Total	0	2	0	2

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 en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables (Capítulo XI del Título IV de la LFTCu), bien contra las resoluciones recaídas en los procedimientos jurisdiccionales, en los supuestos indicados por la LFTCu. Los primeros carecen de denominación específica y se identifican por el precepto de la ley que los regula, mientras que los segundos son de queja y apelación.

Asimismo, cabe formular ante la Sala de Justicia el recurso previsto en el artículo 41.2 de la LOTCu contra las resoluciones que se dicten por las Administraciones Públicas, en las que se declaren responsabilidades contables distintas del alcance, de conformidad con el procedimiento contemplado 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*.

El número total de recursos tramitados ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el que se expresa a continuación:

	Núm. de recursos
Recursos de Apelación.....	34
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.....	1
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.....	20
Recursos del artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.....	1

	Núm. de recursos
Recursos de queja	1
Piezas de abstención	1
Total recursos ingresados:	58

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
2017	58

Del número total de Recursos tramitados en 2017, fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 54, cuyas resoluciones revistieron forma de Sentencia y de Auto con la siguiente distribución:

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS POR LA FORMA DE TERMINACIÓN

Sentencias	36
Autos	18
Total	54

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido semejante a la que se ha venido produciendo en años anteriores.

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

Durante el precedente año 2017, el Fiscal ha interpuesto 6 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades, cuyo reintegro se solicita, asciende a 847.582,42€.

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
2017	6

3.4.4.2 Otra actividad jurisdiccional

La actuación jurisdiccional de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, se desarrolla con la intervención del Fiscal, de suerte que las resoluciones mencionadas anteriormente van precedidas del correspondiente informe del Ministerio Público, que unas veces se desarrolla por escrito y otras oralmente, como ocurre en las audiencias previas de los juicios o en la propia vista.

Como acertadamente señala López López¹¹, el Ministerio Fiscal, por imperativo de la Constitución, de su Estatuto Orgánico y de las

¹¹ López López, Juan Carlos. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial n.º 83. 2005. «La legitimación pasiva en los procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad contable». Págs. 166 a 168.

Leyes propias del Tribunal de Cuentas, tiene como misión velar por el cumplimiento de la legalidad en cualquier procedimiento jurisdiccional, incluidos los de naturaleza contable.

El hecho de que el Fiscal no haya formulado demanda, o no se haya adherido a la presentada por el ente público perjudicado o por el actor público (popular), no le convierte, en ningún caso, en legitimado pasivo en el correspondiente procedimiento jurisdiccional contable, por cuanto su intervención es de carácter institucional, en defensa de la ley y de los intereses públicos.

El objeto del proceso, la integridad del erario público, justifica la presencia del Fiscal en las actuaciones jurisdiccionales con criterio propio e independiente de la Administración Pública perjudicada, que puede desistir o renunciar a la acción entablada, lo que no supondrá el sobreseimiento de las actuaciones, dado que podrán continuar con las demás partes, o sólo con el Ministerio Fiscal, hasta la resolución definitiva (artículo 58.3 de la LFTCu).

Por tanto, el Fiscal no puede quedar apartado del proceso cuando se opone a la pretensión formulada por la parte demandante, pues con su posición imparcial también satisface el interés público y los derechos de los ciudadanos¹².

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 pre-

¹² Ver Sola Fernández, Mariano. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial n.º 83. 2005. «La legitimación activa en los procedimientos de responsabilidad contable. Especial referencia al Ministerio Fiscal». Págs. 131 a 135.

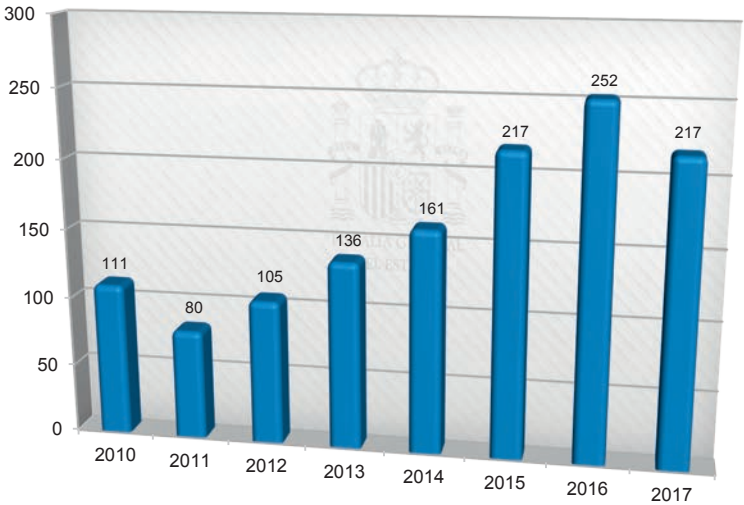
ocupación por la falta de equilibrio presupuestario en sus cuentas y la constancia de diversas irregularidades, tales como compromisos de gastos y ordenación de pagos sin suficiente y adecuado crédito para realizarlos.

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
2017	217

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 evacúan 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

Años	Incoadas	Archivo	Remisión a enjuiciamiento	Pendientes
2010	111	29	67	15
2011	80	27	39	14
2012	105	31	65	9
2013	136	47	77	12
2014	161	68	58	32
2015	217	94	109	14
2016	252	106	126	20
2017	217	115	73	29

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 Jurisprudencia contable. Auto de 31 de mayo de 2017 de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo

El artículo 12.2.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA) establece que la Sala de lo contencioso-administrativo del TS conoce de los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el TCu, de acuerdo con lo establecido en su Ley de Funcionamiento.

Por otra parte, el artículo 84.1 de la LFTCu se remite a la LJCA en lo que afecta a la preparación, interposición, sustanciación y decisión de los recursos de casación. Y, a su vez, el artículo 86.4 de la LJCA establece que «Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento».

Este juego de mutuas remisiones normativas plantea dificultades de interpretación, una vez que ha entrado en vigor la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, cuya disposición final tercera introduce cambios importantes en la regulación del recurso de casación contencioso administrativo.

Como indica Tolosa Tribiño¹³, en el nuevo modelo, la cuantía del asunto judicial desaparece como criterio de acceso al recurso de casación ante el TS, siendo sustituido por el criterio del denominado «interés casacional objetivo», concepto jurídico de compleja definición.

Ello, según afirma el citado autor, plantea dos problemas. El primero es determinar qué resoluciones y bajo qué criterio van a tener acceso a la casación las decisiones del TCu. El segundo problema reside en esclarecer si se mantiene el sistema de motivos tasados para este recurso.

Estas cuestiones han sido despejadas por el Auto del TS, Sala 3.^a, Sección 1.^a, de fecha 31 de mayo de 2017, recurso n.º 60/17, que opta por una aplicación completa del recurso de casación contenida en la LJCA, prescindiendo de los requisitos exigidos en la LFTCu.

Dada la relevancia del tema y la interesante argumentación de la Sala 3.^a del TS, se transcriben a continuación los razonamientos jurídicos segundo a cuarto del referido Auto de 31 de mayo de 2017:

«Segundo. Para determinar cuál sea la normativa aplicable al recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas resulta necesario partir de lo dispuesto en el artículo 86.4 LJCA –único precepto contenido en nuestra ley procesal sobre la cuestión y cuya redacción actual no difiere en absoluto de la normativa anterior–, a cuyo tenor *las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento*.

Y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se establece, en lo que ahora interesa y respecto del

¹³ Tolosa Tribiño, César. El Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción: actualidad, funcionamiento y reforma. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Julio 2017. «Nuevas perspectivas del enjuiciamiento contable: el control casacional». Págs. 209 a 231

recurso de casación en materia de responsabilidad contable, lo siguiente: a) Que la competencia corresponde exclusivamente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (artículo 81.1); b) Que son susceptibles de tal recurso las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal en apelación o en única instancia cuando la cuantía del procedimiento exceda de 3.000.000 de pesetas, aunque *esta cuantía se entenderá, en su caso, elevada o disminuida, sin necesidad de precepto legal que así lo exprese, en la medida en que lo sea para el recurso de casación en el proceso civil* (artículo 81.2); c) Que el recurso de casación ha de fundarse necesariamente en alguno o algunos de los cinco motivos tasados que la norma prevé (artículo 82.1); d) Que el recurso de casación *se preparará, interpondrá, sustanciará y decidirá de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo*, sin que sea necesaria garantía de depósito alguno (artículo 84.1).

Esta última remisión a *la ley reguladora del proceso contencioso-administrativo* (cuando en la fecha de publicación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas no existía en el proceso contencioso-administrativo el recurso de casación, introducido por la reforma procesal de 1992) obligó al legislador de 1988 a incluir una extensa disposición transitoria –la tercera– para regular el régimen de preparación, interposición, sustanciación y decisión del recurso de casación previsto. Y esta fue, sin duda, la razón por la que el artículo 81.2 de la Ley de Funcionamiento hubo de remitirse a la Ley de Enjuiciamiento Civil para fijar la cuantía mínima del procedimiento en el que se dictó la resolución que pretende recurrirse en casación, cuantía que, en el año 1988, era también en el ámbito civil de 3.000.000 pesetas.

Sea como fuere, la compleja regulación que acaba de exponerse obliga a despejar varias incógnitas en punto al régimen actual del recurso de casación contra resoluciones del Tribunal de Cuentas: la primera, qué resoluciones son susceptibles de tal recurso; la segunda, si éstas han de haber sido dictadas en procedimientos cuya cuantía supere un determinado umbral (en concreto, los 600.000 euros a los que se refiere actualmente el artículo 477.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil); la tercera, si el recurso debe fundarse necesariamente en alguno de los motivos tasados establecidos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; la cuarta, si los escritos de preparación, con o sin referencia a aquellos motivos, deben o no atemperarse a las exigencias contenidas en el actual artículo 89.2 LJCA.

En definitiva, resulta obligado determinar cómo conciliar la vigencia –declarada expresamente por el legislador de 2015 al remitirse a la misma– de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en rela-

ción con un recurso de casación cuya configuración formal y material –a tenor de la regulación aprobada por ese mismo legislador– puede resultar difícilmente compatible con las previsiones de aquella Ley.

Tercero. La solución a la primera de aquellas cuestiones (qué resoluciones son recurribles) no requiere especiales esfuerzos hermenéuticos. Entendemos que deben ser las previstas en el artículo 81.2 de la Ley de Funcionamiento (las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal en apelación o en única instancia y los autos a los que dicho precepto hace mención) por una razón esencial en relación con las sentencias (que es el supuesto que ahora nos ocupa): si el recurso de casación solo es admisible en materia de responsabilidad contable (porque así lo dicen tanto la Ley de esta Jurisdicción como la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas), es evidente que nunca será posible el mismo respecto de resoluciones de los Consejeros de Cuentas, pues éstos –según el artículo 53.1 de la Ley de Funcionamiento– solo actúan en aquella materia *en primera instancia* (con posibilidad de apelación cualquiera que sea la cuantía del procedimiento).

Dicho en otros términos, no cabe en ningún caso equiparar las sentencias de los Consejeros de Cuentas a las de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo pues para que éstas puedan acceder a la casación es preciso, como presupuesto esencial, que hayan sido dictadas en única instancia, circunstancia que no es posible –a tenor del precepto citado– en el caso de los Consejeros de Cuentas.

Más compleja es la respuesta al segundo de los interrogantes mencionados, referido a la cuantía del procedimiento en el que la sentencia recurrida se dictó. A nuestro juicio, varias razones obligan a descartar el requisito de la cuantía como presupuesto necesario para que las sentencias del Tribunal de Cuentas accedan a la casación:

1. Cuando se publica la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas el acceso a la casación civil requería que el asunto litigioso superara una determinada cuantía o que la sentencia recurrida en casación versara sobre filiación, maternidad, capacidad o estado civil de las personas (supuesto este –obvio es decirlo– de imposible aplicación en el ámbito de la jurisdicción contable). La posibilidad de que la cuantía litigiosa dejase de ser presupuesto esencial del acceso a la casación solo se produjo con la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero (casi doce años después de la publicación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas), que incorpora el concepto de interés casacional, criterio desconocido hasta entonces en nuestro sistema procesal.

2. La previsión relativa a la cuantía que establecía el artículo 81.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (*se entenderá, en su caso, elevada o disminuida, sin necesidad de precepto legal que así lo exprese, en la medida en que lo sea para el recurso de casación en el proceso civil*) venía referida, por tanto, a un régimen en el que –salvo procedimientos especiales *ratione materiae*– se contemplaba una cuantía mínima como presupuesto imprescindible para acudir a la casación.

3. No entendemos forzado considerar que la referencia legal a una posible modificación de la cuantía (entendiéndola *elevada o disminuida*) abarca también un supuesto en el que se suprime por completo ese concepto (para la casación civil) cuando el asunto presenta una relevancia (el *interés casacional*) desconocida en el momento en el que aquella previsión legal se dicta.

4. Carece de sentido mantener como presupuesto esencial de acceso al recurso un parámetro (el de la cuantía) que ya no es el único en el proceso civil (a cuya ley reguladora se remite el artículo 81.2 de la Ley del Funcionamiento del Tribunal de Cuentas) y que ni siquiera está previsto en el nuevo régimen del recurso de casación contencioso-administrativo (siendo así que la preparación, interposición, sustanciación y decisión de tal recurso en relación con la jurisdicción contable debe atemperarse –por nueva remisión de aquella Ley- al proceso contencioso-administrativo).

5. Resulta difícilmente entendible, en definitiva, mantener un régimen diferenciado de acceso a la casación en relación exclusivamente al Tribunal de Cuentas cuando en asuntos civiles la *cuantía* puede dejar de ser relevante cuando existe interés casacional y, sobre todo, cuando en el recurso de casación contencioso-administrativo (cuya preparación, interposición, sustanciación y decisión es, por decisión legal, insistimos, la aplicable a la impugnación de sentencias del Tribunal de Cuentas) dicho parámetro cuantitativo resulta ser absolutamente irrelevante, pues el acceso a la casación en esta jurisdicción –tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio– no está en modo alguno determinado por la cuantía del procedimiento en el que se dictó la resolución que pretende recurrirse.

Cuarto. Restan por analizar las otras dos cuestiones que apuntamos más arriba: si el recurso debe fundarse necesariamente en alguno de los motivos tasados establecidos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y si los escritos de preparación –con o sin referencia a aquellos motivos– deben o no atemperarse a las exigencias contenidas en el actual artículo 89.2 LJCA.

Como se sigue de la normativa aplicable al recurso de casación contencioso-administrativo –y a diferencia del régimen de *motivos* que prevé el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas– el actual recurso puede interponerse por *cualquier infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia* (artículo 88.1 LJCA), sin que se prevean en la nueva regulación motivos tasados como los recogidos en la legislación derogada o en aquel precepto de la Ley de Funcionamiento.

La práctica totalidad de los preceptos legales que regulan la admisión o la interposición del nuevo recurso aparecen referidos a un sistema en el que los *motivos* de casación (la esencia del régimen que se deroga) carecen por completo de sustantividad o relevancia. El modelo actual se sustenta en el *interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia*, la clave de bóveda del sistema, que resulta de todo punto incompatible con el encorsetamiento que el antiguo régimen de *motivos* implicaba y que, a nuestro juicio, no puede ser mantenido solo para el Tribunal de Cuentas so pena de mantener una regulación legal –con casi treinta años de vigencia sin modificación alguna– que, en este punto, resulta difícilmente conciliable con el régimen instaurado por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

A ello cabría añadir que si se optara por un sistema de *motivos de casación* no sería posible dotar de eficacia a la remisión contenida en el artículo 84.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas al régimen del proceso contencioso-administrativo respecto de la preparación, interposición, sustanciación y decisión del recurso de casación que ahora analizamos, pues tales actos procesales, como es sabido, ya no se sustentan en la apreciación de si concurren o no aquellos motivos, sino en la presencia en el caso de un interés casacional que haga necesario un pronunciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Por último, la respuesta a la pregunta sobre la forma, alcance y contenido de los escritos de preparación está, en parte, contestada con anterioridad: si el nuevo régimen, al que debe atemperarse la impugnación en casación de las resoluciones recurribles del Tribunal de Cuentas, exige al recurrente que fundamente con singular referencia al caso *que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo*, es obvio que el escrito de preparación de los recursos de casación frente a resoluciones del Tribunal de Cuentas debe cumplir con tal exigencia –contenida en el artículo 89.2.f) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa– porque solo de esa forma

podrá entenderse que la preparación del recurso se ha efectuado – como el artículo 84.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone– *de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo.*»

En definitiva:

1. Son recurribles en casación –además de los autos referidos en el artículo 81.2, apartados 2.º y 3.º de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas– las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal de Cuentas en apelación o en única instancia en materia de responsabilidad contable con independencia de la cuantía del procedimiento en el que se hubieran dictado.

2. El recurso de casación que se prepare contra aquellas sentencias deberá ajustarse a las exigencias previstas en el actual artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que haya de fundarse en los motivos previstos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

3.6 Legitimación de las entidades públicas perjudicadas

Especial interés presenta la posición que puede adoptar la Administración o Entidad Pública perjudicada en las actuaciones previas o en la etapa ulterior, de naturaleza estrictamente jurisdiccional.

Conviene destacar que la legitimación de la Administración Pública, afectada en su integridad patrimonial, existe en tanto en cuanto trate de ejercer la acción contable contra los responsables que hayan ocasionado el menoscabo de los fondos públicos.

Consecuentemente, la referida Administración carece de interés legítimo para tratar de impedir el ejercicio de las pretensiones que otros legitimados activamente puedan formular (Actor Público o Ministerio Fiscal).

Expresamente, el artículo 55.1 de la LFTCu, establece que: «Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1982, la legitimación activa corresponderá en todo caso a la Administración o Entidad Pública perjudicada, que podrá ejercer toda clase de pretensiones de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas...»

Por su parte, el artículo 55.2 de la LFTCu dispone que: «Se considerarán legitimados pasivamente los presuntos responsables directos o subsidiarios, sus causahabientes y cuantas personas se consideren perjudicadas por el proceso».

Los legitimados activos y pasivos están claramente delimitados, así como sus posibilidades de actuación en las distintas fases del procedimiento contable.

Resulta contrario a los principios del ordenamiento procesal contable y a la tutela judicial efectiva que un Ente Público, cuya legitimación exclusivamente deriva de ser perjudicado, actúe en defensa de los presuntos responsables que han generado el daño a las arcas públicas, ya sea en las denominadas diligencias preliminares, en actuaciones previas o en el proceso propiamente jurisdiccional. Tal confusión es inadmisibile.

El artículo 24.1 CE afirma que: «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión».

La sentencia de la Sección 6.^a de la Sala 3.^a TS, de 8-6-15, recuerda que la legitimación constituye un presupuesto inexcusable del proceso e implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

Según la STS, Sala 3.^a, de 28 de septiembre de 2017, el interés abstracto por el cumplimiento de la ley institucionalmente no le corresponde más que al Ministerio Fiscal, a salvo los supuestos en que el ordenamiento jurídico reconoce la acción pública.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 19-12-02, manifiesta lo siguiente:

«(...) el concepto de legitimación activa hace referencia a un título básico para el acceso a la jurisdicción que implica relación jurídico material entre la parte actora y el objeto procesal en atención al derecho o al interés legítimo cuya tutela se postula por aquélla, constituyendo así la aptitud para ser demandante en un proceso concreto y siendo un requisito necesario para que el órgano jurisdiccional pueda examinarla en cuanto al fondo en el sentido más propio del vocablo, debiendo ser casuística la respuesta a dicho problema de legitimación, sin que sea aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciada para todos los casos, puesto que la clave para determinar si existe o no ese interés legítimo en la parte que se lo arroga en el proceso de impugnación de una resolución radica, muy en concreto, en que aquel concepto de interés legítimo a que se refiere el art. 28.1.a) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción en su versión aplicable (más

amplio que el de interés directo al que expresamente aludía dicho precepto en su anterior redacción), equivale a titularidad potencial de una posición de beneficio o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría si ésta prosperara (sentencias del Tribunal Constitucional 143/1987, 60/1982, 62/1983, 257/1988 y 97/1991 y de esta Sala de 24 de enero y 22 de diciembre de 1997, 8 de febrero y 8 de noviembre de 2000, entre otras de igual significado), o, si se prefiere, al efecto positivo de ventaja en la esfera jurídica del accionante o a la eliminación de una carga, perjuicio o gravamen contra éste en el caso de que se estimara su pretensión, siempre bajo el entendimiento de que no basta como título legitimador un puro y simple interés por el respeto de la legalidad, salvo en supuestos de «acción pública», o de criterios de oportunidad por muy extenso que sea el significado que al interés público se atribuye a efectos de legitimación activa.»

En tales supuestos, parece evidente que existirá un conflicto de intereses entre el Ente Público perjudicado y los presuntos responsables contables, por lo que aquél no podrá asumir actuaciones dirigidas a la defensa de estos últimos y, en su caso, el órgano judicial deberá inadmitirlas por carecer de legitimación pasiva.

En supuesto de demanda reconvencional formulado ante la jurisdicción contable, la Sala de Justicia del TCu por medio de Auto n.º 14/2017, de 26 de septiembre, afirma que la Comunidad Autónoma en cuestión es la titular de los fondos presuntamente perjudicados y, por ende, ostenta la legitimación en este procedimiento con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47 de la LOTCu y 55.1 de la LFTCu.

Como pone de manifiesto dicha Sala de Justicia, en sentencia n.º 9/2017, de 21 de marzo, la víctima patrimonial del presunto alcance no puede integrarse en el círculo de legitimación pasiva del proceso contable, pues tal solución llevaría a que se le reclamara el reintegro de unas cantidades por daños ocasionados en su propio patrimonio, en otras palabras, que se indemnizase a sí misma, lo que no resulta atendible ni desde la lógica jurídica ni desde la legalidad procesal aplicable a un procedimiento de exigencia de responsabilidad contable como el presente.

De acuerdo con el artículo 55.2 de la LFTCu, se consideran legitimados pasivos a los presuntos responsables contables y, según el artículo 49.1 de la misma norma la responsabilidad contable resulta exigible a quienes, por tener encomendada la gestión de bienes o derechos de titularidad pública, quedan obligados a rendir cuentas de los mismos.

La extensión subjetiva de la referida responsabilidad alcanza, de conformidad con la interpretación sistemática de los artículos 38.1, 15.1 y 2.b) de la LOTCu, a quienes «recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos», debiendo además la actividad gestora de bienes y derechos de titularidad pública tener su fundamento en un vínculo jurídico «funcionario, laboral o administrativo» (SS de la Sala de Justicia n.º 8/07, de 6 de junio; 18/04, de 13 de septiembre; y 4/01, de 28 de febrero), si bien tampoco puede olvidarse que se ha perfilado un concepto amplio de gestor y de cuentadante en las SS de la citada Sala n.º 21/99, de 26 de noviembre; 11/04, de 6 de abril; y 12/96, de 20 de noviembre.

3.7 Novedades en materia de contratación pública

3.7.1 INTRODUCCIÓN

No es preciso realizar un gran esfuerzo argumental para destacar la importancia de la contratación administrativa en el contexto económico de nuestro país.

Con la simple lectura del informe sobre análisis de la contratación pública en España, elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con fecha 5 de febrero de 2015, se evidencia que nos encontramos ante el ámbito más importante de actuación económica de las diferentes Administraciones Públicas, con incidencia clave en los procesos productivos, en la competencia y en los fenómenos de corrupción.

El citado informe indica que: «En términos cuantitativos, la contratación pública en los países desarrollados excede del 15 % del Producto Interior Bruto (PIB), situándose en el caso español en aproximadamente el 18,5 % del PIB. Es decir, alrededor de 194.000 millones de euros anuales o más de 4.100 euros anuales per cápita. Cualitativamente, la sanidad, la educación, la justicia, la seguridad pública, el transporte y prácticamente cualquier otro aspecto de la realidad económica diaria se ve afectado profundamente por qué, cómo, cuánto, cuándo y por quién se aprovisiona de bienes y servicios el sector público, en todas sus dimensiones territoriales y formas jurídicas».

En términos de gasto, prosigue el referido informe, «Se estima que en ausencia de presión concurrencial se pueden originar desviaciones medias, al alza, del 25 % del presupuesto de la contratación pública. En España, a nivel agregado, esto podría implicar hasta un 4,6 % del PIB anual, aproximadamente 47.500 millones de euros/año».

Dada la necesidad de actualizar nuestra legislación a los estándares europeos, se ha llevado a cabo la aprobación de la nueva ley de contratación pública.

En efecto, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (en adelante, LCSP), ha entrado en vigor el pasado 9 de marzo del presente año, derogando el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), aprobado por RDL 3/2011, de 14 de noviembre, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la LCSP.

La Ley 9/2017 se aplica a los expedientes de contratación que se inicien con posterioridad a su entrada en vigor, entendiendo por su inicio la publicación de la convocatoria de la licitación (o la aprobación de los pliegos en los procedimientos sin publicidad). Los contratos adjudicados antes de la entrada en vigor de la nueva Ley se regirán por el precedente texto legal.

Se definen los contratos del sector público como aquellos contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3 de la LCSP, entendiendo que tendrán carácter oneroso, cuando el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.

3.7.2 ÁMBITO SUBJETIVO

En la legislación de contratación del sector público se puede encontrar un triple ámbito subjetivo de aplicación, que establece una mayor intensidad de implementación de la propia normativa en función del tipo de sujeto de que se trate.

En el nivel de mayor aplicación se encuentran las Administraciones Públicas, después los entes del sector público que, no teniendo el carácter de Administración Pública, constituyen poderes adjudicadores, y, por último, los entes del sector público que no son Administraciones Públicas ni poderes adjudicadores.

Se amplía el ámbito subjetivo de la Ley, por cuanto se incluye a «Los partidos políticos, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos; así como las organizaciones sindicales reguladas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y las organizaciones empresariales y asociaciones profesionales a las que se refiere la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, ade-

más de las fundaciones y asociaciones vinculadas a cualquiera de ellos, cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador de acuerdo con la letra d) del apartado 3 del presente artículo, y respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada deberán actuar conforme a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación sin perjuicio del respeto a la autonomía de la voluntad y de la confidencialidad cuando sea procedente.

Los sujetos obligados deberán aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación que se adecuarán a lo previsto en el párrafo anterior y a la normativa comunitaria, y que deberán ser informadas antes de su aprobación por el órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico. Estas instrucciones deberán publicarse en sus respectivas páginas web» (art. 3.4).

Debe destacarse que constituyen poderes adjudicadores, las siguientes entidades:

- a) Las Administraciones Públicas.
- b) Las fundaciones públicas.
- c) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- e) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores (artículo 3.3).

3.7.3 CRITERIOS DE CONTRATACIÓN

El artículo 1.3 introduce, como elemento novedoso, que «En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social».

Consideraciones de tipo medioambiental son las que persiguen la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el manteni-

miento o mejora de los valores medioambientales que pueden verse afectados por la ejecución del contrato, una gestión más sostenible del agua, el fomento del uso de las energías renovables, la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables, o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica (artículo 202.2 LCSP).

Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial (artículo 202.2 LCSP).

3.7.4 CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS

En el ámbito de las concesiones, desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público y, con ello, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido. Surge en su lugar, y en

virtud de la nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la nueva figura de la concesión de servicios, que se añade dentro de la categoría de las concesiones a la ya existente figura de la concesión de obras.

En los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, necesariamente debe haber una transferencia del riesgo operacional de la Administración al concesionario, delimitándose en el artículo 14 de la Ley, en línea con lo establecido en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión, los casos en que se considerará que el concesionario asume dicho riesgo operacional.

Los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios, incluyendo los farmacéuticos, y educativos u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

En la regulación del contrato mixto, se distingue entre la preparación y adjudicación del contrato, donde se recogen las normas que establecen las Directivas, y los efectos y extinción. Respecto de la preparación y adjudicación, la regla general es que al contrato mixto se le aplican, según los casos, las normas del contrato cuya prestación sea la principal o cuyo valor estimado sea más elevado. En cuanto a los efectos y extinción, la Ley hace remisión a lo que se establezca en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas.

Se suprime la figura del contrato de colaboración público privada, como consecuencia de la escasa utilidad de esta figura en la práctica. La experiencia ha demostrado que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, como es, fundamentalmente, el contrato de concesión.

En lo que respecta a los contratos de obras, suministros y servicios celebrados en el ámbito de la Defensa y Seguridad, estos seguirán rigiéndose por su correspondiente Ley específica. Sin embargo, las concesiones de obras y servicios celebradas en estos mismos ámbitos sí se sujetan a esta Ley.

Se lleva a cabo una nueva regulación del llamado «medio propio» de la Administración, encomiendas de gestión o aplicación práctica de la técnica denominada *in house*, que pasa ahora a llamarse «encargos

a medios propios». Así, nos encontramos los casos de encargos entre entidades del sector público, como supuestos de ejecución directa de prestaciones a través de medios propios personificados, distinguiéndose entre el encargo hecho por un poder adjudicador, de aquel que se hubiera realizado por otra entidad que no tenga la consideración de poder adjudicador, manteniéndose los casos de la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados. En la Ley, siguiendo las directrices de la nueva Directiva de contratación, han aumentado las exigencias que deben cumplir estas entidades, con lo que se evitan adjudicaciones directas que pueden menoscabar el principio de libre competencia. Se encuentran aquí requisitos tales como que la entidad que tenga el carácter de «medio propio» disponga de medios personales y materiales adecuados para cumplir el encargo que se le haga, que haya recabado autorización del poder adjudicador del que dependa, que no tenga participación de una empresa privada y que no pueda realizar libremente en el mercado más de un 20 por ciento de su actividad.

En aplicación de los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia, las entidades del sector público podrán, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, celebrar contratos derivados de proyectos promovidos por la iniciativa privada, en particular con respecto a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios, incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta (artículo 28.3).

Igualmente, dichas entidades programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada (artículo 28.4).

Se establece que las entidades pertenecientes al sector público podrán cooperar entre sí de alguna de las siguientes formas recogidas en el artículo 31, sin que el resultado de esa cooperación pueda calificarse de contractual.

Se introduce un nuevo procedimiento de asociación para la innovación (artículo 177 a 182 de la LCSP), configurado para los casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores que vayan a ser adquiridos por la Administración.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el órgano de contratación determinará cuál es la necesidad de un producto, servicio u obra innovadores que no puede ser satisfecha mediante la

adquisición de productos, servicios u obras ya disponibles en el mercado. Indicará, asimismo, qué elementos de la descripción constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todos los licitadores, y definirá las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad intelectual e industrial. La información facilitada será lo suficientemente precisa como para que los empresarios puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la solución requerida y decidir si solicitan participar en el procedimiento (artículo 177.1).

Se reduce la capacidad para adjudicar de forma directa contratos menores. Se establecen los límites en un importe inferior a 40.000 € y 15.000 €, que, con la legislación anterior, eran de 50.000 € (contratos de obras) y 18.000 € (contratos de suministro o de servicios), IVA no incluido.

En efecto el artículo 118 dispone que:

«1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º

4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.»

La adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el pro-

cedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán mediante este último procedimiento.

En los supuestos del artículo 168 podrá seguirse el procedimiento negociado sin publicidad; en los casos previstos en el artículo 167 podrá recurrirse al diálogo competitivo o a la licitación con negociación; y en los indicados en el artículo 177 podrá emplearse el procedimiento de asociación para la innovación.

Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.

En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato.

3.7.5 RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

Se amplía el ámbito de aplicación de este recurso, sin que dicha ampliación afecte a la necesaria agilidad que debe tener el sistema en la resolución de estos recursos, dejando de estar vinculado a los contratos sujetos a regulación armonizada, de tal manera que se puede interponer en el caso de contratos de obras, concesiones de obras y de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones y contratos de servicios y de suministros cuyo valor supere los cien mil euros.

El recurso, que mantiene el carácter potestativo, tendrá efectos suspensivos automáticos siempre que el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición. Esta última salvedad encuentra su fundamento en que en este tipo de contratos un plazo suspensivo obligatorio podría afectar a los aumentos de eficiencia que se pretende obtener con estos procedimientos de licitación, tal y como establece el considerando 9 de la Directiva 2007/66/CE, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE en lo que respecta a la mejora de la eficacia en los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

El citado recurso se podrá interponer contra los anuncios de licitación, pliegos, documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación, actos de trámite que cumplan los requisitos de esta Ley, acuerdos de adjudicación adoptados por pode-

res adjudicadores, así como modificaciones contractuales, encargos a medios propios siempre que no cumplan las condiciones previstas en esta Ley y acuerdos de rescate de concesiones.

Podrá interponer el recurso especial, en materia de contratación, cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso (artículo 48.1).

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas últimas implican el incumplimiento, por parte del empresario, de sus obligaciones sociales o laborales, respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. Se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados (artículo 48.2).

Contra la resolución dictada en este procedimiento solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 10, letras k) y l) del apartado 1 y en el artículo 11, letra f) de su apartado 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículo 59.1).

3.7.6 PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El artículo 64 LCSP impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. A tal efecto, se amplía el concepto de conflicto de intereses.

De conformidad con lo establecido en los artículos 71 a 73 LCSP se amplían las prohibiciones de contratar.

Con claro criterio de profesionalización en el ámbito de la contratación, el artículo 326.5 LCSP indica que: «En ningún caso podrán formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas los cargos públicos representativos ni el personal eventual. Podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente. Tampoco podrá formar parte de las Mesas de contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, salvo en los supuestos a que se refiere la Disposición adicional segunda. Las Mesas

de contratación podrán, asimismo, solicitar el asesoramiento de técnicos o expertos independientes con conocimientos acreditados en las materias relacionadas con el objeto del contrato. Dicha asistencia será autorizada por el órgano de contratación y deberá ser reflejada expresamente en el expediente, con referencia a las identidades de los técnicos o expertos asistentes, su formación y su experiencia profesional».

Además, se crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de Proyectos que velará por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, por promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. La Oficina actuará con plena independencia orgánica y funcional. Velará por el respeto a los principios de publicidad y concurrencia y por las prerrogativas que corresponden a la Administración. En el caso de que la Oficina tenga conocimiento de hechos constitutivos de delito o infracción a nivel estatal, autonómico o local, dará traslado inmediato, en función de su naturaleza, a la fiscalía u órganos judiciales competentes, o a las entidades u órganos administrativos competentes, incluidos el Tribunal de Cuentas y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (artículo 332 LCSP).

Integrada en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión, se crea la Oficina Nacional de Evaluación, que tiene como objetivo analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, a cuyos efectos emitirá informe preceptivo previo a la licitación de tales contratos a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, en los siguientes casos:

a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo, informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente de conformidad con las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas.

La Oficina Nacional de Evaluación podrá proponer, en atención a los resultados obtenidos de las actuaciones previstas en la Estrategia Nacional de Contratación Pública, la ampliación del ámbito de aplicación de este artículo a contratos distintos de los recogidos en los párrafos anteriores. La ampliación del ámbito, se aprobará mediante Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, a propuesta de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (artículo 333 LCSP)

El artículo 335 LCSP contempla la remisión de contratos al TCU en los siguientes términos:

«1. Dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, para el ejercicio de la función fiscalizadora, deberá remitirse al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma una copia certificada del documento en el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que el precio de adjudicación del contrato o en el caso de acuerdos marco, el valor estimado, exceda de 600.000 euros, tratándose de obras, concesiones de obras, concesiones de servicios y acuerdos marco; de 450.000 euros, tratándose de suministros; y de 150.000 euros, tratándose de servicios y de contratos administrativos especiales.

Asimismo, serán objeto de remisión al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma la copia certificada y el extracto del expediente a los que se refiere el párrafo anterior, relativos a los contratos basados en un acuerdo marco y a los contratos específicos celebrados en el marco de un sistema dinámico de adquisición, siempre que el precio de adjudicación del contrato exceda en función de su naturaleza de las cuantías señaladas en el citado párrafo.

Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación.

2. Igualmente se comunicarán al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el

importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos indicados.

3. Lo dispuesto en los dos apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas o, en su caso, de los correspondientes órganos de fiscalización externos de las Comunidades Autónomas para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

4. Las comunicaciones a que se refiere este artículo se efectuarán por el órgano de contratación en el ámbito de la Administración General del Estado y de entidades del sector público dependientes de ella.

5. La forma y el procedimiento para hacer efectivas las remisiones a que se refiere el presente artículo podrán determinarse por el Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma mediante las correspondientes instrucciones».

3.8 Control interno del sector público local

El Sector Público Local en España constituye una verdadera constelación de entidades, que, en su conjunto, alcanza la cantidad de 17.369, según datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública del año 2016.

Se distingue entre las entidades principales (13.006), donde se encuentran los municipios, diputaciones, consejos, cabildos, entidades de ámbito inferior al municipio, agrupaciones de municipios, mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas; y las entidades dependientes (4.363), entre las que se ubican los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, consorcios, sociedades, fundaciones y asociaciones.

Es evidente la importancia económica del Sector Público Local, por cuanto el gasto total ejecutado, en el año 2015, fue de 44.918 millones de euros, mientras los derechos reconocidos netos ascendieron a 47.632 millones de euros. El endeudamiento de las entidades locales se situaba, en el mencionado ejercicio, en 26.481 millones de euros.

El TCu estima conveniente establecer medidas para que el presupuesto de las entidades locales constituya una auténtica herramienta de gestión, planificación y toma de decisiones, así como concretar instrumentos estructurales que permitan garantizar la solvencia financiera de las indicadas entidades. Debe evitarse que estas actúen sin presupuestos o con la inclusión en ellos de ingresos carentes de posi-

bilidades efectivas de realización, así como con modificaciones de créditos sin financiación.

Las normas sobre gestión económico-financiera abarcan los temas presupuestarios, contables y de control.

En lo que afecta al ámbito del control de la Administración Local, el artículo 213 del *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (TRLRHL) dispone que: «Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia. A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior. Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior».

El desarrollo reglamentario de esta materia se ha producido a través del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local*, que entrará en vigor el 1 de julio de 2018 (en adelante el Decreto).

Como señala Jiménez Ríos¹⁴, el citado Real Decreto viene a establecer cauces de mejora y reforzamiento de las relaciones entre los órganos de control interno y externo de los entes del sector público local, con lo que, en definitiva, se fortalecerá el propio control de los fondos públicos.

El Reglamento aprobado cumple con la doble función de desarrollar las previsiones incorporadas al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, a raíz de la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de Racionalización y Sostenibilidad*

¹⁴ Jiménez Ríos, Pilar. Interventores Locales y Tribunal de Cuentas: la perfecta combinación para lograr un modelo de control de los fondos públicos. El Consultor de los Ayuntamientos, Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5334/2017.

de la Administración, e incorporar reglas, técnicas y procedimientos de auditoría que se traduzcan en mejoras sustanciales en el ejercicio del control interno en las Entidades Locales.

En este sentido, podemos distinguir entre la función interventora y el control financiero. Ambas modalidades incluyen el control de eficacia, que consistirá en verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

La función interventora constituye un control de legalidad, referido a la fiscalización e intervención previa de los actos de ejecución presupuestaria en cuanto a los gastos (aprobación del gasto, compromiso del gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago y pago material, órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija), sobre ingresos, y respecto de movimientos de fondos y valores, y operaciones no presupuestarias.

Como interesante novedad, en relación con la existencia de reparos, debe indicarse que el artículo 15 del Decreto establece la posibilidad de que el Presidente de la entidad local, o el pleno, con carácter previo a la resolución de la discrepancia, podrán elevar resolución de las discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

A tales efectos, el Presidente remitirá propuesta motivada de resolución de la discrepancia directamente a la Intervención General de la Administración del Estado o al órgano equivalente, en el caso de que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la tutela financiera, concretando el extremo o extremos acerca de los que solicita valoración. Junto a la discrepancia deberá remitirse el expediente completo. Cuando el Presidente o el Pleno hagan uso de esta facultad deberán comunicarlo al órgano interventor y demás partes interesadas.

La Intervención General de la Administración del Estado o el órgano equivalente, en el caso de que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la tutela financiera, sin perjuicio de su facultad para recabar los informes o dictámenes que sean necesarios a efectos de emitir informe, deberán informar sobre las cuestiones planteadas en el plazo de un mes desde la solicitud por parte del Presidente siempre que se cuente con el expediente completo. Este plazo se interrumpirá en el caso de que sea necesario solicitar aclaraciones o informes para la resolución de la discrepancia.

Cuando las resoluciones y acuerdos adoptados por la Entidad Local sean contrarios al sentido del informe del órgano interventor o al del órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, se incluirán en los informes referidos en los apartados 6 y 7 de este artículo.

La Intervención General de la Administración del Estado gestionará una base de datos sobre los informes emitidos en relación con las propuestas de resolución de discrepancias sometidas a su valoración, con objeto de unificar criterios y realizar el seguimiento de su aplicación.

A la base de datos tendrán acceso los órganos de control interno de las Entidades Locales, que podrán utilizar la información facilitada como elemento de motivación en otros expedientes, así como, para el ejercicio de sus competencias, el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo e interno de las Comunidades Autónomas.

Con ocasión de la dación de cuenta de la liquidación del Presupuesto, el órgano interventor elevará al Pleno el informe anual de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, o, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice. El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación (artículo 15.6 del Decreto).

Una vez informado el Pleno de la Entidad Local, con ocasión de la cuenta general, el órgano interventor remitirá anualmente, al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo autonómico correspondiente, todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe de conformidad con el apartado 4.º de este artículo, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, debiendo acompañarse a la citada documentación, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación Local con independencia de la participación de otros órganos de control en virtud del apartado 4 de este artículo (artículo 15.7 del Decreto).

El control financiero se extiende al control permanente y a la auditoría pública.

El control permanente se lleva a cabo sobre la entidad local y los organismos autónomos en los que se realice la función interventora y comprende tanto las actuaciones de control que anualmente se incluyan en el Plan Anual de Control Financiero, como las actuaciones que sean atribuidas en el ordenamiento jurídico al interventor (artículo 29.2 del Decreto).

Los trabajos de control permanente se realizarán de forma continuada e incluirán las siguientes actuaciones:

- a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.
- b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados.
- c) Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.
- d) Las actuaciones previstas en las normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público local atribuidas al órgano interventor.
- e) Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas.
- f) En la Entidad Local, verificar, mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores como soporte de la información contable, reflejan razonablemente el resultado las operaciones derivadas de su actividad económico-financiera (artículo 32.1 del Decreto).

La segunda modalidad del control financiero es la auditoría pública, que ofrece tres aspectos: auditoría de cuentas, auditoría de cumplimiento y auditoría de gestión u operativa.

El órgano interventor de la Entidad Local realizará anualmente la auditoría de las cuentas anuales de:

- a) Los organismos autónomos locales.
- b) Las entidades públicas empresariales locales.
- c) Las fundaciones del sector público local obligadas a auditarse por su normativa específica.
- d) Los fondos y los consorcios a los que se refiere el artículo 2.2 del Reglamento.
- e) Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público local no sometidas a la obligación de auditarse que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías.

Las actuaciones de auditoría pública se someterán a las normas de auditoría del sector público aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado y a las normas técnicas que las desarrollen, en particular, en los aspectos relativos a la ejecución del trabajo,

elaboración, contenido y presentación de los informes, y colaboración de otros auditores, así como aquellos otros aspectos que se consideren necesarios para asegurar la calidad y homogeneidad de los trabajos de auditoría pública (artículo 33.1 del Decreto).

Cabe señalar que, para la realización de las auditorías públicas, las entidades locales podrán recabar la colaboración pública o privada en los términos señalados en el artículo 34 del Decreto. A tal fin, se consignarán en los presupuestos de dichas entidades las cuantías suficientes para responder a las necesidades de colaboración.

El resultado de las actuaciones de control permanente y de cada una de las auditorías se documentará en informes escritos, en los que se expondrán de forma clara, objetiva y ponderada los hechos comprobados, las conclusiones obtenidas y, en su caso, las recomendaciones sobre las actuaciones objeto de control. Asimismo, se indicarán las deficiencias que deban ser subsanadas mediante una actuación correctora inmediata, debiendo verificarse su realización en las siguientes actuaciones de control (artículo 35.1)

La estructura, contenido y tramitación de los mencionados informes se ajustará a lo establecido en las normas técnicas de control financiero y auditoría dictadas por la Intervención General de la Administración del Estado (artículo 35.2).

En definitiva, las funciones atribuidas al control interno de los entes locales, en la comentada normativa reglamentaria, suponen un avance significativo en el nivel de profesionalización y de exigencia de los cometidos asignados a los interventores, que contarán con medios suficientes, propios o ajenos, para llevar a cabo el control eficaz del presupuesto.

3.9 Intervención de la fiscalía en el seminario celebrado en Santander (Universidad Internacional Menéndez y Pelayo)

El seminario se celebró del 3 al 6 de julio de 2017 con el Título *El Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción: actualidad, funcionamiento y reforma*. Contó con la participación de representantes de las Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial, Ministerios de Justicia e Interior, Colegio Nacional de Registradores, Consejo General de Procuradores y del propio Tribunal de Cuentas.

El curso fue clausurado por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, don José Manuel Maza Martín.

Se abordaron las funciones de fiscalización y enjuiciamiento de los fondos públicos, dentro del contexto de la lucha contra la corrupción, contemplando la problemática actual y las propuestas de mejora.

El Fiscal Jefe presentó la ponencia relativa a «La Fiscalía del Tribunal de Cuentas: marco normativo, naturaleza y funciones».

Por su parte, el Teniente Fiscal efectuó un detenido y completo tratamiento de «Las subvenciones públicas: reintegro de ingresos indebidos y la figura del *extraneus* en el procedimiento de jurisdicción contable».

Como señaló el Presidente del Tribunal de Cuentas, en la ponencia de apertura del Seminario: «La recuperación económica y la mejora del bienestar general no pueden significar en el futuro una relajación del compromiso con los principios de buena gobernanza y con la adecuada utilización de los fondos públicos. Ello tiene especial repercusión para los órganos, instituciones y entidades que tenemos como cometido principal el control de la gestión pública, en el sentido más amplio posible.

La corrupción, referida al ámbito de lo público, aunque no es este el campo exclusivo donde se manifiesta, supone quizás la expresión de mayor gravedad del manejo inadecuado de los recursos públicos, en beneficio de intereses particulares ilegítimos. Pero tampoco debemos olvidar las irregularidades, deficiencias u omisiones que suponen un perjuicio general, sin perseguir un interés privado.

Es legítimo que los ciudadanos se planteen cuál es el papel de los órganos públicos de control y de supervisión, ante tan significativa oleada de noticias publicadas, relativas a presuntas ilegalidades en la gestión pública, que causan indignación y pudor».

El reto que asumen las entidades fiscalizadoras superiores, ante las exigencias de la sociedad, determina que todos sus efectivos se hallen inmersos en un proceso de mejora constante, tanto en lo que atañe al rendimiento individualizado de cada uno de ellos como en lo relativo a la implantación de la metodología que resulte más adecuada, a fin de lograr los objetivos propuestos.

En este sentido, debe potenciarse el trabajo interdepartamental, pues ello permitiría el máximo aprovechamiento de las notables y diferentes capacidades de la plantilla del Tribunal.

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**

La memoria anual es un documento omnicomprendivo que se presenta a la Fiscalía General del Estado haciendo constar la actividad anual de las distintas fiscalías que la componen e incorporando infor-

mación relevante resumida sobre aspectos de gestión y estadística institucional. En la misma, y en lo que hace a la Fiscalía de la Audiencia Nacional que tengo el honor de dirigir, se expone la actividad desarrollada durante el año 2017, cuya intervención no solo se ciñe al orden penal (el más conocido de todos), sino también a los demás órdenes jurisdiccionales competencia de este órgano fiscal: el contencioso-administrativo y el social, cuya trascendencia e importancia no puede obviarse por los importantes procedimientos que tramita y las repercusiones que sus resoluciones tienen en la sociedad, la jurisdicción de menores o la actividad en el ámbito de vigilancia penitenciaria. De todas y cada una de ellas en la que esta Fiscalía actúa efectuaré un breve resumen para que se tenga un conocimiento claro no solo de la actividad sino también del alcance de la misma.

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:

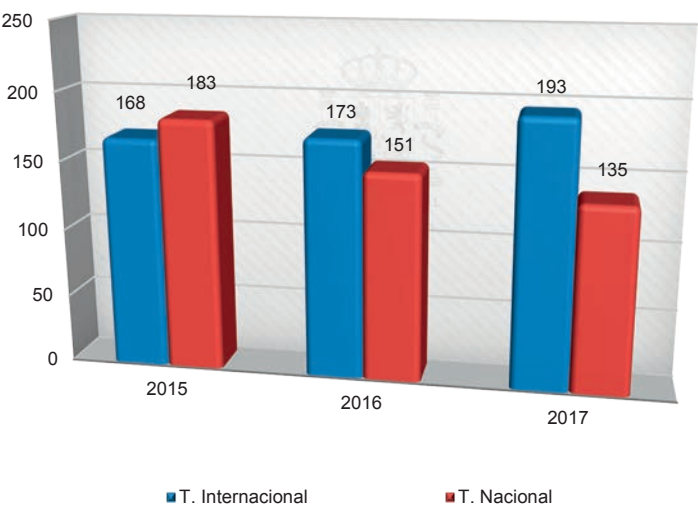
A) Los delitos de terrorismo en sus distintas manifestaciones (competencia atribuida por la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 4/88 de 25 de mayo).

La conclusión que se extrae de los datos estadísticos que tendremos ocasión de exponer y examinar en los apartados correspondientes es que el terrorismo representa más del 46,74 % (294 DP de 629 DP incoadas en AN) del trabajo 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 el año 2013 ante la irrupción del denominado «terrorismo yihadista» cuya amenaza está siendo percibida como la más grave y preocupante de estos últimos años.

Desde el año 2014 las investigaciones de este fenómeno criminal no han hecho más que crecer: en 2015 se incrementaron un 58,49 % respecto al año anterior, en el 2016 volvieron a subir un 3 %, y en 2017 se incrementaron un 11,56 % hasta el punto de que las investigaciones por terrorismo yihadista superan con creces y por segundo año consecutivo (30,06 %) a las iniciadas en relación con la organización terrorista ETA y su entorno y otros tipos de terrorismo. 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.

Año	T. Internacional	T. Nacional	%
2015	168	183	8.20
2016	173	151	12.72
2017	193	135	30.05



Junto a su incremento constante hay que evidenciar que se trata de investigaciones complejas y de enorme dificultad técnico-jurídica: en primer lugar 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); en segundo lugar por los medios que se emplean para su ejecución (internet y las redes sociales); y finalmente 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.

Es por todo lo anterior que las más recientes reformas legislativas (sustantivas y procesales) han incorporado nuevos tipos penales y novedosos instrumentos de investigación para garantizar una respuesta eficaz frente a un fenómeno criminal que a día de hoy constituye la mayor amenaza para las sociedades democráticas y sus valores de respeto, igualdad, libertad y dignidad del ser humano. La globalización y las nuevas tecnologías (Internet y las redes sociales) han tenido mucho que ver en ello.

Tras los atentados ocurridos en Estados Unidos (ataque a las Torres Gemelas y el Pentágono), y en España el 11 de Marzo de 2004, la política criminal contra el terrorismo se ha centrado de manera principal en el ámbito de la prevención, articulando respuestas penales capaces de hacer frente a las actividades que propician la expansión del yihadismo: los procesos de captación, adoctrinamiento, radicalización, reclutamiento, adiestramiento y a las actividades de soporte, apoyo y cobertura a las células, grupos y personas que militan en el ideario yihadista (así las LO 5/2010 de 22 de junio y la LO 2/2015 de 30 de marzo). Sin embargo, la evolución de este fenómeno criminal hará necesaria la combinación de esfuerzos en todos los ámbitos posibles, nacionales e internacionales, para encarar con éxito esta lacra sin merma en los derechos y libertades ciudadanas, médula de nuestros sistemas políticos.

La lucha contra este tipo de delincuencia lleva aparejado el aumento en los medios que se usan para este combate: materiales y humanos. En lo que hace referencia al ámbito de la justicia y dentro de la misma de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, se pone de manifiesto la necesidad de incrementar sus efectivos para disponer de más fiscales especializados y dedicados a la investigación de estos delitos.

B) La actuación contra las organizaciones criminales es otro de los pilares 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 importante que los

delitos de terrorismo, 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 constante 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 en los últimos años. 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 y complejos como son: «SOS-Cuétara», operación «Crucero», Viajes Marsans, operación «Ramsonware», la operación «Espejo», el caso «Petromiralles», la operación «Rico», el caso «Youkioske», el asunto «Banca Cívica», el caso «Neymar», el caso «Abengoia», el caso «Verbatim», el caso de «las Petroleras», el caso «Volkswagen», el caso de las «Cartas Nigerianas», el caso «Sandro Rosell» o la operación «Madeja», entre otros y que se refieren a delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, tipos penales que encajan en el concepto «defraudación» que emplea a efectos competenciales el art. 65.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

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) Finalmente queda por tratar de un bloque residual de procedimientos penales, quizás menos importante cuantitativamente, pero no por ello de menor complejidad y dificultad jurídica, en el que hay incluir 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) 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 misma (las extradiciones pasivas, la ejecución de euroórdenes 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) Para finalizar hay que poner de manifiesto (como se hará en el apartado correspondiente) la actividad de la Sección de Menores y de Vigilancia Penitenciaria; así como la actuación de la fiscalía en su actividad investigadora a través de las diligencias de investigación incoadas a lo largo del año y que abarcan una gran variedad de materias.

4.1.1.2 *Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Social*

La actividad en ambos órdenes se ha mantenido en niveles similares a los de años precedentes, 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.

La redefinición de las competencias atribuidas a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional por el art. 65.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial –y por ende a los Juzgados Centrales de Instrucción–, deberían ir encaminadas a la investigación y enjuiciamiento de las materias delictivas vinculadas con la criminalidad organizada y económica y contra aquellas manifestaciones más graves que afecten a la estructura del estado como tal, como son el terrorismo y todas aquellas formas criminales que atenten contra la paz y la seguridad interna, además de aquellos ilícitos penales que tienen lugar en el extranjero.

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 Memorias anteriores, el volumen de trabajo de la Fiscalía ha aumentado considerablemente, mostrando una tendencia de constante crecimiento que no tiene visos de disminuir, pudiendo señalarse, especialmente, el terrorismo yihadista, la delincuencia socioeconómica, el crimen organizado de alto nivel, así como el aumento en la litigiosidad en la jurisdicción contencioso-administrativa y social.

Como ya hicimos en la Memoria del año anterior y se ha indicado al inicio de este escrito, en la actualidad la plantilla se compone exclusivamente de 1 Fiscal Jefe (de la Categoría 1.^a), un Teniente Fiscal, 15 Fiscales (de la 2.^a Categoría) 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 de su actividad, 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 sus múltiples necesidades.

La plantilla actual es manifiestamente insuficiente para poder abordar con garantías, rigor, dedicación y eficacia las amplias funciones que desempeña y que se van a desempeñar por este órgano fiscal, no pudiendo olvidarse en este punto la orden europea de investigación y las importantísimas funciones que la misma nos otorga, por ello se reitera nuevamente la necesidad de ampliar la plantilla en número suficiente para poder hacer frente a los retos que el futuro nos está dejando entrever.

4.2.2 CAMBIOS DE PERSONAL

En el apartado de personal se deben destacar las siguientes incidencias:

1. Tras haber estado ejerciendo como Fiscales en comisión de servicios, han consolidado su plaza las Ilmas. Sras. Fiscales doña Antonia Sanz, doña Susana Landeras, doña Ángela Gómez Rodulfo, así como el Ilmo. Sr. Fiscal don José Perals. De igual forma y tras el pertinente concurso ha conseguido plaza en esta fiscalía el Imo. Sr. D. Emilio Miró. A todos ellos el agradecimiento por haber escogido la Audiencia Nacional como el destino donde desarrollar sus funciones, las cuales ejercen con un rigor y dedicación encomiables.

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. Como consecuencia del incremento constante en el volumen de trabajo de este órgano fiscal, se ha solicitado de la Fiscalía General del Estado el nombramiento de tres fiscales en comisión de servicios para hacer frente a todas las actividades en las que se interviene. Dicha solicitud se ha realizado mediante Oficio de fecha 28 de diciembre de 2017 y en el mismo se desglosan las razones y motivos que fundamentan dicha solicitud.

4.2.3 ORGANIZACIÓN: SERVICIOS ESPECÍFICOS DE LA FISCALÍA

Tras mi designación por el Fiscal General del Estado como nuevo Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional y de conformidad al proyecto de jefatura que se presentó al Consejo Fiscal, se ha procedido a una nueva estructuración de esta Fiscalía, para, aprovechando todo lo bueno que se había realizado hasta el momento, impulsar la misma de conformidad a nuevos parámetros que den más autonomía a los Fiscales que integran la plantilla en el ejercicio de sus funciones, potenciando las juntas generales y de área, así como a establecer un nuevo organigrama de funcionamiento que dé respuesta a los nuevos retos y agilice el trabajo propio de este órgano fiscal.

La dirección y coordinación de las tareas administrativas y de gestión de la Fiscalía en sus diferentes facetas, incluida la digitalización e implantación del programe LexNet, ha pasado a ser desempeñada por el Ilmo. Sr. Teniente Fiscal D. Miguel Ángel Carballo, que así mismo ha asumido las funciones de control y dirección de su personal.

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, ejerciendo como responsable del servicio la Ilma. Sra. Fiscal Dña. 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:

- Corresponsal Nacional de Eurojust para Terrorismo: Ilma. Sra. D.^a Ana Noé
- Red Judicial Europea e Iberred. La actividad como Punto de Contacto de ambas se ejerce por:
 - Ilma. Sra. Dña. Ana Noé Sebastián, que coordina, además, todo el despacho de comisiones rogatorias e incidencias relacionadas con ellas.
 - Ilmo. D. Carlos Bautista Samaniego, que coordina el despacho de las órdenes europeas de detención y extradiciones.
 - Reconocimiento y ejecución de penas privativas de libertad y de libertad vigilada de la Unión Europea: son despachadas por la Ilma. Sra. D.^a Carmen Monfort March

4.2.3.3 *Las funciones de coordinación en las diferentes materias que son competencia de esta Fiscalía*

- Teniente Fiscal y Portavocía: Imo. Sr. D. Miguel Ángel Carballo Cuervo.
- Terrorismo: Ilma. Sra. D.^a Dolores Delgado.
- Delitos Económicos: Ilma. Sra. D.^a Antonia Sanz.
- Vigilancia Penitenciaria: Ilmo. Sr. D. Pedro Rubira Nieto.
- Menores: Dña. Teresa Sandoval Altelarrea.
- Atención a Víctimas y ERE: Ilma. Sra. D.^a Carmen Monfort March.
- Cooperación Internacional: Ilma. Sra. D.^a Ana Noé Sebastián
- Extranjería, Trata de Seres Humanos y Justicia Universal: D. Pedro Martínez Torrijos.
- Euroórdenes, Extradiciones, Jurisprudencia y Documentación: Ilmo. Sr. D. Carlos bautista Samaniego.
- Contencioso Administrativo y Social: Excmo. Sr. D. José Luis Benito Egido Trillo-Figueroa.
- Punto de Contacto con Francia: Ilma. Sra. D.^a Rosana Lledó Martínez.

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 son las siguientes:

- Asignación a cada Fiscal en la jurisdicción penal del despacho de asuntos correspondientes aproximadamente a casi la mitad del trabajo de un Juzgado Central de Instrucción (entre 3 y 4 números de cada Juzgado).

- Así mismo cada fiscal de la plantilla, además del juzgado correspondiente, se integrará, al menos, en alguna de las coordinaciones en las que se ha estructurado la fiscalía. Se podrá, incluso, participar en más de una siempre y cuando esa participación no suponga dejación o perturbación de la actividad que se lleve cabo en el juzgado correspondiente.

- Además del servicio de guardia semanal en los juzgados y que se realizará por los fiscales adscritos a dicho órgano judicial, los miembros de la plantilla también 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 en caso de imposibilidad por concurrencia de otras actividades, señalamientos y/o ausencias justificadas. Dichas sustituciones se guiarán por los principios de igualdad y proporcionalidad.

- Se consideran especialidades: vigilancia penitenciaria; contencioso-administrativa y social; menores; cooperación judicial internacional; las funciones de coordinación y punto de contacto, y/o la asignación de determinadas causas especialmente complejas.

- El despacho de los asuntos de lo contencioso-administrativos y social es realizado por D. José Luis Egido Trillo-Figueroa ante la Sala y los Juzgados, siendo ayudado puntualmente por otros miembros de la plantilla en espera de que sean designados los fiscales en comisión de servicios que se han solicitado. 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 y social y en tanto dicho aumento no se produzca las comisiones de servicio deben ayudar a su refuerzo.

4.2.5 INSTALACIONES DE LA FISCALÍA

Como es de sobra conocido, la sede original de la Fiscalía dentro del edificio de la Audiencia Nacional, ubicada en la calle García 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

Como se indicó en la anterior Memoria, 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. Hasta el momento y a lo largo del año 2017 no se ha avanzado nada este campo.

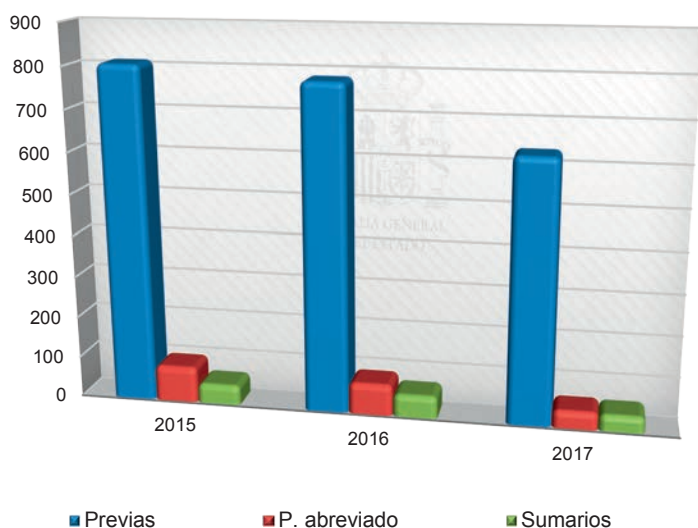
Debe señalarse, además, la premura e improvisación con las que se abordó la formación de los fiscales y funcionarios, por lo que es probable que requiera ser actualizada dado el tiempo transcurrido desde aquellas lejanas fechas hasta que se produzca la real implantación del sistema, lo cual deberá llevarse a cabo con la mayor brevedad posible en el momento que dicha digitalización se lleve a término.

4.3 La actividad en el orden jurisdiccional penal

4.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS GENERALES

**CUADROS ESTADÍSTICOS 2015-2017
(CIFRAS TOTALES AUDIENCIA NACIONAL)**

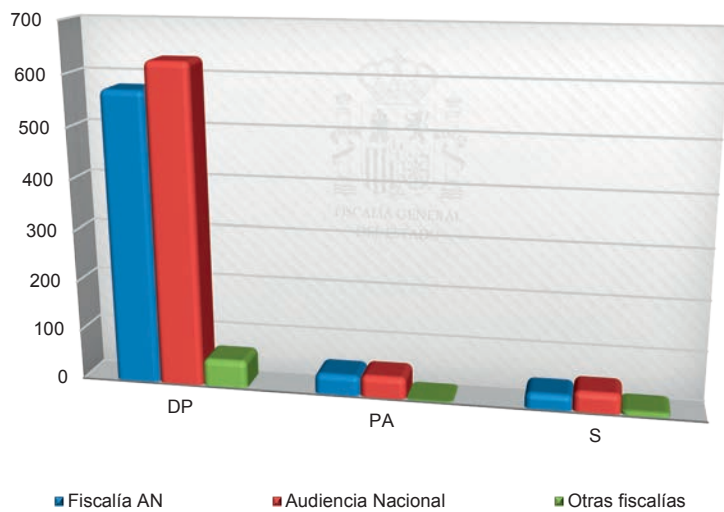
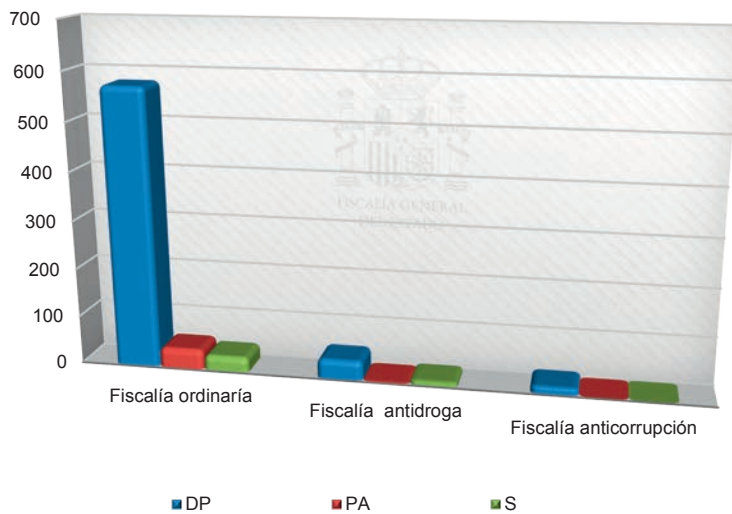
	D. Previas			P. Abreviados			S.º Ordinario		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Totales	808	780	629	87	76	43	48	55	40



PROCEDIMIENTOS INCOADOS AUDIENCIA NACIONAL

	Fiscalía Ordinaria	Fiscalía Antidroga	Fiscalía Anticorrupción	Totales
DP	574	40	15	629
PA.....	41	2	0	43
S.....	31	9	0	40
Total	646	51	15	
	90,73 %	7,16 %	2,11 %	

	Fiscalía Ordinaria	Fiscalía Antidroga	Fiscalía Anticorrupción
DP	91,26 %	6,36 %	2,38 %
PA.....	95,35 %	4,65 %	0,00 %
S.....	77,50 %	22,50 %	0,00 %

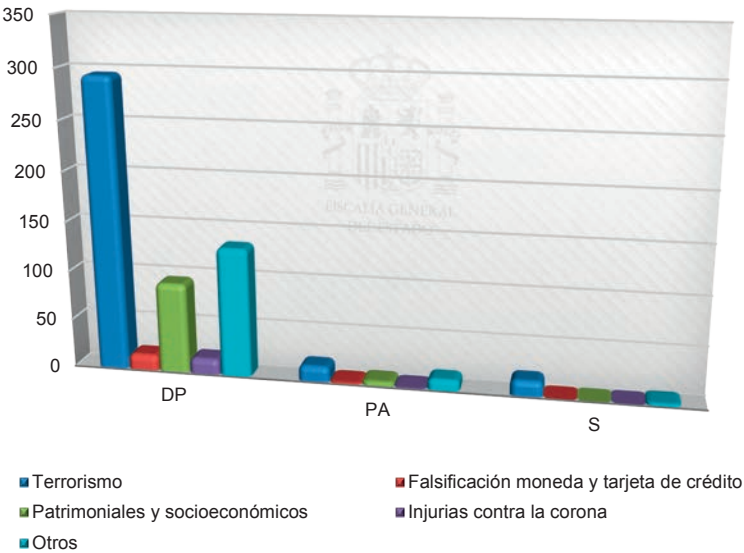


CUADROS ESTADÍSTICOS 2015-2017 (FISCALÍA AUDIENCIA NACIONAL)

	D. Previas			P. Abreviados			S.º Ordinario		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Totales	678	621	574	76	72	41	22	32	31

Al igual que en años anteriores, la Fiscalía de la Audiencia Nacional tiene asignado el despacho del 91,26 % de todas las diligencias previas incoadas durante el año 2017 por los Juzgados Centrales de Instrucción (574 de 629), así como del 95,35 % de los procedimientos abreviados (41 de 43) y del 77,50 % de los sumarios (31 de 40).

	Terrorismo	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y socioeconómicos	Injurias contra la corona	Otros
DP	294	16	92	16	131
PA.....	16	2	5	1	11
S	16	0	0	0	3
	326	18	97	17	145
	603				

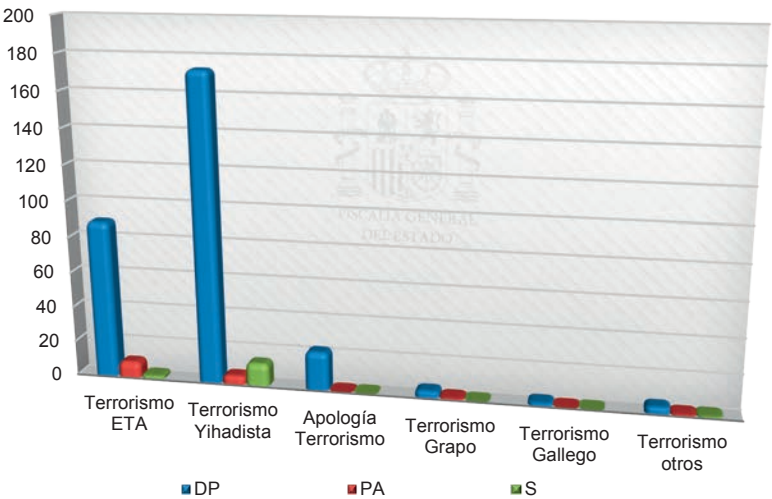


4.3.2 DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS PROCESOS SOBRE TERRORISMO

La investigación del terrorismo –en lo que atañe al pasado 2017 si atendemos al «quantum» de procedimientos incoados– representa un 53,55 % de las diligencias previas (294 de 549), porcentaje ligeramente superior al del año 2016 que fue del 52,17 %.

	Terrorismo ETA	Terrorismo Yihadista	Apología Terrorismo	Terrorismo Grapo	Terrorismo Gallego	Terrorismo Otros
DP	89	173	22	4	2	4
PA.....	9	5	0	1	0	1
S.....	2	13	0	0	0	1
	100	191	22	5	2	6
326						

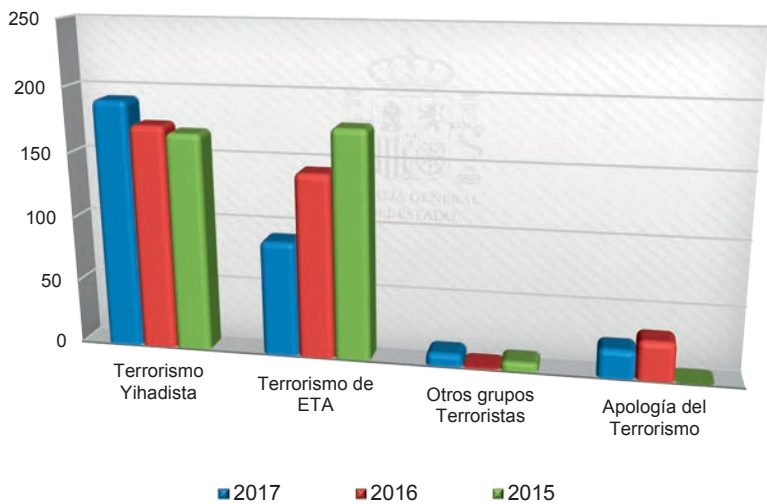
TERRORISMO FISCALÍA AUDIENCIA NACIONAL



TERRORISMO COMPARATIVA 2015-2017

	Terrorismo Yihadista	Terrorismo de ETA	Otros grupos Terroristas	Apología del Terrorismo	
2017	191	89	10	22	326
2016	173	142	1	30	324

	Terrorismo Yihadista	Terrorismo de ETA	Otros grupos Terroristas	Apología del Terrorismo	
2015	168	176	7	0	351



4.3.3 COMPARENCIAS

4.3.3.1 *Las cifras de comparencias sobre medidas cautelares personales en procedimientos penales han sido las siguientes:*

COMPARENCIAS

	2013	2014	2015	2016	2017
Jdo. N.º 1	23	14	29	15	31
Jdo. N.º 2	31	34	37	25	69
Jdo. N.º 3	40	93	29	34	10
Jdo. N.º 4	22	15	9	22	33
Jdo. N.º 5	17	41	20	47	48
Jdo. N.º 6	10	23	47	37	14
Totales	143	220	171	180	205

Lo que supone ha supuesto un incremento del 13,89 % respecto al año anterior.

4.3.3.2 *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 886, lo que supone un -22,08 %, respecto al 2016 (1137).

4.3.4 CALIFICACIONES

4.3.4.1 *Los escritos de acusación* elaborados por esta Fiscalía durante los años 2013 a 2017 tienen la siguiente distribución:

CALIFICACIONES

	2013	2014	2015	2016	2017
Jdo. N.º 1	9	18	9	7	8
Jdo. N.º 2	11	31	21	10	17
Jdo. N.º 3	22	19	28	25	23
Jdo. N.º 4	20	14	14	16	11
Jdo. N.º 5	28	20	23	36	14
Jdo. N.º 6	14	17	16	14	12
Totales	104	119	111	108	85

La cifra de escritos de acusación presentados es ligeramente inferior a la del año 2016 (85 en el 2017 frente a los 108 en el 2016), sin embargo, la complejidad fáctica y jurídica de los asuntos ha aumentado.

4.3.4.2 *La distribución de los escritos de acusación sobre terrorismo entre los distintos Juzgados Centrales de Instrucción*

Es la siguiente:

ACUSADOS

	2013	2014	2015	2016	2017
Jdo. N.º 1	3	3	5	3	4
Jdo. N.º 2	1	11	11	4	9
Jdo. N.º 3	8	5	14	13	16
Jdo. N.º 4	7	7	9	7	2
Jdo. N.º 5	16	8	13	16	6
Jdo. N.º 6	6	9	6	6	8
Totales	41	43	58	49	45

Terrorismo ETA	Terrorismo Yihadista	Apología Terrorismo	Terrorismo Grapo	Terrorismo Gallego	Terrorismo Otros
17	25	2	0	1	0

F. Moneda	F. Tarjetas	F. Doc. P	Estafa	Delito Cometido Extranjero	Injurias contra La Corona	Otros
5	7	3	10	5	1	9

Total 85

Terrorismo	Falsificación Moneda y Tarjeta De Crédito	Patrimoniales y Socioeconómicos	Injurias contra La Corona	Otros
45	12	13	1	14

Total 85

NÚMERO DE ACUSADOS POR CALIFICACIÓN

Terrorismo ETA	Terrorismo Yihadista	Apología Terrorismo	Terrorismo Grapo	Terrorismo Gallego	Terrorismo Otros
76	50	2	0	1	1

F. Moneda	F. Tarjetas	F. Doc. P	Estafa	Delito Cometido Extranjero	Injurias contra La Corona	Otros
20	56	15	35	6	1	15

Total 278

4.3.5 VISTAS ORALES (INCLUIDOS JUICIOS ORALES, APELACIONES, EXTRADICIONES Y EUROÓRDENES)

Vistas

670

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:

Juicios orales	Otras vistas	Total
220	450	670

En un análisis comparativo con el año anterior observamos que ha aumentado en términos significativos el número de vistas orales:

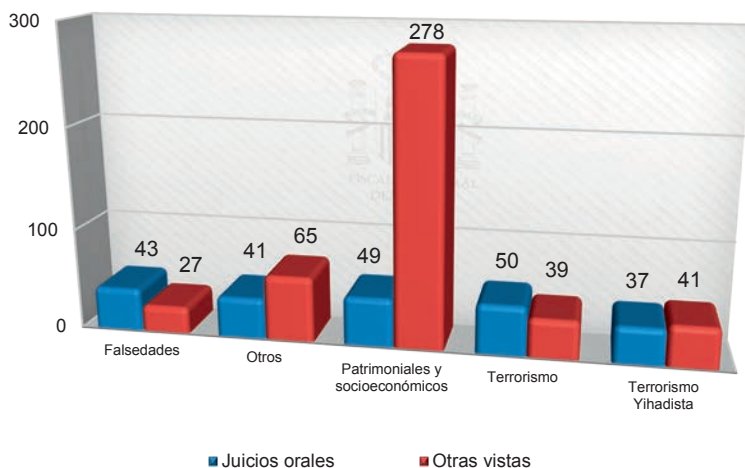
- En su conjunto, pues se ha pasado de 357 a 670 vistas (lo que representa un aumento porcentual aproximado del 87,86 %),
- en la cifra de vistas por juicios orales: de 177 a 220 vistas, y
- en la cifra relativa a otras vistas: pues se ha pasado de 180 a 450 vistas

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.

Grupo	Juicios Orales	Otras Vistas	Total
Falsedades	43	27	70
Otros.	41	65	106
Patrimoniales y Socioeconómicos . .	49	278	327
Terrorismo	50	39	89
Terrorismo Yihadista	37	41	78
Total general.	220	450	670

Grupo	Juicios Orales	Otras Vistas	Total
Falsedades	6,42 %	4,03 %	10,45 %
Otros.	6,12 %	9,70 %	15,82 %
Patrimoniales y Socioeconómicos . .	7,31 %	41,49 %	48,81 %
Terrorismo	7,46 %	5,82 %	13,28 %
Terrorismo Yihadista	5,52 %	6,12 %	11,64 %
Total General	32,84 %	67,16 %	100,00 %

VISTAS CELEBRADAS



La actividad de asistencia a vistas y juicios orales es, como puede observarse, continua: se vienen asistiendo a 2,7 vistas por día, 13,5 vistas por semana y 53 vistas al mes.

4.3.6 SENTENCIAS

– Número de sentencias año 2017: 110

Terrorismo: 47

Otros delitos: 63

– Número de acusados juzgados: 193

Terrorismo: 83

Otros delitos: 110

– Número de sentencias de terrorismo año 2017: 47

ETA: 29

Yihadista: 17

Otros: 1

	ETA	Yihadista	Otros	
Absolutorias	8	1	0	9
Condenatorias	21	16	1	38
Total general.	29	17	1	47

Sin Víctimas	42
Con Víctimas	5
Total General	47

– Número de Acusados Juzgados Terrorismo: 83

	ETA	Yihadista	Otros	
Condenados	40	25	1	66
Absueltos	11	6	0	17
Total General	51	31	1	83

– Número de sentencias de otros delitos año 2017: 63

Absolutorias	4
Condenatorias	59
Total General	63

Falsificación de Moneda	
Condenatorias	Absolutorias
7	0
7	

Falsificación de Tarjetas	
Condenatorias	Absolutorias
6	0
6	

Otros delitos	
Condenatorias	Absolutorias
46	4
50	

– Número de acusados juzgados otros delitos: 110

Condenados	93
Absueltos	17

Falsificación de Moneda		Falsificación de Tarjetas	
Condenados	Absueltos	Condenados	Absueltos
19	1	12	0
20		12	
32			
Otros delitos			
Condenados		Absueltos	
62		16	
78			

- Fiscalía de Menores de la Audiencia Nacional. Sentencias dictadas por el Juzgado Central de Menores
- 3 sentencias por delito de terrorismo Yihadista.
- 2 sentencias enaltecimiento terrorismo art. 578.1
- 2 con pena de un año de libertad vigilada
- 1 sentencia por delito de adoctrinamiento absolutoria

Evolución Sentencias dictadas por el Juzgado Central de Menores

	Terrorismo Nacional	Terrorismo Internacional	Otros	Total
2014	2	1	0	3
2015	7	4	3	14
2016	1	1	1	3
2017	0	3	0	3
Total	10	9	4	23

- Art. 578 C. P. – Enaltecimiento del Terrorismo
- Enaltecimiento del Terrorismo Nacional

	Terrorismo Nacional		Total Nacional
	Condenatoria	Absolutoria	
2011	1	2	3
2012	7	1	8
2013	6	7	13
2014	7	2	9
2015	17	5	22
2016	25	5	30
2017	13	5	18
Total	76	27	103

- Enaltecimiento del Terrorismo Internacional

	Terrorismo Internacional		Total Internacional
	Condenatoria	Absolutoria	
2011	–	–	–
2012	–	1	1
2013	2	–	2
2014	–	–	–
2015	1	–	1
2016	4	–	4
2017	6	–	6
Total	13	1	14

Tabla comparativa delitos de Enaltecimiento Terrorismo

	Total Nacional	Total Internacional	Total
2011	3		3
2012	8	1	9
2013	13	2	15
2014	9		9
2015	22	1	23
2016	30	4	34
2017	18	6	24
Total	103	14	117

– Acusaciones – Condenados / Absueltos Enaltecimiento Terrorismo Nacional

	Nacional		Total Nacional
	Condenado	Absuelto	
2011	1	2	3
2012	15	1	16
2013	5	15	20
2014	12	15	27
2015	17	11	28
2016	30	6	36
2017	25	8	33
Total	105	58	163

– Acusaciones – Condenados / Absueltos en Enaltecimiento Terrorismo Internacional

	Internacional		Total Internacional
	Condenado	Absuelto	
2011	–	–	–
2012	–	1	1
2013	2	–	2
2014	–	–	–
2015	1	–	1
2016	5	–	5
2017	6	–	6
Total	14	1	15

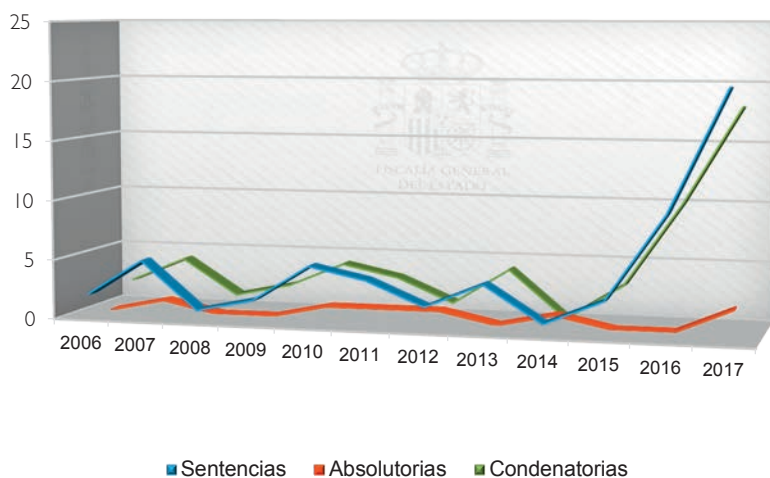
– Totales Absueltos/Condenados en Enaltecimiento Terrorismo

	Total Nacional	Total Internacional	Total General
2011	3		3
2012	16	1	17
2013	20	2	22
2014	27		27
2015	28	1	29
2016	36	5	41
2017	33	6	39
Total	163	15	178

Evolución Sentencias Terrorismo Yihadista

	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
2014	1	1	1	0	1
2015	3	0	14	14	0
2016	10	0	25	25	0
2017	20	2	34	27	7

EVOLUCIÓN SENTENCIAS TERRORISMO YIHADISTA



4.3.7 INDULTOS Y RECURSOS DE CASACIÓN

– Indultos

Informes	Indultos
Informe no concesión de indultos	11
Informe favorable indulto parcial.	-
Informe concesión indulto, inhabilitación absoluta.	-
Informe solicitud testimonio sentencia	4
Total	15

	Interpuesto por las partes	Interpuesto por el M. Fiscal
JCI 1	4	-
JCI 2	9	1
JCI 3	12	6
JCI 4	1	1
JCI 5	12	1
JCI 6	7	0
	45	9
	54	

Recursos de casación	–
Recursos de Amparo	6

4.4 Diligencias de Investigación

Durante el pasado año se han incoado 136 diligencias de investigación (12 menos que el año anterior), lo que nos sitúa en una variación porcentual del -8,11 % respecto al 2016, de las que debemos destacar algunos datos estadísticos de interés:

Delito	Subgrupo	Total
Terrorismo	ETA	1
	Yihadista	1
	Gallego	3
	DI 76_17 (terrorismo sin delito)	1

Delito	Subgrupo	Total
Enaltecimiento del terrorismo art. 578 CP.		1
	ETA	26
	Yihadista	–
	Grapo	3
	Resistencia gallega	–
	Terra Lliure	1
Atentado Terrorista art. 573		6
Financiación Terrorismo art. 576		2
Art. 571		3
	Art. 571/573 Yihadismo	11
	Art. 573 Cataluña	3
Organización criminal/Crimen Organizado		
	Organización criminal	4
	Falsificación	2
	Blanqueo	4
	Estafa-falsedad documental	3
	Estafa Art. 248	4
	Estafa y blanqueo	2
	Contra la hacienda	-
	Corrupción en los negocios-art. 286	1
	Apropiación indebida	1
	Contra la hacienda y blanqueo	1
	Prevaricación y cohecho	2
	Contra Administración Pública (131/2017)	1
Contra La Corona-Instituciones		
	Art. 504 (contra las instituciones)	–
	Injurias contra la corona	26
Otros		–
	Sedición	1
	Secuestro	2
	Piratería	-
	Trata de seres humanos/ contra las personas	1
	Delito contra los ciudadanos extranjeros	
	Art. 318	1
	31/17	1

Delito	Subgrupo	Total
Delitos cometidos en el extranjero	33/17	1
	34/17	1
	Denuncias 66/17 63/17	
	61/2017 101/2017	
	123/2017 129/2017	6
	Atentado contra intereses españoles en extranjero- DI 93/2017	1
	DI 102/2017 124/17	
	130/17	3
	DI 107 /2017 Denuncia a un medico	1
	Sustracción de un menor en el extranjero Art 225 y ss. (DI 118/17)	1
	Delito de detención Ilegal de españoles en el extranjero DP121/17	1
		2
		136

Delitos agrupados	Total
Terrorismo	62
Socioeconómicos-Crimen Organizado	25
Contra La Corona-Instituciones	26
Delito Cometido en el extranjero	2
Otros	21
Total	136

Archivo	Total
Si	129
No.	7
Total	136

Motivo archivo	Total
Remisión a Fiscalía provincial.	9
Remisión a Fiscalía de Menores	1

Motivo archivo	Total
Remisión a Anticorrupción	2
Remisión al Juzgado	9
Judicializadas por la Fiscalía AN.	14
Archivo normal	91
Devolución por no competencia.	1
Remisión Fiscalía T. Supremo	2
Total	129

Sin embargo, a pesar de la reducción indicada, hay que poner de manifiesto la mayor complejidad de las diligencias de investigación incoadas tanto en delitos económicos como de terrorismo, tal como puede verse en los cuadros adjuntos.

4.5 La actuación contra el terrorismo

4.5.1 VALORACIÓN POLICIAL DEL FENÓMENO EN SU CONJUNTO

4.5.1.1 *Terrorismo ETA.*

4.5.1.2 *Actividad terrorista: sin acciones terroristas*

4.5.1.3 *Valoración de la amenaza*

ETA mantuvo vigente a lo largo del 2017 el «cese de su actividad armada», hecho público el 20 de octubre de 2011. Esta ausencia de «actividad armada» ha sido revalidada a través de los distintos comunicados que la banda terrorista ha emitido en el precitado periodo y, previsiblemente, esta decisión se mantendrá en el futuro; máxime, cuando el pasado 8 de abril de 2017, la organización terrorista escenificó en la localidad francesa de Bayona una «entrega unilateral» de armas y explosivos, tras comunicar a las autoridades judiciales francesas, por medio de los autodenominados «artesanos de la paz», la ubicación de ocho lugares del departamento de los Pirineos Atlánticos, donde previamente había depositado armas, sustancias explosivas, munición y componentes electrónicos diversos, que fueron incautados por la policía francesa.

Si bien se detectan diferencias entre los inventarios de armas y material facilitados por ETA a través de sus intermediarios y el material realmente entregado, el propio acto publicitado a nivel nacional e internacional y su declaración como «organización desarmada» serán utili-

zados en su propio beneficio y en el de sus objetivos, en sus pretensiones para la denominada «resolución de las consecuencias del conflicto», principalmente, en lo relativo a la situación de los presos y huidos.

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 similar 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 o en homenajes a miembros fallecidos de esa organización terrorista, circunstancias que tradicionalmente han constituido un importante elemento dinamizador de todo tipo de actuaciones, incluidas las de carácter saboteador.

4.5.2 PCE(R)-GRAPO

4.5.2.1 *Actividad terrorista: sin acciones terroristas*

4.5.2.2 *Actividad contraterrorista: sin detenidos*

4.5.2.3 *Valoración de la amenaza*

Durante el año 2017, la situación de la organización terrorista PCE(r)-GRAPO se mantuvo 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 vio incrementada como consecuencia de la salida de prisión de algunos de los presos de la organización terrorista, que, pretendían aprovechar la aparición de diversos movimientos de protesta y desencanto social para recuperar sus viejas teorías anticapitalistas y revolucionarias, tal y como se detectó en La Coruña durante los últimos meses del año, 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 vio incrementada como consecuencia de la salida de prisión de algunos de los presos de la organización terrorista, que, pretendían aprovechar la aparición de diversos movimientos de protesta y desencanto social para recuperar sus viejas teorías anticapitalistas y revolucionarias, tal y como se detectó en La Coruña durante los últimos meses del año, donde la denominada «Acción Antifascista» movilizó y aglutinó a integrantes

de la peña Riazor Blues, a militantes de PCE (r) y, a elementos vinculados con el movimiento anarquista y antisistema, fundamentalmente en apoyo al independentismo catalán, con el que se mostraron muy activos.

Dentro de las actividades llevadas a cabo por los miembros de la banda, también fueron significativas las acciones de apoyo a integrantes de otros grupos terroristas, tal y como se constató con la presencia de personas relacionadas con GRAPO en actos vinculados con el Movimiento Pro Amnistía (ATA), y en los contactos entre militantes de ambas formaciones en Bilbao y Vitoria.

4.5.3 INDEPENDENTISMO RADICAL GALLEGO

4.5.3.1 *Actividad terrorista*

Sin acciones terroristas.

4.5.3.2 *Actividad contraterrorista*

A lo largo del año se ha producido la detención de tres individuos que ocupaban puestos de responsabilidad en la organización Ceivar en el marco de la operación Jaro II dirigida por el J. Central de Instrucción N.º 6 por un presunto delito de enaltecimiento del terrorismo.

4.5.3.3 *Valoración de la amenaza*

Durante el año 2017 no se han registrado acciones terroristas por parte de la organización Resistencia Galega (RG). La eficaz labor policial y judicial desarrollada ha conllevado una importante merma en sus estructuras operativas, haciendo posible que no se haya cometido acción terrorista alguna desde el atentado perpetrado el 10 de octubre de 2014 que tuvo como objetivo el Ayuntamiento de Baralla (Lugo).

Esta organización tampoco emitió comunicado alguno, ni editó ningún número de su revista *A Guerrilehira*, siendo la última la publicada en 2016, y en la misma trató de concienciar al independentismo radical de que la lucha armada es un instrumento necesario para alcanzar una Galicia independiente.

La ausencia de actividad armada y propagandística en 2017 por parte de RG ha venido a evidenciar su estado de debilidad, en parte ocasionado por sus escasos recursos económicos; disensiones surgi-

das entre las organizaciones de su entorno; las últimas reformas legislativas; y la carencia de atractivo que la actividad violenta representa actualmente para la juventud independentista.

En ausencia de acciones terroristas, fueron los colectivos juveniles y estudiantiles independentistas, y especialmente las plataformas de apoyo a los presos de RG, quienes han tratado de dinamizar la actuación del sector radical del denominado Movimiento de Liberación Nacional Gallego (MLNG).

Continuaron igualmente las tradicionales manifestaciones que el último viernes de cada mes convoca *Ceivar* en las principales ciudades gallegas, y fue significativa la escasa asistencia que se registró en algunas de esas convocatorias.

En la actividad desarrollada en 2017, se apreció además un acercamiento entre colectivos independentistas vascos y gallegos con la organización de convocatorias conjuntas. Asimismo, especialmente a raíz del proceso secesionista catalán, muchas de sus actuaciones estuvieron centradas en respaldar el desafío independentista impulsado por el gobierno de Cataluña. La principal dinamizadora, encargada de convocar diversos actos, básicamente concentraciones y manifestaciones, fue la plataforma Galiza con Catalunya.

En el ámbito del proselitismo se llevaron a cabo diversas iniciativas que pretendieron la captación de nuevos miembros, el contacto entre militantes de procedencias geográficas diversas y el intercambio de comunicación, destacando la convocatoria de la Marcha As Cadeias, organizada por la plataforma Que Voltem Para A Casa; el campamento de verano de la agrupación montañera Aguas Limpias (AMAL); y distintos actos a favor de los encausados en el marco de la operación Jaro, principalmente promovidos por Causa Galiza.

Concluyendo, es de reseñar que a pesar de la debilidad mostrada por RG, ésta continúa representando una amenaza, ya que cuenta con capacidad operativa suficiente para realizar acciones violentas, especialmente cuando su máximo responsable y su pareja continúan en paradero desconocido. Dado su fanatismo independentista es previsible que pudieran tratar de reorganizar sus frágiles estructuras para retomar la senda de la actividad violenta.

4.5.4 ANARQUISMO INSURRECCIONALISTA

Sin datos que consignar, a salvo la detención de una persona en el marco de la Operación Buyo dirigida contra una incipiente célula

anarquista que se hallaba en posesión de armas detonadoras transformadas para hacer fuego real.

Evaluación de la amenaza: la principal amenaza en España en el ámbito del terrorismo anarquista está constituida por las individualidades y grupos adheridos a la Federación Anarquista Informal - Frente Revolucionario Internacional (FAI/FRI), paradigma a nivel internacional del anarquismo insurreccional.

En este ámbito se registraron en nuestro país un total de seis acciones violentas durante 2017, que fueron justificadas en el marco de las habituales campañas solidarias a favor de sus detenidos y presos (basadas en los principios de solidaridad revolucionaria y apoyo mutuo), convocadas a través de distintos llamamientos internacionales que incitaron a la acción directa, principalmente en solidaridad con la activista Lisa Sandra Francesca Dorfer. También en apoyo a los detenidos y presos con ocasión de la cumbre del G-20 en Hamburgo (Alemania); y en el marco del juicio contra los detenidos por la Policía italiana en 2016, acusados de pertenecer a la FAI en la operación Scripta Manent. Continuó además el llamamiento denominado Proyecto Némesis, si bien su repercusión fue escasa en nuestro país, tal y como suele suceder cuando el origen de la convocatoria proviene del movimiento anarquista heleno.

La envergadura de esas acciones no alcanzó la planificación, preparación, peligrosidad y repercusión mediática, que las perpetradas en años anteriores, debido principalmente al mantenimiento de medidas de carácter preventivo sobre los individuos y entornos más radicales, que disminuyen sus capacidades operativas y logísticas para conformar grupos capaces de realizar acciones de mayor envergadura. El atentado de mayor complejidad se produjo en el mes de noviembre en Zaragoza, donde se recibieron cinco paquetes postales en las oficinas de dos empresas de capital italiano que contenían artefactos explosivos, dos de ellos reales y tres simulados, envío que fue reivindicado por un grupo adherido a la FAI/FRI denominado Neomaquis Caótico.

Los objetivos atacados en 2017 fueron entidades bancarias, mercantiles y empresas de seguridad privada. Destacó en este periodo el ataque contra un vehículo policial cuando estaba estacionado en un recinto oficial, acción que implicaba una labor previa de planificación, control y vigilancia.

La actividad violenta se centró en Madrid y Barcelona, áreas geográficas donde se hallan actualmente los principales focos de activistas insurreccionales.

Asimismo, todas las acciones violentas fueron reivindicadas en los portales web habituales de contrainformación, mientras que el año

anterior sólo se reivindicaron en dichos canales un tercio de las acciones cometidas.

Por todo ello se considera latente el riesgo de que grupos o individuos afines a los principios de la FAI-FRI realicen acciones violentas, de mayor o menor intensidad, que estarían supeditadas a sus escasos recursos económicos, logísticos y operativos. Los objetivos que podrían ser atacados, principalmente en aquellos lugares donde la FAI-FRI se encuentra más implantada (en Madrid y Cataluña), serían los locales en los hay entidades bancarias y edificios en los que se práctica el culto católico; sedes de legaciones extranjeras, judiciales y de partidos políticos; empresas de seguridad privada; así como miembros de la judicatura, de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y funcionarios de prisiones. Los *modus operandi* empleados incluirían la colocación de artefactos explosivos improvisados; el envío de paquetes bombas; y el lanzamiento de artefactos mixtos explosivo-incendiarios, tipo cócteles molotov.

4.5.5 TERRORISMO INTERNACIONAL NO ISLAMISTA

4.5.5.1 *Actividad terrorista: sin acciones terroristas*

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, y su actuación se centra en llevar a cabo acciones de carácter propagandístico, logísticas y de financiación.

La cooperación policial/judicial se ha concretado en la detención de tres personas sobre las que recaían sendas órdenes de detención internacional por presuntos delitos de pertenencia a organización terrorista. Y en el procesamiento por la Audiencia Nacional, en el mes de enero de 2017, de otras ocho personas vinculadas con la organización terrorista de Turquía, Partido de los Trabajadores del Kurdistan-Confederación de los Pueblos del Kurdistan (PKK-KCK), acusadas de facilitar combatientes a las milicias kurdas que operan en Turquía y Siria, que habían sido detenidos en el año 2016, en el marco de la Operación Valle.

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 u organizaciones terroristas.

El riesgo de atentados contra intereses españoles en el extranjero abarca a personal militar en misiones internacionales, caso de la República Centroafricana, Sudán del Sur o Mali, en África; empresas emblemáticas; delegaciones diplomáticas; cooperantes de nuestro país o diversos profesionales, principalmente humanitarios y de los medios de comunicación, que pueden ser objeto de detención/secuestro por parte de los diferentes actores que operan en las regiones en conflicto.

Por último, y a pesar de la escasa información que se recibe, se incluye, asimismo, una amenaza genérica respecto a la situación de inseguridad que se vive en zonas con actividad de piratería marítima, en países como Somalia y Nigeria, y que suponen un riesgo tanto para el personal militar español desplegado en las misiones internacionales, como para las embarcaciones de transporte, tanto de mercancías como de personas.

4.5.6 TERRORISMO INTERNACIONAL ISLAMISTA

4.5.6.1 *Actividad terrorista*

Integrismo Islámico en España: atentados en el mes de agosto en Barcelona y Cambrils (DP 60/2017 JCI n.º 4) reivindicado por la organización terrorista DAESH.

4.5.6.2 *Valoración de la amenaza*

Descripción general: la amenaza contra España procedente del terrorismo internacional yihadista viene asociada a los reiterados llamamientos públicos de las organizaciones terroristas yihadistas para atentar contra los países miembros de la Coalición Internacional o sus intereses y activos en cualquier lugar del mundo, con independencia del método elegido para ello y con la posibilidad que tales acciones sean cometidas por cualquier persona que se sienta «llamada a ello», sin necesidad de recabar autorización previa, pues dichos actos ya habrían sido legitimados.

Debe destacarse no solamente el atentado en Barcelona y Cambrils, sino también el incremento acaecido en los últimos meses del año 2017 de las alusiones a nuestro país en los comunicados emitidos tanto por AQMI como por DAESH, en un contexto de rivalidad entre ambas organizaciones por el liderazgo de la yihad regional en el Magreb islámico, susceptible de ser trasladada al ámbito operativo.

Esta campaña mediática otorga a España una relevancia y visibilidad estratégica notable, como elemento a recuperar o atacar, no solamente por contar con *foreign fighters* nacionales en Siria e Iraq, sino también por el hecho de haber formado parte del histórico territorio de Al Ándalus, así como por la relevancia y número de las operaciones policiales en España. Todo ello en un contexto temporal de gestación de nuevos planes de DAESH para actuar operativamente en Europa en particular y Occidente en general.

No obstante, lo anterior, las fuerzas policiales españolas han desarrollado más de una veintena de operaciones en las cuales se han practicado 61 detenciones en España, Marruecos, Alemania, Bélgica, Reino Unido y Bangladesh.

El Nivel de alerta antiterrorista (NAA) en España actualmente se sitúa en el Nivel 4 (riesgo Alto) sobre 5 (Muy Alto) tal como recoge el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (PPPA), habiendo pasado al nivel 4 en junio de 2015, vinculado este nivel de riesgo a las amenazas del terrorismo yihadista, casi en contexto de rivalidad entre ambas organizaciones por el liderazgo de la yihad regional en el Magreb islámico, susceptible de ser trasladada al ámbito operativo.

Esta campaña mediática otorga a España una relevancia y visibilidad exclusividad. Recientemente, y en relación a los atentados de Barcelona y Cambrils (agosto 2017), se acordó seguir en este mismo nivel, si bien con medidas reforzadas sobre todo en relación a zonas turísticas y con afluencia masiva de personas, por ser éstos, dos de los focos principales donde estadísticamente los terroristas cometen un número mayor de atentados.

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, así como con Bangladesh, en este caso una novedad, 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 contacto virtual con combatientes desplazados en Siria y actuaban de forma deslocalizada y autónoma por todo el territorio nacional.

Los propios integrantes de las células obraban como propagadores del ideario terrorista a fin de captar adeptos para su envío a zona de conflicto o integrarse en nuevos grupos locales activos, valiéndose para ello de diferentes perfiles creados en redes sociales y de plataformas de comunicación vía internet.

Tipos de objetivos: los potenciales objetivos a atacar por las células desarticuladas coincidían con los señalamientos dictados por DAESH en su propaganda.

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

El año 2017 ha venido marcado en el Área por la elaboración de proyectos de actuación que deberán ser implementados e impulsados en el futuro, pero que de forma resumida se puede decir que tratan de desarrollar una nueva estructura en la coordinación, para hacerla más dinámica y operativa.

Para hacer efectivo lo anteriormente dicho, por la coordinación se evaluarán las investigaciones de la Fiscalía en la materia, para de este modo poder ofrecer a los fiscales de la plantilla criterios de actuación tanto en los ámbitos de prevención, investigación, instrucción como de estrategia en el juicio oral.

El Área cuenta con tres secciones: terrorismo yihadista, terrorismo ETA, GRAPO y Galego y otras manifestaciones de terrorismo, incluido el ciberterrorismo,

De igual forma y con los fines anteriormente indicados, la coordinación propondrá, bien por propia iniciativa o a solicitud de los miembros de la fiscalía, las reuniones operativas que se consideren adecuadas para el estudio y resolución de cuestiones que puedan plantearse en el marco de los procedimientos relativos al Área Antiterrorista.

Como ya se indicó en la Memoria anterior, se ha desarrollado 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 generan a partir del incremento de las investigaciones.

En este año 2017 se ha continuado con 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 TERRORISMO YIHADISTA

4.6.1.1 *Reunión plenaria del cuatripartito de las Fiscalías de Francia, Bélgica, Marruecos y España en la ciudad de Malinas (Bélgica) del 3 al 4 de octubre*

En la reunión se intercambiaron, como es habitual, informaciones y experiencias en la lucha contra el terrorismo internacional sobre la base de que en todos los atentados y operaciones llevadas a cabo en cualquiera de los países del grupo existen interconexiones, lo cual hace de estas reuniones un instrumento de cooperación y colaboración imprescindible por encima de la propia cooperación judicial, dado el carácter de estos actos delictivos.

Se trataron temas como el problema de los retornados desde territorios ocupados por el DAESH, así como el peligro de los residentes que reciben la indicación de no desplazarse a zonas de conflicto y en su lugar actuar en sus países de residencia. Otros temas tratados fueron el de los menores que acompañan a los retornados; la radicalización en las cárceles y en internet; el tratamiento penitenciario de los terroristas y la problemática respecto a su ubicación o dispersión dentro de las prisiones; la necesidad de desarrollar sinergias entre los servicios de inteligencia de los países del grupo; control de imanes como posible factor de radicalización; el problema de los enfermos mentales y sus posibles conductas asimilables a las terroristas y la controversia y la falta de regulación legal adecuada respecto a la difusión de imágenes de atentados terroristas, en especial de sus víctimas.

La reunión concluyó con una declaración conjunta de las cuatro delegaciones.

4.6.1.2 *Terrorismo Internacional de origen yihadista*

La reforma del Código Penal, aprobada por Ley Orgánica 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 representa 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 yihadista 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.

En España el nivel de alerta declarado (4 sobre un máximo de 5) expresivo del momento crítico que estamos viviendo, se ha mantenido incluso tras los atentados de Barcelona y Cambrils.

Los actores implicados en la lucha antiterrorista trabajan con la experiencia del pasado y la preparación del futuro. Un terrorismo global, como 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).

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, máxime ante el retroceso que el DAESH está teniendo desde un punto de vista territorial, económico y de resultados militares: expulsado casi totalmente de las zonas ocupadas de Irak y Siria, sus antiguos bastiones y fortalezas. 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 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.

4.6.1.3 *Procedimientos relevantes en curso*

– *DP 28/2015 seguidas en al JCI n.º 1*, por la detención el día 23 de junio de 2017 del responsable de una entidad híbrida organizada en Dinamarca con finalidad terrorista y defraudadora, que habría servido para allegar fondos al menos a ocho individuos de nacionalidades danesa, alemana y española, respectivamente, y que se habrían integrado principalmente en las filas de DAESH y AQMI.

– *Sumario 4/2015 JCI n.º 1*: Caso Caronte: Se formuló acusación en relación a la célula yihadista que se autodenominó «Fraternidad Islámica. Grupo para la predicación del Yihad», conformada por un grupo de personas, ubicadas principalmente en la población de Terrassa (Barcelona) que estaba captando y adoctrinando a jóvenes en el salafismo combatiente; promoviendo y fomentando el uso de la violencia para la instauración de un califato único mundial basado en la Sharia (Ley islámica) y preparándoles para la comisión de atentados terroristas.

– *Sumario 4/2015 JCI n.º 1*: Caso Jaber, en el que se dictó Sentencia de fecha 14/07/2017 por la sec.3.ª de la AN. El líder de este grupo utilizaba la Mezquita «AS SALAM» –Melilla– como centro de culto de referencia, ejercía como rol de director en las labores de captación de nuevos voluntarios yihadistas. Los integrantes de la célula se conformaron con los hechos objeto de acusación, expresaron en el acto del juicio oral su rechazo a la violencia, a la interpretación extrema y radical del islam y se comprometieron a contribuir a la desradicalización de otros posibles yihadista, siendo condenados a penas de 6 años de prisión, inhabilitación absoluta y especial, así como a medidas de seguridad por tiempo que oscila entre los 10 y los 20 años.

– *DP 10/2017 JCI n.º 6*: Financiación del Terrorismo mediante tráfico ilegal de obras de arte. Merced al testimonio de un estudiante francés de arte y a la monitorización de los contenidos de las páginas de Internet, se investiga la posible existencia de una red de adquisición y distribución de obras de arte establecida en Barcelona (España), como medio de financiación del DAESH. El cese de otras fuentes de financiación ha hecho que, en los últimos tiempos, el tráfico ilícito de bienes culturales gane en importancia, como medio de sostenimiento del DAESH, en todos los escenarios en los que está presente, desde Libia hasta Filipinas.

– *DP 60/2017 JCI n.º 4*: Atentado de Barcelona. Causa secreta. Incoadas a raíz de la comisión de los atentados terroristas, reivindicados por «DAESH», acaecidos en la tarde del 17 de agosto de 2017 en Barcelona y en la madrugada del día 18 de agosto en Cambrils (Tarragona), a consecuencia de los cuales resultaron 14 personas muertas en Barcelona arrolladas por una furgoneta, otra víctima en la huida del autor material

del ataque de Las Ramblas y una más en Cambrils, estas dos últimas por heridas de arma blanca. Más de 300 personas resultaron heridas en mayor o menor medida. Para la investigación de los hechos, por sus conexiones internacionales, se ha constituido un equipo conjunto de investigación, en el marco de Eurojust, entre España y Francia, con la participación de Europol. La causa está pendiente fundamentalmente del análisis de los efectos electrónicos encontrados y de la ejecución de las comisiones rogatorias internacionales libradas a fin de ofrecer el procedimiento a las víctimas y aportar los correspondientes informes médico-forenses.

4.6.2 TERRORISMO DE ETA

4.6.2.1 *Evolución*

Durante este año destaca la culminación de la Comisión Rogatoria cursada desde esta Fiscalía a las Autoridades francesas por la que se autoriza el uso judicial de más de 4.000 efectos incautados en Francia a la banda terrorista E. T. A. Dicha documentación podrá ser usada 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

En la actualidad, una vez recibidas las piezas en España, se ha establecido un protocolo de actuación que garantiza un perfecto seguimiento de cada una de ellas; se encuentran a disposición de esta Fiscalía y se está a la espera de su documentación y catalogación como paso previo a su sucesivo examen y uso. Del resultado del análisis de tales efectos se dará cuenta a la Fiscalía de la Audiencia Nacional, la cual valorará la elaboración de denuncia o petición de reapertura de causas judiciales archivadas. Igualmente se prevé un trámite distinto, pero también dirigido por esta Fiscalía, para la aportación de efectos a causas que se encuentran actualmente abiertas.

4.6.2.2 *Procesos penales en tramitación:*

– *Sumario 66/1996 JCI n.º 4.* Asesinato de D. Fernando Múgica Herzog el día 6 de febrero de 1996 en la calle San Martín de Donostia-San Sebastián y reaperturado mediante auto de fecha 23 de octubre de 2015 a fin de dirigir el procedimiento contra tres integrantes del Comité Ejecutivo de la organización terrorista ETA que pudieran haber dado la orden de asesinato.

– *Sumario 23/1992 JCI n.º 4*. Seguido por las lesiones de una mujer y su hija a consecuencia de una bomba en la calle Camarena de Madrid en fecha 17-10-1991. Causa reabierto el 25-10-2017 y pendiente de la práctica de diligencias a consecuencia de la unión a las actuaciones de un retrato robot realizado por un testigo presencial de los hechos.

– *Sumario 35/1988 JCI n.º 4*. Atentado acaecido en Bilbao el 9 de abril de 1981 a consecuencia del cual resultó muerto el miembro de la policía nacional y heridos otros dos policías.

– *Sumario 4/2001 JCI n.º 1*. Pendiente de la práctica de diligencias con el testigo presencial de los hechos y la toma de declaración del sospechoso.

– *Sumario 56/2007 JCI n.º 1*. Atentado con coche bomba en el aeropuerto de Barajas, parking de la terminal 4, que tuvo lugar el día 30 de diciembre de 2006 y en el que fueron asesinadas dos personas habiendo sido ya condenados tres miembros de ETA y estando pendientes de enjuiciamiento otros tres procesados.

– *Sumario 10/2013, Caso Halboka*. Seguido contra el Frente Jurídico de ETA, se encuentra en la fase intermedia, en que pese a que en fecha 18 de abril de 2016 se presentó escrito de acusación por el Ministerio Fiscal por un delito de integración en organización terrorista y por depósito de explosivos contra nueve personas, el procedimiento ha estado paralizado en varias ocasiones por recusaciones y petición de diligencias y finalmente, como artículo de previo pronunciamiento, la alegación de cosa juzgada para uno de los procesados, estando nuevamente paralizada la causa debido a que se ha requerido a Francia la entrega de la sentencia que podría dar lugar a tal excepción.

– *Sumario 10/201, Caso Alsasua*. Seguido por la brutal agresión sufrida por dos agentes de la Guardia Civil y sus novias el día 15 de octubre de 2016, enmarcado dentro de la campaña de hostigamiento que sufren los agentes de dicho Cuerpo en determinadas localidades de Navarra. El juicio oral por estos hechos se celebrará en el mes de abril del año 2018.

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 históri-

cos 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.

Durante el año 2017 la actividad del entorno del grupo se ha limitado a las habituales reivindicaciones de apoyo a los presos mediante pintadas y pegadas de carteles, así como llamadas al boicot en los procesos electorales.

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 extraditada ni entregada 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*

En el año 2017 se celebró un juicio en la sección 3.^a AN (Sumario 6/95 JCI n.º 3) contra dos personas siendo condenadas por un delito detención ilegal sin dar razón del paradero de la víctima. La sentencia está pendiente de recurso de casación presentado tanto por las defensas como por las acusaciones, incluido el Ministerio Fiscal.

4.6.4 INDEPENDENTISMO RADICAL

4.6.4.1 *Evaluación sobre el estado actual de la amenaza*

Como ya comentábamos en anteriores memorias, con la ratificación por la Sala 2.^a del Tribunal Supremo de que «Resistencia Galega» es una organización terrorista (STS n.º 293/2014, de 9 de abril), la dirección de la banda abandonó la estrategia 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.

La eficaz acción policial y judicial derivada de la 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 RG 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.

4.6.5 ANARCOINSURRECCIONALISMO

4.6.5.1 *Evaluación sobre el estado actual de la amenaza*

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.

La actividad violenta en este ámbito es justificada, básicamente, en el marco de campañas solidarias con sus detenidos y presos, y basadas en los principios de «Solidaridad Revolucionaria» y «Apoyo Mutuo» que preconiza esta modalidad de terrorismo.

El *modus operandi* empleado se basa fundamentalmente en la colocación de artefactos explosivos improvisados, envío de paquetes bombas y lanzamiento de artefactos mixtos explosivo-incendiarios, tipo «cócteles molotov».

En cuanto al área geográfica donde se puede hacer visible esta amenaza, suele ser aquella donde el ideario Insurreccionalista cuenta con más arraigo y seguidores, es decir, Barcelona y su área metropolitana y Madrid.

4.6.5.2 *Acciones terroristas, detenciones, juicios y sentencias*

Durante el presente año se ha procedido a la detención de una persona en el marco de la Operación Buyo dirigida contra una incipiente célula anarquista que se hallaba en posesión de armas detonadoras transformadas para hacer fuego real.

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, 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 crímenes 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 la Fiscalía de la Audiencia Nacional representan un número ciertamente importante, aproximadamente el 12 % de la cifra total de asuntos tramitados ante los órganos judiciales de la Audiencia Nacional. En el último tramo del ejercicio se detecta una disminución del volumen de denuncias con entrada en esta Fiscalía motivadoras de Diligencias de Investigación, consecuencia seguramente del reforzamiento de la plantilla de Fiscales de la Fiscalía contra la Corrupción que, de ese modo, están en condiciones de asumir un mayor volumen de trabajo.

Durante el ejercicio se han tramitado doce Diligencias de Investigación.

Por lo que respecta a los asuntos ya judicializados, la Fiscalía tiene asignado el despacho de casos económicos tan relevantes como los ya citados «SOS-Cué tara», operación «Crucero», Viajes Marsans, operación «Ramsonware», operación «Espejo» etc., referidos a delitos contra el orden socioeconómico tales como estafas, administración desleal, apropiaciones indebidas, blanqueo de capitales, insolvencias punibles, delitos societarios, delitos contra el mercado o los consumidores, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, o delitos contra la Hacienda Pública, tipos penales que encajan en el concepto «defraudación» que emplea a efectos competenciales el art. 65.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En algunos procedimientos con cifras muy elevadas de investigados/imputados: 96 en la operación Madeja o 121 en el caso de las Cartas Nigerianas.

Además de en otros foros especializados, la Fiscalía está presente en las reuniones periódicas de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA).

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 también 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 2017 ha superado las 700.000 unidades, aumentando un 2 % respecto a la cifra del año anterior.

Francia es el país donde se detectan más billetes falsos, seguido por Italia y Alemania. En nuestro país se han retirado de la circulación 59.594 billetes falsos, lo que supone un descenso del 24 % sobre las incautaciones del año 2016 y 45.714 billetes antes de su circulación, en operativos policiales. A nivel global el billete más falsificado es el de 50 euros seguido del de 20€ con un 86 % del total de las falsificaciones. En España la denominación más falsificada es la de 50 euros.

Sobre la moneda metálica se han retirado más de 168.442 monedas de euro, en todo el Eurosistema, cifra ligeramente inferior a la del 2016. El país dónde se detectó más monedas falsas es Italia, seguida de Alemania (23 %), y España, donde se retiraron 32.806 monedas presuntamente falsas.

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 59.594 billetes, lo que supone un descenso del 24 % respecto de las unidades incautadas en el 2016 que ascendieron a 78.718. Alemania junto con Francia e Italia son los países con mayor número de billetes incautados, acumulando el 68 % de la cifra total de billetes falsos detectados en 2017, siendo el billete de 50 euros la denominación con mayor incidencia (50 %), seguido del de 20 (36 %).

Distribución por denominaciones: en España la falsificación del billete de 50 euros concentró la mayor parte (48 %) de las falsificacio-

nes detectadas durante el año 2017, situándose a continuación el billete de 20 euros con un 36 %. De las restantes denominaciones, las cantidades no fueron significativas.

Calidad de las falsificaciones: en España las detectadas en el método de impresión offset ha sufrido un importante descenso. El 51 % de los billetes detectados en 2017 fueron de impresión offset, frente al 55 % de los detectados en la zona euro. Al igual que en el Eurosistema, la mayor parte (66 %) de los billetes falsos detectados en España durante el pasado ejercicio pertenece a alguna de las 10 falsificaciones más representativas, lo que indica una concentración en la actividad de falsificación.

Área geográfica de las falsificaciones: del análisis de intervenciones y del lugar de incautación permite constatar 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 %). La media de España ha sido de 1,7 billetes falsos por cada mil habitantes, similar a la media europea.

Formas de detección: durante el año 2017 el 52 % de los billetes falsos han sido incautados a través del circuito financiero, bien en el momento de recibirlos de sus clientes (23 %) o en su back office (29 %). Con respecto a años anteriores, disminuye el peso de los billetes detectados por el público y los comerciantes, a la vez que ha aumentado el peso de los billetes detectados por las entidades de crédito en el momento de recibirlos de sus clientes o en el *back office*.

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 desmantelado, en el mes junio de 2017, en Zaragoza el centro de producción de la falsificación, 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. El método empleado en este tipo de falsificaciones es el de más sencillo manejo, es decir la cadena gráfica (escáner y ordenador). Las falsificaciones catalogadas como nacionales son por lo general producidas y distribuidas por personas de nacionalidad española.

Falsificaciones que tienen su origen fuera de España con incidencia en nuestro país: existen cuatro focos perfectamente diferenciados: Italia, Reino Unido, Centroeuropa e Iberoamérica (Colombia y Perú).

4.7.2.1.3 Falsificación de la moneda metálica euro en España

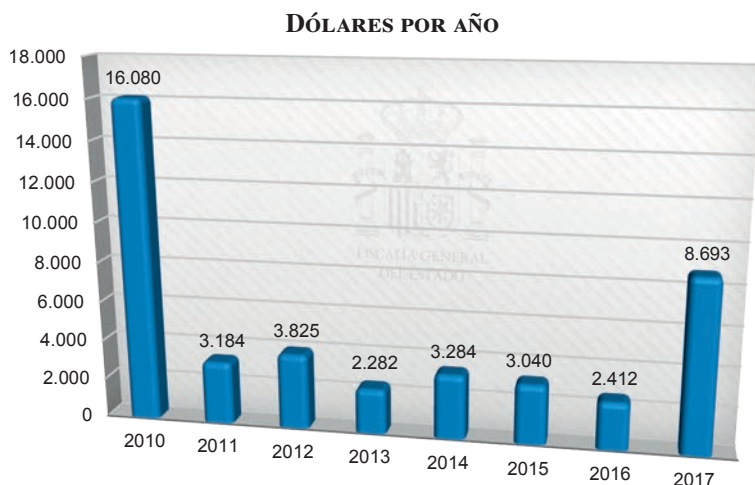
Apenas ha tenido incidencia, habiéndose detectado en España 32.806 monedas, frente a las 38.441 monedas del 2016.

Durante el pasado ejercicio, al igual que a nivel del Eurosistema, la mayoría de las monedas detectadas en circulación en España es la de dos euros, en concreto nueve de cada diez.

4.7.2.1.4 Divisa extranjera

– Dólar USA: de la divisa americana (Dólar) se han retirado en España a través del circuito financiero, por hechos acaecidos durante el año 2017, 8.693 billetes unidades, con una media mensual de 724 billetes, habiendo aumentado las incautaciones respecto del año 2016 en que se intervinieron un total de 2.412 billetes, con una media mensual de 201 billetes, lo que supone un incremento del 360 %.

Respecto de los billetes procedentes de Venezuela se ha apreciado que se trata de falsificaciones que tienen su origen en Perú y que son introducidos en nuestro país por personas de origen español que residen en Venezuela y que efectúan cambios de divisas, tanto en entidades bancarias venezolanas, como en el mercado negro, ya que consiguen un contravalor más beneficioso, dónde son engañados por los cambistas.



– **Libra Esterlina:** La cifra de Libras esterlinas intervenidas durante el pasado año asciende a 1117 unidades, con una media mensual de 93 billetes, cifra inferior a las incautaciones registradas en el año 2016 que ascendieron a 858 unidades, con una media de 72 billetes, lo que supone un aumento del 13 %.

Respecto del análisis de incautaciones de libras esterlinas, se ha comprobado que los billetes falsos son introducidos en el circuito financiero mediante su cambio por euros en establecimientos dedicados al efecto (Agencias de cambio, hoteles, etc.), siendo detectados cuando son ingresados por estos en las entidades bancarias, generalmente con posterioridad al ingreso, por lo que no es posible determinar, en la mayoría de los casos, quienes son los autores de la introducción o distribución.



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 los niveles de emigración existentes en España inciden de manera notable respecto de las nacionalidades de personas relacionadas con las incautaciones de esta moneda. En base a ello la nacionalidad rumana es la de mayor incidencia, seguida de la búlgara y colombiana.

– **Grupos organizados:** durante el pasado año se han desarticulado varios grupos organizados, dedicados a diferentes aspectos de la falsificación de moneda, a saber: 6 centros de producción, 7 Redes de distribución.

– Detenidos: el número de personas detenidas por la BIBE en colaboración con diferentes Unidades policiales de carácter internacional, nacional y autonómico, durante el pasado año asciende a 102 de los que 54 son de nacionalidad española y 48 extranjeros. Habiéndose producido 84 detenciones en España y 18 fuera de nuestras fronteras.

4.7.2.1.6 Características generales de la falsificación de moneda en España

Como hemos 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 2017 y de ese porcentaje, el 60 % 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.

Estas falsificaciones son también las que más proliferan en la zona euro, constituyendo actualmente el problema más importante en la lucha contra la falsificación de moneda, suponiendo en los últimos seis años un 60 % de todos los billetes falsos detectados en circulación en nuestro país.

En España se han desmantelado diversas redes de introducción, que adquirirían los billetes falsos en Italia y los transportaban hasta nuestro país, empleando para ello diversos tipos de medios (avión, vehículos, personas, autobuses de línea, barcos, paquetería postal, etc.), con llegada a diferentes ciudades, con el fin de evadir el control policial; dónde eran distribuidos en la mayoría de las ocasiones por grupos conexos, dedicados exclusivamente a la distribución a compradores que ponían los billetes falsos en circulación, bien al por mayor para su posterior expendición o a minoristas que mediante operaciones de «goteo», utilizaban los billetes falsos para la compra de útiles a pequeña escala, obteniendo el beneficio en el cambio recibido y en el útil adquirido.

Se trata de falsificaciones que no están distribuidas en una determinada localidad, Provincia o Comunidad Autónoma, realizándose incautaciones en toda España, ya que estos grupos tienen ramificaciones en todo el territorio nacional o bien se desplazan a diferentes lugares para llevar a cabo la expendición, en el caso de los pasadores.

Respecto de las falsificaciones autóctonas podemos hablar de reproducciones de baja calidad, al contrario que las provenientes del

exterior y que al estar confeccionadas mediante el sistema de impresión offset, las hace peligrosas en cuanto a su circulación.

La tónica general es que se trata de falsificaciones realizadas mediante cadena gráfica, en las que el falsificador es a su vez el distribuidor e incluso el pasador a pequeña escala.

4.7.2.2 *Falsificación de tarjetas de crédito*

La falsificación de tarjetas en nuestro país consiste principalmente en las siguientes actividades:

1. 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.

2. 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.

Debido al carácter transnacional de estos delitos, el fin pretendido de los autores es doble: por un lado, retrasar la reacción del perjudicado y de la entidad bancaria emisora y por otro entorpecer la acción policial, dificultando ser detectados, identificados y perseguidos.

Los grupos criminales especializados en estos ilícitos suelen ser grupos con diferentes niveles de estructura y reparto de tareas muy específicas.

En relación a los delitos de falsificación, distribución y tenencia de moneda falsa y de tarjetas de crédito, se ha detectado un aumento de la comercialización de las mismas en Internet, especialmente en la Darknet, así como su empleo para adquisición de útiles y elementos necesarios para llevar a cabo la posterior falsificación. Son grupos criminales que destacan por su alta especialización y sofisticación en sus falsificaciones. La distribución y penetración de la moneda falsa en España se realiza mediante los diferentes pasadores y a través de empresas de paquetería.

4.7.2.3 *Procedimientos actualmente seguidos por este tipo de actividad delictiva*

– DP 58/2017 JCI n.º 6. Causa secreta donde se investiga una organización dedicada a la extracción fraudulenta de dinero en entidades bancarias en distintos países. Los responsables entran en el sistema

informático de los bancos, controlando cuentas bancarias y los cajeros automáticos de forma remota de donde después utilizando personas provistas de tarjetas («Mulas»), extraen el dinero. Se tiene conocimiento de la extracción de importantes sumas en Kazajstán, Rusia, Azerbajan, Taiwán, Tailandia, Bielorrusia, Rumanía, Kirguistán. Los responsables de la parte técnica de la organización residirían en España.

– *DP 33/2015 JCI n.º 5*. Se investiga a 25 personas ubicadas en distintos países integrados en una organización criminal dedicada a la comisión de un delito de estafa a través del hackeo de numeraciones de tarjetas con varios miles de perjudicados radicados en su mayor parte en el extranjero.

– *DP 90/2016 JCI n.º 5*. Se investiga a 51 personas que forman partes de una organización criminal dedicada a la comisión de un delito de estafa a través del hackeo de cuentas de correo y bancarias logrando trasferencias fraudulentas. Dada la importancia del mismo y su trascendencia, se ha abierto un Caso en Eurojust junto Reino Unido y Polonia a fin de compartir el contenido de las investigaciones que se efectúan en cada uno de los países involucrados en el mismo.

– *Sumario 5/2017 JCI n.º 1*. Seguido contra un grupo organizado dedicado a la distribución de moneda falsa, siendo tan perfectos los billetes mendaces que fabricaban que el Banco de España calificó la falsificación como de las más perfectas de las que hasta ese momento habían tenido conocimiento en nuestro país.

– *DP 115/2015 JCI n.º 2*. Seguidas por los delitos de falsificación de tarjetas de crédito, estafa, falsedad documental y receptación, siendo hasta este momento 29 los sujetos investigados tanto españoles como de otras nacionalidades.

4.7.3 REDES DE INMIGRACIÓN 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 que establece: «Las disposiciones de este Capítulo serán aplicables a toda

organización o grupo criminal que lleve a cabo cualquier acto penalmente relevante en España, aunque se hayan constituido, estén asentados o desarrollen su actividad en el extranjero.»

Ello ha permitido desarrollar varias investigaciones en relación con delitos relativos al tráfico de seres humanos teniendo como sustrato común que se trata de organizaciones criminales asentadas en el extranjero, realizando la principal actividad de captación, reclutamiento, introducción en el territorio de la Unión Europea, facilitación de documentación, etc., fuera de España en varios países y con destino a nuestro país de las personas objeto del tráfico.

Esta asunción competencial, avalada por la Sala Segunda del Tribunal en su reciente Auto de fecha 27-9-2017, ha traído como consecuencia que las Unidades policiales especializadas en esta materia centralicen sus más importantes investigaciones, debidamente coordinadas por la Fiscalía, en los órganos judiciales instructores de la Audiencia Nacional. Por ello, desde el 2012, se han incoado más de 50 investigaciones específicas por delitos de organización criminal, delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, falsedades documentales, delito de trata de seres humanos, así como también por blanqueo de capitales y delitos fiscales (por ej. «Operación Pompeya» seguida en DP 38/2014 del JCI n.º 4).

4.8 Los delitos contra la Corona, los Altos Organismos de la Nación y la forma de Gobierno

Como se viene indicando en anteriores memorias, 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 Y ALTOS ORGANISMOS DE LA NACIÓN

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 jurídica-

mente como delitos de injurias a la Corona previstas en el art. 490.3 y/o 491 del CP.

Dentro de este ámbito se puede indicar como más destacado el procedimiento incoado como consecuencia de la masiva y colectiva pitada al himno nacional, ante la presencia del Jefe del Estado, en el partido de la final de la Copa del Rey (DP 8/2016, JCI n.º 4), en el que el Juzgado Central de lo Penal dictó, con fecha 21-12-2017, sentencia condenatoria por delito de injurias a la Corona y un delito de ultrajes a España en la actualidad pendiente de recurso de apelación.

4.8.2 DELITOS CONTRA LA FORMA DE GOBIERNO

Los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos años en la Comunidad Autónoma de Cataluña, han venido a situar en el primer plano de la actualidad la calificación penal de tales hechos así como 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.

La querella formulada por el Ministerio Fiscal el día 30 de octubre de 2017 contra los miembros del Govern de la Generalitat fue acumulada a las DP 82/2017 del JCI n.º 3 incoadas en virtud de denuncia por delito de sedición presentada el anterior día 22 de septiembre por el Ministerio Fiscal como consecuencia de los hechos ocurridos en la ciudad de Barcelona durante los días 20 y 21 de septiembre de 2017, si bien, habiendo avocado el Tribunal Supremo toda la competencia respecto de los miembros del Govern y los presidentes de las asociaciones ANC y Omnium, las DP 82/2017 tan solo continúan respecto del anterior Mayor de los Mossos, la intendenta de los Mossos, el Secretario General de Interior y el Director General de Mossos d'Esquadra. (Una más completa visión de la actuación del Ministerio Fiscal en esta materia se aborda en capítulo independiente de esta Memoria).

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).

Tras la reforma del art. 23 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. Entre ellos podemos reseñar:

- *Sumario 97/2010 JCI n.º 6*. Incoado en virtud de querrela contra miembros del Ejército salvadoreño al considerarles 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 los sacerdotes jesuitas de origen español y nacionalizados salvadoreños y 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).

- *Sumario 19/1997 JCI n.º 5*. Referido al asesinato en 1976 del nacional español C. S., que trabajaba como personal diplomático para las Naciones Unidas en el CEPAL (Comisión Económica para América Latina). En esta Causa (Pieza III) el Tribunal Supremo dictó auto de fecha 20 de octubre del 2015 afirmando la jurisdicción de los tribunales españoles para continuar conociendo de los hechos objeto de investigación en el Sumario núm. 19/1997 (Pieza III) basándose al efecto, como criterio de valoración, en el grado de cumplimiento del Informe 13/1999 de la Comisión Iberoamericana de Derechos Humanos que concluyó que existió violación del derecho a la libertad personal, a la vida y el derecho a la integridad personal consagrados en el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y que las decisiones judiciales de sobreseimiento dictadas en la causa criminal agravan la situación de impunidad y violan el derecho a la justicia que asiste a los familiares de las víctimas para identificar a los autores de dichos delitos, establecer responsabilidades y sanciones correspondientes y obtener reparación judicial.

- *Sumario 1/2015 JCI n.º 5, caso «Sahara»*. Incoado por denuncia por la represión ejercida desde el año 1975 hasta el año 1990 por el Ejército y Policía Marroquí contra el pueblo saharaui en el territorio del Sahara Occidental posteriormente se amplió ante la identificación de restos humanos en dos fosas con 8 personas asesinadas en 1975 en el territorio del Sahara Occidental, algunas de las cuales portaban entre sus efectos personales DNI's. españoles.

De conformidad con la tesis sostenida por el Ministerio Fiscal, el Juzgado Instructor ha resuelto la continuación del procedimiento al no ser aplicable el art. 23.4 de la LOPJ con base en el principio de Territorialidad, recogido en los artículos 8 C. Civil y artículo 23.1 LOPJ, que disponen que las leyes penales, las de policía y la de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español, o cometidos a bordo de buques o aeronaves españoles, sin perjuicio de lo previsto en los tratados internacionales en los que España sea parte.

Pudiendo los hechos ser constitutivos de delitos de genocidio, asesinato, lesiones y detención ilegal, en fecha 19-2-2016 se solicitó por el Ministerio Fiscal la conclusión del sumario y la declaración de rebeldía de los procesados, estado en el que se encuentra actualmente.

– *Sumario 4/2014 JCI n.º 2, caso «El Aaiun»*. Incoado en virtud de querella presentada por la asociación Liga Española Pro Derechos Humanos se investiga 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 Aaiun en el territorio de la antigua Colonia española del Sahara Occidental iniciada el 8 de noviembre del 2010. Se denunciaba la violación del derecho internacional humanitario calificando los hechos de posibles delitos de Lesa Humanidad, Genocidio, Lesiones, Torturas y Secuestros al que le sería de aplicación la atribución competencial prevista en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El Ministerio Fiscal interesó la conclusión del sumario ante la imposibilidad de practicar nuevas diligencias de investigación y en fecha 27-2-2017 se solicitó el sobreseimiento provisional de la causa al amparo del art. 641.2 de la LECRIM.

– *Sumario 6/2013 JCI n.º 3, caso «Vielmann»*. En el que se investigan la actuación de quien fuera Ministro de la Gobernación de la República de Guatemala entre el 22-7-2004 y el 26-3-2007, y en tal condición autorizó y supervisó en unión de otros mandos de la Policía Nacional y de la Dirección del Sistema Penitenciario la creación de una estructura criminal clandestina, compuesta por miembros de los cuerpos de seguridad, y la ejecución por sus integrantes de varios presos en varios centros penitenciarios y la ejecución por sus integrantes de al menos 10 presos de ese país.

Celebrado el juicio oral durante los meses de enero y febrero del 2017, fue dictada sentencia absolutoria recurrida en casación por las acusaciones populares.

– *Sumario 3/2008 JCI n.º 4. Casp «Genocidio de Ruanda»*. Donde se investiga el asesinato de nueve ciudadanos españoles, religiosos maristas, que desplegaban su actividad como misioneros y cooperan-

tes en el Campo de Refugiados de Nymitangwe, en el que se acogía a unos 30.000 refugiados ruandeses, la mayoría jóvenes menores de 25 años, sobre todos niños.

La Sala se pronunció por auto de 19 de septiembre del 2014 acordando el sobreseimiento definitivo por falta de jurisdicción de algunos procesados por el delito de genocidio y el sobreseimiento provisional del resto de procesados por el delito de terrorismo hasta que se encuentren a disposición de los tribunales españoles. El Tribunal Supremos en fecha 24 de septiembre del 2015 casó parcialmente el auto recurrido, señalando que la reforma de la LOPJ. de 13 de marzo del 2014 crea una nueva categoría de sobreseimiento diferente a los contemplados en la LECRIM. revocando así el sobreseimiento definitivo acordado respecto de parte de los procesados, sustituyéndolo por la nueva modalidad de sobreseimiento ya expuesta.

En fecha 19-7-2017 ha sido reabierto el sumario a fin de reiterar la solicitud de extradición a las Autoridades Sudafricanas de un procesado.

4.10. La cooperación judicial internacional

4.10.1 COORDINACIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Este capítulo abarca y trata 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.

La actividad de cooperación jurídica internacional durante el año 2017, atendiendo a las categorías en que se organiza el Registro

de Cooperación Jurídica Internacional de la Fiscalía General del Estado se clasifica en:

4.10.1.1 *Comisiones rogatorias pasivas ejecutadas en Fiscalía*

Se ha producido una disminución en el número de expedientes en relación con el año 2016 (que alcanzó un total de 32 solicitudes de asistencia judicial penal internacional).

Durante el año 2017 se contabilizan 21 solicitudes de asistencia judicial internacional ejecutadas por esta Fiscalía de la Audiencia Nacional. Hay que tener en cuenta que este número es el real de las comisiones rogatorias cumplimentadas por el servicio de cooperación jurídica internacional de la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Las comisiones rogatorias que se han recibido en esta Fiscalía y que han sido remitidas a los Juzgados Centrales de Instrucción (por afectar a Derechos Fundamentales) no se han computado como comisiones rogatorias, ya que se incoan como tales por los Juzgados Centrales que las reciben a fin de evitar duplicidades estadísticas. En este caso, el apunte en el Registro de Fiscalía se efectúa en el apartado de «Dictámenes de Servicio».

La estadística correspondiente a este año es la siguiente:

Alemania	3
Austria	2
Bélgica	4
Colombia	1
El Salvador	1
Francia	2
Italia	1
Países Bajos	2
Perú	2
Portugal	1
Liechtenstein	1
Reino Unido	1
Total	21

Del total de comisiones rogatorias, diez tienen por objeto la investigación de delitos de Terrorismo Yihadista, tres están relacionadas con otras organizaciones terroristas, siete tienen por objeto la investigación de delitos contra la propiedad y una se refiere a un delito contra la seguridad del Estado.

4.10.1.2 *Comisiones rogatorias activas en diligencias de investigación*

Alemania	1
India	1
Francia	2
Total	4

Tres de las comisiones rogatorias activas libradas tienen por objeto la investigación de delitos de terrorismo y una es relativa a delitos contra la propiedad.

4.10.1.3 *Expedientes de seguimientos pasivos*

Se agrupan bajo este nombre las peticiones de información recibidas de Eurojust, Red Judicial Europea, autoridades nacionales y extranjeras, generalmente a través de correo electrónico relativos a seguimientos de estado de ejecución de OEDES y ampliaciones, de comisiones rogatorias, de extradiciones, y petición de información sobre legislación española. 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:

Alemania	6
Austria	1
Bélgica	6
Brasil	1
Chile	1
Corte Penal Internacional	1
Francia	1
Liechtenstein	1
Noruega	1
Países Bajos	2
Polonia	1
Portugal	4
Reino Unido	2
Rumania	1
Rusia	1
Turquía	1
Total	31

4.10.1.4 *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 la siguiente:

Alemania	6
Andorra	3
Argentina	3
Bélgica	2
EE. UU.	2
Finlandia	1
Francia	5
Grecia	1
India	1
Italia	2
Liechtenstein	1
Luxemburgo	1
Marruecos	2
Montenegro	1
Países Bajos	3
Perú	1
Polonia	2
Portugal	11
Reino Unido	1
Rumania	1
Serbia	1
Suecia	1
Suiza	4
Total	56

4.10.1.5 *Nuevos datos*

La entrada en vigor del Proyecto de Ley de reforma de la Ley 23/14 de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE para regular la OEI supondrá que el Ministerio Fiscal pasará a ser la autoridad competente en España para recibir las OEI emitidas por las autoridades competentes de otros Estados miembros.

Una vez registrada la OEI, y tras haber acusado recibo a la autoridad de emisión, el Ministerio Fiscal conocerá del reconocimiento y ejecución o la remitirá a la autoridad competente. En este último caso, al remitirlo al Juzgado competente, deberá acompañar un informe preceptivo sobre la concurrencia o no de causas de denegación y si se entiende ajustada a Derecho.

La competencia de la Audiencia Nacional se amplía, ya que le corresponderá la ejecución de las OEI además de en los casos indicados, cuando no exista ningún elemento de conexión territorial para concretar la competencia.

También en los casos del artículo 222, notificación a España de la intervención de telecomunicaciones con interceptación de la dirección de comunicaciones de una persona investigada o encausada que se encuentre en España y cuya asistencia técnica no sea necesaria. En el caso de que no fuera objeto de autorización en un supuesto interno similar, se deberá comunicar a la autoridad requirente en un plazo máximo de 96 horas.

Y se señala la competencia del Juez Central de Lo Penal o Central de Menores para los supuestos de traslado al Estado de emisión de personas privadas de libertad en España.

Por otro lado, debe reseñarse que por Orden JUS 1032/17 de 10 de octubre la coordinadora de este servicio ha sido nombrada Corresponsal Nacional de Eurojust para Asuntos de Terrorismo en sustitución del anterior titular.

4.10.2 COORDINACIÓN DE EXTRADICIONES Y OEDES

4.10.2.1 *Extradiciones Pasivas*

Durante el año 2017 lo más notable ha sido la tramitación de una serie de expedientes de extradición incoados en el Juzgado Central de Instrucción número 5 a raíz de la llamada Operación «The Wall» tras reclamación efectuada por la República Popular China por la comisión de una estafa telefónica masiva que afectó a una gran cantidad de ciudadanos de ese país.

En síntesis, los hechos por los que se formula petición extradicional son los siguientes: a partir del año 2004, personas de Taiwán (China) han venido realizando actividades criminales organizadas de estafa masiva a través de telecomunicaciones e internet contra gran cantidad de víctimas residentes en China continental. Según las investigaciones efectuadas por la Autoridad competente de Seguridad

Pública de China, la organización criminal que comete las estafas está organizada de la siguiente manera:

En primer lugar, el líder del grupo criminal y los miembros principales, se encargan de la inversión, planificación, organización, gestión de trabajos de funcionamiento de los diversos centros, coordinación de recursos de red y canales para blanquear el dinero obtenido por la estafa, de pagar los gastos y de la distribución de los beneficios obtenidos ilícitamente.

En segundo lugar, los cómplices, diseñan las formas de realizar las estafas, crean los engaños y las fórmulas específicas para la consumación de las estafas.

En tercer lugar, se encuentran las personas encargadas de la realización de transferencias y disposiciones del dinero estafado, de los ingresos a cuentas principales y a tarjetas asociadas, y de la prestación de servicios de disposición de efectivos para los propios delincuentes que cometen las estafas.

En cuarto lugar, están los técnicos, encargados de prestar apoyo técnico y de mantenimiento en los locales donde se ejecutan las estafas, por ejemplo, la implantación de troyanos en los ordenadores de las víctimas, la confección de páginas web bancarias falsas, de páginas web de warrants falsas, páginas web de busca y captura gubernamental falsas, etc.

En quinto lugar, se encuentran los telefonistas de los centros de operación de las estafas, que son reclutados para trabajar en centros situados en el país extranjero, encargados de la ejecución de las estafas mediante llamadas telefónicas por internet fraudulentas. Esta organización criminal elige especialmente países del sudeste asiático, de las islas del Pacífico e incluso de África y de Europa, así como de otros lugares, para establecer los locales de operación de la estafa. Usan la telefonía por internet para modificar números de teléfono fingiendo ser funcionarios chinos del gobierno, de la policía, de la fiscalía y de los tribunales. Llamam a las víctimas inventando historias delictivas contra ellas, para que puedan aceptar bajo extorsión y amenazas de vida realizar transferencias de fondos a las cuentas designadas por y/o de los estafadores, y tras el lavado del dinero, son transmitidos a las cuentas del jefe o miembros principales de la organización criminal.

Las personas detenidas en la operación denominada «Great Wall» desarrollada el día 13 de diciembre de 2016 por la Policía española forman parte de la indicada organización criminal. Desde marzo de 2016, estas personas entraron en España e instalaron sus centros de operación de delincuencia para cometer las estafas. Mantenían estre-

chos contactos con otros miembros de la organización en el territorio chino y realizaban organizadas y masivas estafas a residentes en territorio chino, con cuantiosos daños y perjuicios a las víctimas, que tuvieron como consecuencia, incluso suicidios.

Desde marzo de 2016, la organización criminal de Taiwán, bajo la promesa de altos salarios, ha reclutado cómplices para que actúen como telefonistas para cometer las estafas en España, en centros de operaciones ya instalados en las ciudades de Madrid, Alicante, etc. Todos los gastos de sus viajes, tasas de visado, manutención y alojamiento están cubiertos por el Jefe, así como por los principales miembros de la organización delictiva. Tras la llegada a los centros de operación de las estafas en España, fueron formados para ello y realizaban actividades de estafa por telecomunicación e internet, con una remuneración mensual de unos 5.000 Yuanes (aprox. 670 Euros), y una determinada comisión según el volumen de ingresos delictivos conseguido. Los telefonistas estaban bajo el mando del encargado de su centro, y clasificados generalmente en «personal de primera línea», «personal de segunda línea» y «personal de tercera línea».

Finalmente, los estafadores consiguieron que sus víctimas hicieran bajo el engaño y la amenaza, las transferencias de sus fondos a las cuentas indicadas por estos criminales.

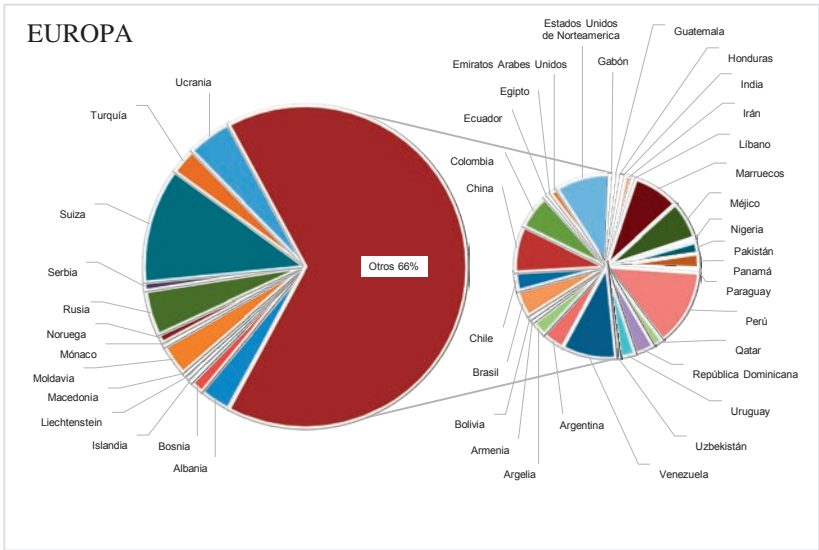
Los supuestos delincuentes que operaban en España engañaban a las víctimas para que hicieran las transferencias del dinero a las cuentas designadas (cuentas primarias), o usaban ordenadores mediante control remoto para el envío del dinero de las víctimas a las cuentas designadas (cuentas primarias), luego avisaban a los locales ubicados en China de la transferencia, distribuían el dinero en cuentas primarias, cuentas secundarias, cuentas del tercer nivel, cuentas del cuarto nivel, etc., hasta que el dinero era ingresado en tarjetas bancarias para poder disponer de él en efectivo en cajeros ATM. Posteriormente, miembros principales de la organización disponían masivamente del dinero en cajeros ATM (cada persona puede mantener en su posesión centenares e incluso miles de tarjetas para la disposición de efectivo), y por medio de bancos clandestinos, hacían transferencias o ingresos en efectivo para la entrega al líder de la organización criminal. Y, por último, el líder de la organización criminal, de acuerdo con la proporción previamente pactada, llamaba por teléfono a sus centros de operación, a para pagar sus «salarios».

Los daños y pérdidas económicas ocasionadas ascienden a 16,12 millones de euros.

En total se han tramitado 228 expedientes de extradición, informando favorablemente el fiscal a la petición de la República Popular

en el trámite del artículo 13 de la LEP. A efectos de simplificación y agilización del trámite, se hizo un modelo común por el coordinador del servicio, que se distribuyó entre todos los fiscales intervinientes.

La Sala de lo Penal, en una serie de Autos dictados a partir del 21 de diciembre de 2017, ha accedido a la extradición de todas y cada una de las personas requeridas, en consonancia con el informe del fiscal.



Se han dictado 297 Autos por las diferentes Secciones de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (de los cuales 213 son de la Operación «The Wall»). Los Autos dictados por el Pleno de la Sala al resolver los Recursos de Súplica interpuestos en Expedientes de Extradición de esta Fiscalía han sido 36, siendo 33 confirmatorios, 1 de archivo por cese de la reclamación y 2 estimatorios (Extradición. 23/16 del JCI 4, por el que se deniega la entrega, y Extradición. 44/16 del JCI 1 por el que se deniega la entrega). No ha habido ningún auto estimatorio en parte.

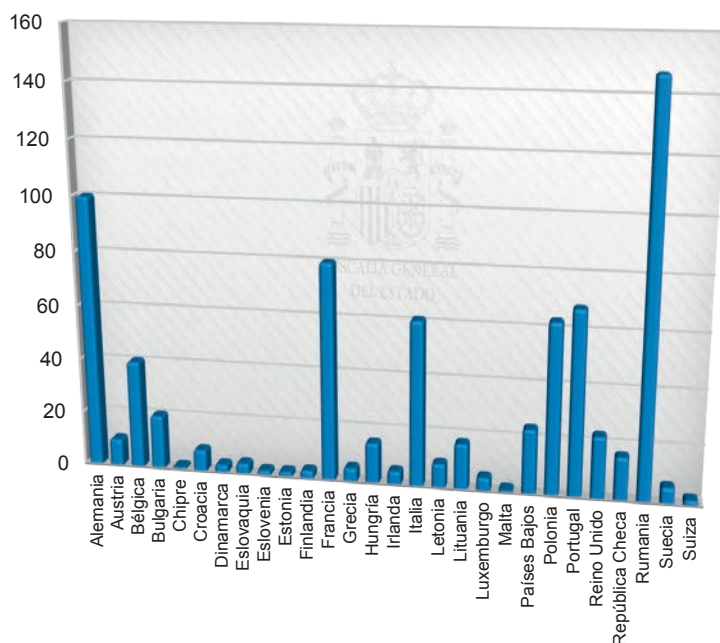
Los países que más reclamaciones extradicionales han efectuado a España han sido Suiza con 26 extradiciones, seguido de Perú con 20 extradiciones, y luego Venezuela y Estados Unidos de Norteamérica con 14 extradiciones cada uno.

4.10.2.2 Órdenes Europeas de Detención

Durante el año 2017, se han incoado 740 OEDES, cifra que supone una apreciable disminución de 45 asuntos respecto a 2016. En total se han dictado 248 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 517 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 2017, nuevamente ha vuelto a ser Rumania el país que más reclamaciones ha solicitado con un total de 147, siguiéndole Alemania con 100 y Francia con 80, siendo el cuarto Portugal con 60, siendo los tres primeros países los que siguen liderando las peticiones, si bien ahora el cuarto ha sido Portugal en detrimento de Italia, al haberse dado un apreciable incremento del país vecino (15 peticiones más que el año pasado).



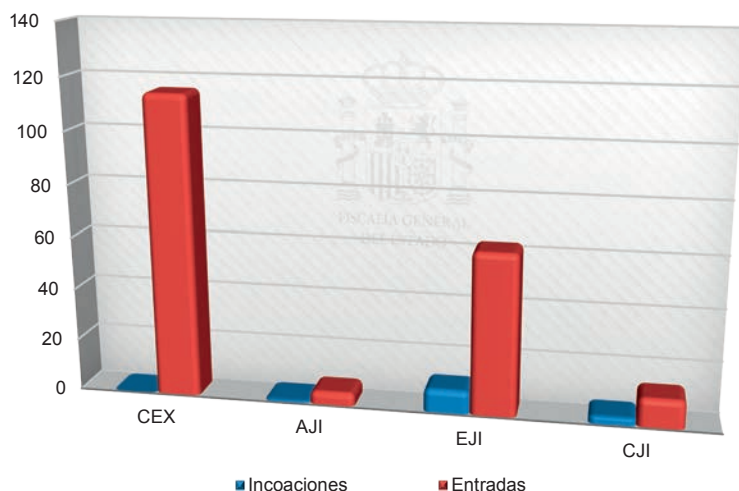
Comparecencias del art. 505 en OEDES y Extradiciones celebradas por los Juzgados Centrales de Instrucción de esta audiencia nacional en OEDES y Extradiciones.

País	Total
JCI N.º 1.....	139
JCI N.º 2.....	156
JCI N.º 3.....	163
JCI N.º 4.....	129
JCI N.º 5.....	161
JCI N.º 6.....	138
	886

4.10.2.3 *Cumplimiento de Condenas dictadas en el extranjero y Cesiones de Jurisdicción*

	Incoados	Entradas
CEX.....	0	115
AJI.....	1	5
EJI.....	9	62
CJI.....	3	11
Total.....	13	193

AJI: Auxilio Judicial Internacional.
EJI: Expediente Judicial Internacional.
CEX: Cumplimiento de Condenas dictadas en el extranjero.
CJI: Cesiones de Jurisdicción Internacional.



Indultos: 4

4.10.2.4 *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.

Tras las disposiciones básicas y comunes para todos los instrumentos de reconocimiento mutuo, el legislador dedica el título III y título IV, al procedimiento para el reconocimiento de las penas impuestas por los Tribunales de los países de la Unión Europea y su ejecución en España.

La competencia para el reconocimiento y ejecución en España de las resoluciones condenatorias dictadas, por otros estados miembros, en las que se imponen penas o medidas privativas de libertad o medidas de libertad vigilada, corresponde al Juzgado Central de lo Penal, de conformidad con lo establecido en el artículo 64.2 de la citada Ley, por lo que todas las resoluciones judiciales dictadas al amparo de lo establecido en el artículos 77 y siguientes y 101 y ss. de la Ley, se

reconocen y ejecutan exclusivamente en la Audiencia Nacional, previo preceptivo informe del Ministerio Fiscal, representado por la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

En relación a estos procedimientos y en lo que hace al año 2017 (como podrá verse en los cuadros explicativos), se incoaron 76 causas, dictando resolución de reconocimiento y ejecución en España de las sentencias dictadas por los Tribunales de la Unión Europea en 37 de ellas; se ha concedido en 7 ocasiones la suspensión de la pena y se han reconocido 3 condenas de libertad vigilada y ha sido necesario llevar a cabo 3 adaptaciones de condena. En total las entradas que se han producido en esta materia durante todo el año 2017 es de 498.

Se ha denegado el reconocimiento y ejecución en España de 12 sentencias, fundamentalmente por falta de arraigo familiar, laboral y/o social del condenado en nuestro país.

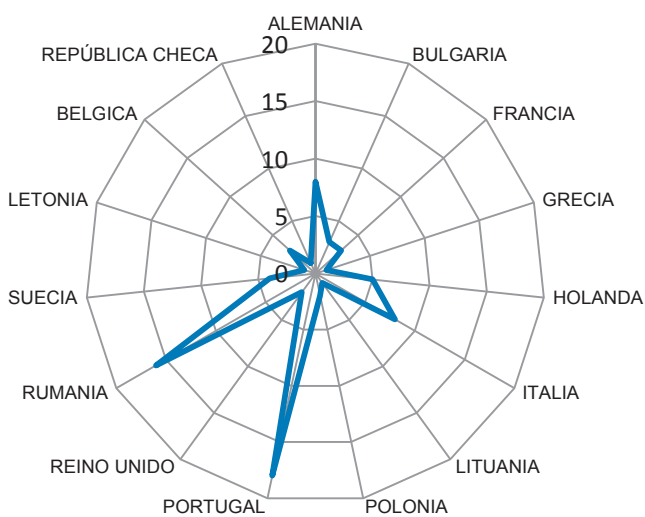
En la actualidad se han acordado 11 archivos definitivos y existen 18 procedimientos pendientes de resolución.

Los países que más han solicitado el reconocimiento y ejecución de sus sentencias son: Rumania (9), Portugal (7), Alemania (6), Bulgaria (3), Suecia (3), Italia (2) y Polonia (2). Sólo han presentado una solicitud, los siguientes países: Bélgica, Francia, Grecia, Letonia y Lituania.

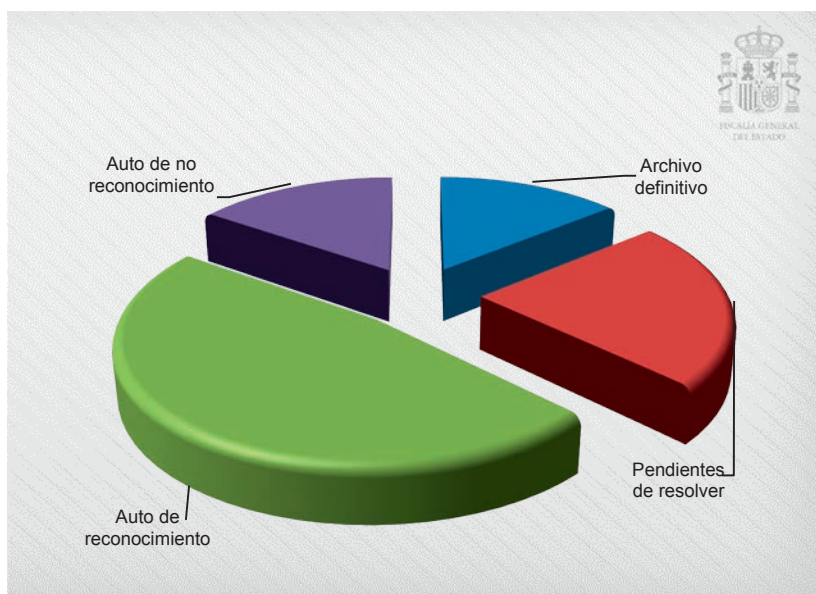
Se adjunta una tabla explicativa:

ERE/COMISIONES ROGATORIAS

Alemania	8
Bélgica	3
Bulgaria	3
Francia	3
Grecia	1
Holanda	5
Italia	8
Letonia	1
Lituania	1
Polonia	2
Portugal	18
Reino Unido	2
República Checa	1
Rumania	16
Suecia	4
Total	76



Archivo Definitivo	11
Pendientes de Resolver	18
Auto de Reconocimiento	37
Auto de No Reconocimiento	12



ARCHIVO DEFINITIVO

Grecia	1
Holanda	2
Italia	2
Portugal	3
Reino Unido	1
Rumania	2
Total	11

PENDIENTES DE RESOLVER

Bélgica	1
Francia	2
Holanda	3
Italia	4
Portugal	4
Reino Unido	1
Rumania	2
Suecia	1
Total	18

AUTO DE RECONOCIMIENTO

Alemania	6
Bélgica	1
Bulgaria	3
Francia	1
Grecia	1
Italia	2
Letonia	1
Lituania	1
Polonia	2
Portugal	7
Rumania	9
Suecia	3
Total	37

	Libertad vigilada	Prisión	Suspensión de pena	Total
Alemania		5	1	6
Bélgica	1	–	–	1
Bulgaria	1	2	–	3
Francia	–	1	–	1
Grecia	–	1		1
Italia	–	1	1	2
Letonia	–	1	–	1
Lituania	1	–	–	1
Polonia	–	–	2	2
Portugal	–	7		7
Rumania	–	6	3	9
Suecia	–	3	–	3
Total	3	27	7	37

AUTO DE NO RECONOCIMIENTO

Alemania	1
Bélgica	1
Holanda	2
Italia	1
Portugal	3
República Checa	1
Rumania	3
Total general	12

	2017	Años Anteriores
Archivo definitivo	11	54
Pendientes de resolver	18	0
Auto de reconocimiento	37	67
Auto de no reconocimiento	12	16

INDULTOS INCOADOS 2017

País	
Rumania	1

4.10.2.5 *Comisiones Rogatorias Internacionales*

COMISIONES ROGATORIAS PASIVAS – AÑO 2017

Alemania	3
Austria	2
Bélgica	4
Colombia	1
El Salvador	1
Francia	2
Italia	1
Países Bajos	2
Perú	2
Portugal	1
Principado de Liechestein	1
Reino Unido	1
Total	21

COMISIONES ROGATORIAS PROCEDENTES DE LOS JUZGADOS CENTRALES DE INSTRUCCIÓN (DICTÁMENES DE SERVICIO-AÑO 2017)

Alemania	6
Andorra	3
Argentina	3
Bélgica	2
EE. UU.	2
Finlandia	1
Francia	5
Grecia	1
India	1
Italia	2
Liechestein	1
Luxemburgo	1
Marruecos	2
Montenegro	1
Países Bajos	3
Perú	1
Polonia	2

Portugal	11
Reino Unido	1
República Serbia	1
Rumania	1
Suecia	1
Suiza	4
Total	56

4.10.2.6 *Equipos Conjuntos de Investigación*

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 marco de dichas competencias, la Fiscalía de la Audiencia Nacional ha participado desde que la Ley entrara en vigor en la constitución y dirección de equipos conjuntos de investigación tanto en materia de terrorismo como en materia de delincuencia organizada de todo tipo, bien de forma exclusiva cuando se han constituido en diligencias de investigación, bien de forma conjunta con los Juzgados

Centrales de Instrucción, cuando éstos se han incorporado como Autoridades competentes y jefes de ECI, si las diligencias han sido judicializadas.

Los equipos conjuntos 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
02/10/17	Francia	Terrorismo	Atentado en Cambrils y en Barcelona el 17/08/2017

4.11 Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de Penas

4.11.1 DATOS ESTADÍSTICOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA DE VIGILANCIA PENITENCIARIA

	No Terrorismo	Terrorismo	Total
Permisos.....	521	119	640
Petición y Queja.....	447	767	1240
Libertad Condicional.....	117	2	119
Clasificación.....	171	151	322
Redención	16	47	63
Redención Ext	3	16	19
R. Alzada	131	199	330

	No Terrorismo	Terrorismo	Total
Rf. Condena	37	4	41
Proced. Genérico	7	–	7
Libertad Vigilada	1	–	1
Queja C/Interv	5	3	8
Total expedientes	1456	1308	2764
Artículo 100.2	6	2	8

RECURSOS DE APELACIÓN

	No terrorismo	Terrorismo	Total
Permisos.	12	25	37
Clasificación.	2	2	4
Petición y Queja.	2	6	8
Total			49

4.11.2 EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN

Puede señalarse como actividad más relevante realizada por la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria de la Audiencia Nacional durante el año 2017 los siguientes puntos:

- Recurso en aplicación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito (LEV), relativo al derecho de información de las víctimas en la ejecución del penal. 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.

- Desde la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria se está apoyando a las asociaciones de víctimas del terrorismo. En esta dirección se han mantenido reuniones con todas las asociaciones de víctimas, así como con toda víctima del terrorismo que se ha interesado por conocer los derechos que pudieran tener en el ámbito penitenciario. Fruto de esta colaboración ha sido el apoyo dado a la Asociación Dignidad y Justicia en el recurso de queja entablado por la concesión de permiso extraordinario al que fue jefe de los comandos terroristas de ETA hasta el momento de su detención FJGG.

4.11.2.1 *Recurso de queja planteado por D. Daniel Portero de la Torre y la Asociación Dignidad y Justicia*

El Ministerio Fiscal apoyo el recurso de la Asociación Dignidad y Justicia entablado por la concesión de permiso extraordinario a que fue jefe de los comandos terroristas de ETA hasta el momento de su detención.

4.11.2.2 *Recurso apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal por el uso del velo islámico (hijab)*

La sección de Vigilancia Penitenciaria interpuso recurso de apelación contra el Auto del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria que estimó la pretensión de la interna en utilizar el velo islámico.

Los argumentos alegados por la Fiscalía fueron tenidos en cuenta por la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en su Auto de 17 de julio de 2017, al estimar el recurso interpuesto de prohibir el uso del hijab.

4.11.3 REDENCIÓN ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA

Todos los años merece un capítulo especial en la memoria de la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria los beneficios penitenciarios. Esto es, la redención ordinaria y extraordinaria y ello es así por cuanto una gran mayoría de los penados de la Audiencia Nacional en materia de terrorismo de ETA o del GRAPO lo son precisamente por el Código Penal, Texto Refundido de 1973.

4.11.3.1 *Redención ordinaria*

El artículo 100 del Código Penal de 1973 y los artículos 73 y siguientes del Reglamento de Prisiones de 2 de febrero de 1956, previenen la posibilidad de redención de penas por el trabajo, lo que podrá producirse siempre y cuando se produzca el elemento fáctico de la misma, que es el mero trabajo en el supuesto de las redenciones ordinarias.

La doctrina constitucional sobre esta cuestión es clara, atendiendo a la posibilidad de su aplicación en el caso de realizar el penado un trabajo, y asimismo en el supuesto de que el penado no pueda realizar trabajo alguno por causa de la inexistencia de tal posibilidad por defecto de la Administración del Centro Penitenciario.

La Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en los casos en los que el interno se niega a realizar cualquier tipo de trabajo ha admitido la tesis de la Fiscalía, en el sentido de desestimar los recursos interpuestos. En este sentido considera que el no querer trabajar voluntariamente no es una conducta inocua, ya que resulta incomprensible, y contrario a todo principio de trato igual ante la Ley, a que el penado que no trabaje obtenga el mismo beneficio que el que trabaja.

No existe ni en la doctrina ni en la Ley ninguna regla que imponga la aplicación de este tipo de redención, cuando habiendo trabajo en el Centro Penitenciario el penado no quiere realizarlo voluntariamente. En la normativa penitenciaria no existe causa de baja de redención por no querer trabajar, pero evidentemente si no se realiza dicho trabajo voluntariamente por el penado no puede aplicarse la misma al no existir el elemento objetivo correspondiente.

Que en la normativa penitenciaria no esté especificada como causa de baja la negativa, no quiere decir, que la no aplicación de las redenciones ordinarias por trabajo al que no trabaje sea contrario a la misma, ya que de otro modo se menoscabaría la posición del que trabaja y asimismo se produciría un acortamiento automático de la condena desde el mismo momento de que transcurrieren los dos días de prisión que darían lugar al tercero redimido, lo que es contrario a toda interpretación lógica de dicha normativa.

4.11.3.2 *Redención extraordinaria*

El artículo 71 del Reglamento de servicios de prisiones de 1956 prevé para los condenados por el Código Penal, TR1973, el beneficio penitenciario de redención extraordinaria, concretamente un día para cada jornada laboral. Esta reducción de la pena exige una serie de requisitos: especial laboriosidad, disciplina y rendimiento en los trabajos que se realicen.

Unido a lo anterior para la aplicación de la redención extraordinaria se exige que el interno tenga una evolución positiva en el proceso de reinserción. La Sección Primera de la Sala de lo Penal exige como criterio general para los condenados por delitos de terrorismo, que el interno asuma la convicción de que el delito perpetrado fue una actuación injusta e innecesaria que causó innecesarios daños a sus víctimas y vulneró las más elementales normas de convivencia.

En materia de redenciones extraordinarias la Sección Primera ha variado su planteamiento. En este sentido, en un primer momento,

aplicaba estas redenciones a los presos de la organización terrorista ETA condenados por hechos terroristas, acogidos a la denominada «vía Nanclares». En esos casos el penado se ha desvinculado públicamente de la organización terrorista, ha pedido perdón a las víctimas y ha repudiado su propia actuación delictiva. Ha sentado, por lo tanto, unas sólidas bases para su reinserción social, uno de los objetivos de la condena. Por ello, las actividades extraordinarias ejecutadas durante el cumplimiento de la condena, en cuanto demostrativas de un esfuerzo adicional para el cumplimiento de los objetivos de la pena, son merecedoras de la reducción de la condena inicialmente impuesta.

Lo transcrito el párrafo anterior es la tesis de la Sección Primera para los condenados por su pertenencia a la organización terrorista ETA, actualmente acogidos a la «Vía Nanclares», es decir internos que han realizado manifestación pública de separarse de citada organización terrorista.

Posteriormente, la Sección Primera ha aprobado redenciones extraordinarias para internos de la organización terrorista que no están incluidos en la «Vía Nanclares», aprobando redenciones por estudios en la UNED. En estos casos argumenta: «En el programa individualizado de tratamiento se mencionaba de manera concreta en el capítulo de objetivos específicos la mejora del desarrollo personal y el potenciar actividades positivas. El estudio es una actividad intelectual que encaja con precisión en los objetivos propuestos –como evidencia el propio Centro en su hoja de puntuaciones por participación en actividades del Pit, que ha aportado el recurrente y consta en su expediente judicial penitenciario, correspondiente al tercer trimestre del año 2007, en el que se reconoce expresamente que las «Carreras UNED» que cursaba el condenado estaban contempladas como «actividades y programas de tratamiento».

Para finalizar con este apartado hay que señalar que se han aprobado redenciones extraordinarias por cursos de inglés y estudios universitarios. Se han denegado por taller de alfarería.

4.11.3.3 *Redenciones en cárceles extranjeras*

Por el momento la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional desestima la pretensión de aprobar redenciones ordinarias o extraordinarias de periodos de tiempo cumplidos en cárceles extranjeras. El Fundamento es por entender que tanto las redenciones ordinarias como extraordinarias conforme a lo regulado en el Reglamento de servicios de 1956, tienen un carácter específico en relación con

labores realizadas por el penado en el Centro Penitenciario, sin que en ningún caso se produzca una aplicación automática de las mismas, para lo que se debe tener conocimiento de si se ha realizado actividad alguna, conforme a la legislación del Estado en que cumpliera la condena.

4.11.4 EN ORDEN A LOS RECURSOS INTERPUESTOS PERMISOS DE SALIDA A PENADOS CLASIFICADOS EN SEGUNDO GRADO DE TRATAMIENTO, CONDENADOS POR SU INTEGRACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN TERRORISTA ETA

En esta materia se continúan aprobando los permisos por parte de la Sección Primera de la Sala de lo Penal, como también por el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria a internos penados por delitos relacionados con la Organización terrorista ETA, u otras organizaciones criminales, que les resta como cumplimiento de la condena más de 10 años de prisión, en contra del criterio del Ministerio Fiscal y de Instituciones penitenciarias.

4.11.4.1 *La argumentación de las resoluciones de la Audiencia Nacional*

Bien del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria; bien de la Sección Primera de la Sala de lo Penal –única con competencia para resolver los recursos interpuestos en el ámbito penitenciario– para la concesión de estos permisos ordinarios de salida son; por una parte objetivos, es decir, que reúnan los requisitos regulados en el artículo 47 de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 26 de septiembre de 1979, y sus sucesivas modificaciones, y en los artículos 154 a 158 del Reglamento Penitenciario de 9 de febrero de 1996. Del estudio de los preceptos anteriormente citados se desprende, que para la concesión de este tipo de permisos se exigen tres requisitos; el primero que se encuentre clasificado en segundo grado de tratamiento de la condena o condenas; el segundo que el interno haya extinguido la cuarta parte de la condena, y finalmente que no haya observado mala conducta.

Por otra parte, la Audiencia Nacional concede a estos penados el permiso, por estimar que los permisos de salida dan respuesta al derecho al interno a que se facilite su relación con el exterior, para preparar su vida libertad. También valora positivamente el hecho de pedir perdón públicamente a las víctimas, el abandono de la lucha armada y consecuentemente ser expulsados de la citada Organización Terro-

rista, el colaborar con la Administración de Justicia, así como el abono de la responsabilidad civil.

4.11.4.2 *El Ministerio Fiscal ha interpuesto recursos a estas resoluciones*

Por entender que estos internos solo reúnen los requisitos objetivos mencionados. Estos requisitos son el mínimo necesario para la concesión del permiso, pero ello no significa que cumplidos los mismos sea necesaria la concesión del mismo de una forma automática, como realiza la Audiencia Nacional. Además, como declara la doctrina del Tribunal Constitucional han de darse otras circunstancias que aconsejen su denegación, en atención a los fines del permiso, esto es, tienen como exigencia el cumplir con una de las finalidades de las penas privativas de libertad, la reeducación y reinserción social, cooperando a la preparación de la libertad del interno, consecuentemente, argumenta el Tribunal Constitucional, que cuanto más lejana es la fecha del cumplimiento de la condena menor necesidad existirá en aplicar una medida que tiene como finalidad primordial, aunque no única, la preparación de la vida en libertad –sentencias 13 de enero y 22 de abril de 1997, 8 de noviembre de 1999, entre otras–.

Además de la lejanía de la fecha del cumplimiento de la condena, lo que incide en una menor necesidad de la preparación de la vida en libertad.

Por otra parte, estos internos no han colaborado con la administración de justicia. En este sentido no se puede negar que el interno ha cometido los más graves delitos contra el orden democrático, contra la integridad y seguridad de las personas, dentro de una Organización Terrorista. Como es sabido dicha Organización desde el año 1960 ha provocado aproximadamente 1.000 víctimas, de las cuales al día de hoy hay 349 víctimas mortales de los que se conoce su autoría. Por los delitos que fueron condenados estos penados, se desconocen los autores el nombre de las personas que dieron la orden para cometer los ataques terroristas, quien eran las personas que le entregaban las armas. Ante esta situación el interno no ha cooperado con la Administración de Justicia.

En lo que se refiere al perdón a las víctimas, hay que señalar que aparte de la generalidad del perdón, no consta en los expedientes el perdón de las víctimas habidas por los atentados efectuados por los penados. Llegados a este extremo, se quiere dar trascendencia al posible perdón de las víctimas del terrorismo, cuando por imperativo de la legislación penitenciaria no pueden ser parte en los expedientes penitenciarios; bien sea en la concesión de permisos ordinarios de salida; bien sea en la aplicación del régimen flexible del artículo 100.2 del RP y por tanto su voz no puede ser escuchada.

El pago de las cuantiosas responsabilidades civiles a las que han sido condenados oscila entre 20 y 30 euros mensuales.

Para terminar con este escrito hay que señalar que se ha aprobado permiso de salida ordinario, aun cuando el interno no ha reconocido totalmente las acciones criminales, lo que supone un defectuoso cumplimiento de su propio Auto.

4.11.5 REINSERCIÓN PENITENCIARIA, APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 100.2 DEL REGLAMENTO PENITENCIARIO, COMO MEDIDA DE REINSERCIÓN PENITENCIARIA A INTERNOS CONDENADOS POR ACTIVIDADES TERRORISTAS.

En este apartado hay que señalar el mantenimiento de la Política Penitenciaria seguida en los últimos años tendente a quebrar la disciplina de obediencia a la Organización Terrorista ETA, mediante la aplicación del artículo 100.2 del Reglamento penitenciario regula «Clasificación penitenciaria y principio de flexibilidad. 1. Además de las separaciones señaladas en el artículo anterior, tras el ingreso los penados deberán ser clasificados en grados. Los grados serán nominados correlativamente, de manera que el primero se corresponda con un régimen en el que las medidas de control y seguridad serán más estrictas, el segundo con el régimen ordinario y el tercero con el régimen abierto. 2. No obstante, con el fin de hacer el sistema más flexible, el Equipo Técnico podrá proponer a la Junta de Tratamiento que, respecto de cada penado, se adopte un modelo de ejecución en el que puedan combinarse aspectos característicos de cada uno de los mencionados grados, siempre y cuando dicha medida se fundamente en un programa específico de tratamiento que de otra forma no pueda ser ejecutado. Esta medida excepcional necesitará de la ulterior aprobación del Juez de Vigilancia correspondiente, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad».

En definitiva, el artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario, como manifestación del principio de flexibilidad en la ejecución de la pena privativa de libertad permite la adopción de un modelo de ejecución que combina los elementos de los distintos grados clasificatorios, en relación a cada penado individualmente considerado. En años anteriores se aplicó este principio a aquellos internos que se habían dissociado de la Organización Terrorista ETA, que han abandonado la violencia terrorista y del ETA, han perdido perdón a las víctimas del terrorismo y empiezan a satisfacer las indemnizaciones impuestas en sentencia, y que tienen más del 60 % de la condena cumplida independientemente que fueran condenados por los más graves delitos de asesinato, lesiones, estragos...con penas acumuladas de 30 años.

Conviene hacer las siguientes precisiones:

- No se les ha exigido el «arrepentimiento activo».
- Han hecho manifestación más o menos pública de abandono de lucha armada y de la Organización terrorista ETA.
- Estos internos han pedido perdón a las víctimas del terrorismo, sin embargo, no se les ha exigido que ese perdón sea a las víctimas de sus delitos.
- Abono de la responsabilidad civil. En estos casos el abono de la responsabilidad civil es más simbólico, que una auténtica forma de reparar el daño ocasionado a los perjudicados y víctimas de sus delitos.

En este sentido se concedió el artículo 100.2 del RP, por parte del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria a RCS, condenado por ser uno de los autores del ataque terrorista realizado por la Organización Terrorista ETA contra el edificio de la entidad mercantil «Hipercor», que origino 21 fallecidos, 46 heridos, además de números daños personales.

4.12 Coordinación para la protección y tutela de las víctimas de delitos de terrorismo

A lo largo de 2017, en la referida materia se ha desarrollado la siguiente actividad: Se han emitido 13 informes a petición de la Dirección de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior; 10 informes a solicitud de la Oficina de Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, y otros 2 respondiendo a solicitudes formuladas por las propias víctimas, directas o indirectas.

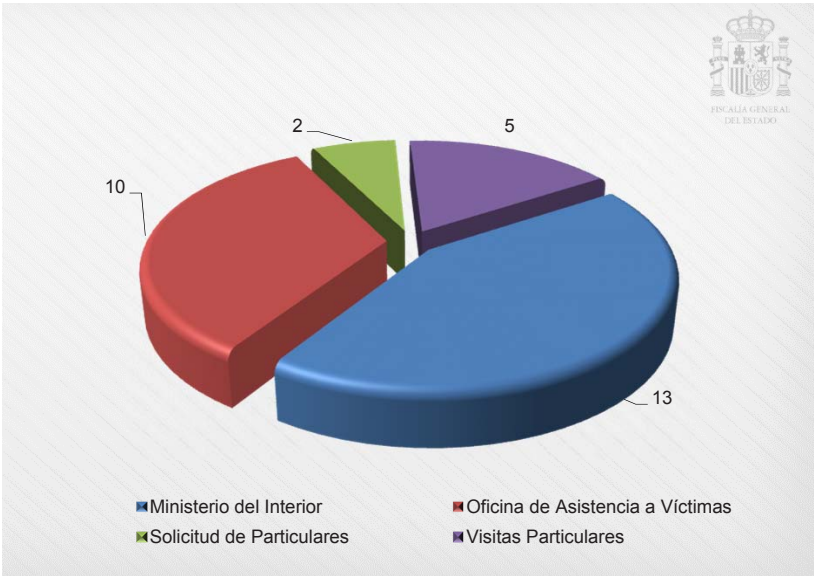
Se ha mantenido en la sede de la Audiencia Nacional diversas reuniones, tanto con las funcionarias de la Oficina de Víctimas como con la Dirección General de Protección de Víctimas del Ministerio del Interior, con el fin de coordinar el trabajo conjunto y se ha recibido en la sede de la Fiscalía a 5 víctimas de atentados.

Las cuestiones planteadas, tanto en la visitas como en los informes, son de diversa índole: la mayoría de las víctimas solicitaron información sobre la situación en la que se encuentran los procedimientos que están sobreseídos provisionalmente o ya archivados y el motivo de dicha resolución, demandando conocer las actuaciones practicadas en aquellos sumarios relativos a atentados cometidos por miembros de la organización terrorista ETA en los que no se ha podido juzgar a los presuntos autores, bien por desconocerse su identidad, bien por falta de indicios suficientes o por ignorarse su paradero.

Los informes solicitados por la Dirección General de Protección de Víctimas del Terrorismo, están relacionados con las solicitudes formuladas por ciudadanos, que se consideran víctimas del terrorismo, para que se les reconozca tal condición o que se les conceda mayor indemnización que la otorgada en sentencia, por los daños corporales y psíquicos sufridos a consecuencia de los atentados. Para atender a tales solicitudes es necesario acreditar que en los procedimientos penales incoados a consecuencia de actos terroristas ostentaban la condición de víctimas, siendo tal informe el que solicita el organismo oficial citado a la Fiscalía de esta Audiencia.

Por otro lado, la Fiscalía ha contactado telefónicamente con los familiares de ciudadanos españoles, víctimas de atentados terroristas ocurridos en los países europeos, con el fin de poner en su conocimiento las funciones encomendadas a la Coordinación para la protección y tutela de las víctimas y ofrecerles información o cualquier ayuda que precisen, dentro de las funciones que corresponden a la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Ministerio del Interior	13
Oficina de Asistencia las Víctimas	10
Solicitud de Particulares	2
Visitas Particulares.	5



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 respecto no solo a los hechos delictivos de los que conoce, sino también al tratamiento sancionador de los mismos, toda vez que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.4 de la 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 en la aplicación y duración de las medidas para los tipos delictivos competencia del Juzgado Central de menores, (Artículo 10.2 y 3), plazos específicos de prescripción del delito, que se regirá por las normas contenidas en el Código penal (artículo 15.1.1.º) y plazos también específicos respecto al tiempo de la duración de la detención de los «menores terroristas», entendiendo por tales (artículo 384 bis de la LECrim) al menor integrado o relacionado con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, al señalar el artículo 17.4 de la L. O 5/2000 que «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 (artículo 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, Fiscal de Sala Coordinador 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 2017 ha sido uno el funcionario adscrito a dicha Fiscalía, cubriéndose las bajas por enfermedad, permisos o cualquier otra incidencia por otro funcionario, anteriormente adscrito en exclusividad a la Fiscalía de Menores y que por necesidades del servicio ha sido adscrito a otras secciones de la Fiscalía. 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.

Cuenta asimismo con el Equipo Técnico de Menores, radicado en la 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 programa informático de incoación, tramitación, registro de las diligencias preliminares y expedientes, lo que conlleva la dificultad de control inmediato de los expedientes y sus incidencias, al tener que efectuarse el control 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 n.º 1 y 2 de 2012) podemos decir que se ha producido 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 continúa, 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 mantuvo a lo largo del año 2015, en el que han sido incoadas un total de 28 Diligencias Preliminares. Durante el año 2016 se incoaron 22 Diligencia Preliminares, de las que 15 están relacionadas con el terrorismo yihadista.

En 2017 el número de Diligencias preliminares incoadas han sido también 22, 17 expedientes de reforma y 5 expedientes de OEDE pasivas, manteniéndose en vigor 6 Órdenes internacionales de detención de menores desplazados e integrados en el estado islámico.

4.13.3 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

Teniendo presente lo mencionado en el capítulo anterior reseñar que la Fiscalía de Menores de la Audiencia Nacional ha incoado en 2017, 22 Diligencias Preliminares, principalmente por delitos de relacionados con el terrorismo yihadista: integración y enaltecimiento terrorista (un total de 13), de las cuales han pasado a Expediente de reforma 13 de ellas, a los que hay que unir los expedientes incoados en virtud de diligencias Preliminares incoadas a finales de 2016, (un total de 4 expedientes).

En relación con el terrorismo yihadista es destacable no sólo su incremento numérico, sino fundamentalmente la naturaleza de los delitos investigados, pasando de los 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.

Este año también ha sido significativa la existencia de dos expedientes vinculados con la organización terrorista ETA y pendientes de alegaciones en los que se han visto implicados, aparte de personas mayores de edad penal, dos menores en uno de ellos (expediente 2/17, «agresión a Guardias Civiles en Alsasua») y 6 menores en otro de ellos (expediente 4/17) por actos de Kale Borroka (lesiones, daños, atentados, etc.) ocurridos en marzo de 2017 en Pamplona.

Igualmente es de reseñar cómo a instancia de esta Fiscalía de menores han sido emitidas 6 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 1, 6, 8, 9, 14, 16, 17, 18 fueron archivadas por no considerarse los hechos constitutivos de delito, por no haberse podido aportar suficientes indicios como para su continuación, por ser el «investigado» menor de 12 años, o por muerte del menor ((DP 14/17, «atentado de Barcelona»).

Durante el año 2017 se han dictado 3 Sentencias por el Juez Central de Menores, la 1/17, de 31 de julio, la 2/17 (absolutoria de un delito de autoadoctrinamiento, conforme a la nueva doctrina jurisprudencial) de 5 de diciembre (por la que se condena a un menor por delito de enaltecimiento del terrorismo) y la 3/17 de 5 de diciembre (por enaltecimiento 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 2017 se han incoado 5 relativas a Órdenes Europeas de Detención y Entrega de menores, de las que todas se han archivado tras acordarse y materializarse la entrega, siendo significativa la gravedad de los delitos objeto de reclamación (homicidios dolosos y robos agravados).

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) 8 fueron archivadas, y el resto pasaron a expediente de reforma, de los cuales dos fueron sobreesidos provisionalmente, estando el resto en instrucción (OT,

etc.), con escrito de alegaciones con señalamientos ya efectuados o pendientes de conclusión a la espera de alguna diligencia.

La estimación personal del 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 del hecho de la íntima conexión que existe entre estos expedientes que se siguen por integración y las Diligencias Previas/Sumarios que se siguen en los diferentes Juzgados Centrales 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 delitos cometidos por menores en el extranjero) o bien se remiten por el Juzgado Central de Instrucción 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 2017 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 existieron durante el año 2017 reclamaciones civiles.

4.14 La actividad de la Fiscalía en la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Tanto en las Secciones como en los Juzgados Centrales se ha producido una disminución de las actuaciones llevadas a cabo por esta sección.

En 2016 se emitieron 429 informes de competencia y un total de 534 para las Secciones, mientras que este año han sido, respectivamente, 229 y 310. Se han contestado 13 demandas de derechos fundamentales

frente a las 37 del año 2016. Solo han aumentado los dictámenes de asistencia jurídica gratuita, que fueron 75 en 2016, y en este 130.

Para los Juzgados Centrales en el año 2017 se han emitido 306 dictámenes sobre inadmisibilidad, jurisdicción, competencia y recurso de súplica, frente a los 527 del pasado año. Los informes en Procedimientos de Derechos Fundamentales han sido 16 frente a los 30 del año 2016.

Han aumentado los informes y actuaciones relativos a la Comisión de Propiedad Intelectual –Sección Segunda– y se mantienen igual la de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

Esta disminución de informes emitidos se ve compensada por una disminución de las solicitudes de dictámenes repetitivos sobre competencia, en materias como sanciones y responsabilidad patrimonial y un aumento de los que presentan una mayor complejidad y dificultad técnica.

La disminución se explica por diversos factores: una disminución de la litigiosidad en general y una mejor asunción de las normas que regulan la competencia por los abogados de los demandantes.

No así por una mejor información por parte de la Administración que, a la hora de informar sobre el recurso contencioso procedente, sigue sin concretar en muchos casos el órgano competente ante el que cabe interponer el recurso. Tampoco la Administración ayuda a resolver en muchas ocasiones quién es el órgano judicial competente para conocer el recurso, al no precisar, aunque está obligada a ello, si la Autoridad que aparece como firmante de la resolución lo hace ejerciendo competencias propias o delegadas.

Esta disminución de trabajo ha permitido que los asuntos los despacharan, aunque con dificultad, menos Fiscales, lo que hubiera sido imposible de mantenerse las cifras de otros años: Hasta finales de abril los asuntos de las secciones los despachaba un fiscal, y los de los Centrales una Fiscal. A partir de ese momento, el Fiscal encargado de despachar los asuntos de las secciones se hizo cargo de despachar todo menos los asuntos de derechos fundamentales de los juzgados. A partir del mes de octubre un segundo Fiscal se ha hecho cargo de despachar una parte de los asuntos.

Es de señalar que la experiencia nos hace ser conscientes de que la disminución de trabajo producido este año puede invertirse por factores como un aumento de la convocatoria de huelgas lo que conlleva una impugnación de los servicios mínimos establecidos. Una, o más de una, resolución que afecte a un colectivo, lo que llevaría a todos sus componentes o a buena parte de ellos a impugnarla y se tramitarían, como se ha venido haciendo, aunque la Fiscalía se ha opuesto a ello en varios casos, en procedimientos separados. Así como por otros factores no previstos.

Últimamente se ha personado el Fiscal Coordinador del servicio en un procedimiento ordinario en defensa de los consumidores y usuarios y propugnando se plantee una cuestión prejudicial ante el TJUE. A raíz de esto, se nos ha dado traslado de otros procedimientos ordinarios, a fin de que se pronuncie el Fiscal sobre la conveniencia de plantear una cuestión de prejudicialidad. De mantenerse esta tónica, el trabajo a cargo de esta Fiscalía aumentaría considerablemente.

En materia de derechos fundamentales lo que puede hacer aumentar los recursos es el interés de los recurrentes en no agotar la vía administrativa, por cuanto, por lo demás, en principio el Procedimiento de Derechos Fundamentales no está dando satisfacción a quienes buscan una justicia rápida.

Por último, quiere este Fiscal una vez más señalar, como ha hecho otros años, la conveniencia de introducir una modificación en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que modifique el momento en que debe hacer alegaciones y contestar la demanda el Fiscal.

El hacerlo, como ahora, al mismo tiempo que la Abogacía del Estado, le priva del conocimiento de la versión de la administración que es importante por todo, pero sobre todo para conocer el presupuesto fáctico más completo en que se basa, pero, además, transmite una sensación de parcialidad al tender a identificársele con el defensor de la administración, en lugar de considerársele, como es, imparcial y defensor de la legalidad.

4.14.1 ACTUACIONES ANTE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA AUDIENCIA NACIONAL

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO – SECCIONES

Intervención en Procedimiento en representación del Ministerio Fiscal	1
Informes sobre Competencia	229
Falta de Jurisdicción	14
Cuestión de Inconstitucionalidad	20
Cuestión de Prejudicialidad	23
Reproducción Actuaciones	–
Informe de Menores	5
Comparecencia art. 117	6
Apelación	6
Ejecuciones	–
Denuncia	–

Revisión	6
Otros	–
Total	310

PROCEDIMIENTOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Incoaciones	18
Asuntos pendientes años anteriores	8
Asuntos que continúan en tramitación	8

ASUNTOS EN TRAMITACIÓN – INFORMES EMITIDOS

Contestaciones, demandas y alegaciones	13
Informes inadmisión	–
Informe archivo	–
Informe recurso de reposición	4
Emplazamientos de casación	8
Informe sobre Medidas Cautelares	7
Informe Conclusiones	13
Otros informes	2
Total	47

Asistencia Jurídica Gratuita	130
Total Informes Emitidos	487

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	300
Prejudicialidad penal	–
Cuestiones de Inconstitucionalidad	–
Otros, recursos reposición	6
Total	306

4.14.2.2 *Procedimiento Derechos Fundamentales*

Informes sobre inadmisibilidad, jurisdicción, competencia, etc., y recursos de súplica	4
Escrito de alegaciones	7
Medidas cautelares y recursos de súplica	1
Escritos de conclusiones	2
Recursos ordinarios de apelación.	1
Otros.	1
Total	16

4.14.2.3 *Comisión Propiedad Intelectual-Sección 2.^a*

Audiencias, art. 122, bis 1 y recursos – Informes	8
Audiencias, art. 122, bis 2 – Audiencias	9

4.14.2.4 *Comisión Central Asistencia Jurídica Gratuita*

Comisión Asistencia Jurídica Gratuita.	13
--	----

TOTALES

Procedimiento Ordinario y Abreviado	306
Procedimiento Derechos Fundamentales.	16
Comisión Propiedad Intelectual – Sección 2. ^a	8
Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita	13
Total General	343

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	10
Celebradas y terminadas con sentencia	6

Desistimientos	2
Conciliaciones	1
Suspensiones	1

Impugnación de convenios

Vistas convocadas	15
Celebradas y terminadas con sentencia	10
Desistimientos	–
Conciliaciones	1
Suspensiones	1

Incidente de ejecución

Vistas celebradas	1
Suspendidos	3

4.15.1.2 Vistas del año 2017

Derechos fundamentales

Vistas convocadas	73
Vistas celebradas y terminadas por sentencia	46
Desistimientos	7
Conciliaciones	6
Suspendidos	22
No competente	–
Acumulados	–
Señalados para el año siguiente	21
Satisfacción extraprocésal	1
Inadmisión	1

Impugnación de convenios

Vistas convocadas	36
Vistas celebradas con sentencia	27
Desistimientos	–
Conciliaciones	–
Suspendidos	10
Señalados para el año siguiente	1

Incidentes de ejecución

Vistas celebradas	4
Suspendidos	—

Ordinario. Modificación de estatutos

Vistas convocadas	—
Vistas celebradas	—

Despido colectivo

Vistas convocadas	1
Desistimiento	1

4.15.1.3 *Recursos de casación interpuestos contra sentencias dictadas en años anteriores*

Procedimiento de derechos fundamentales

Preparados	2
No formalizados	—
Formalizados	1
Desistidos	1
Impugnaciones	4

Procedimiento de impugnación de convenios:

Preparados	2
No formalizados	—
Formalizados	—
Desistidos	1
Impugnaciones	4

Ejecución

Impugnaciones	1
---------------	---

Impugnación Acuerdos

Impugnaciones	–
---------------	---

Impugnación de actos de administración

Vistas convocadas	1
Vistas celebradas	1

4.15.1.4 *Recursos de casación interpuestos contra sentencias dictadas año 2017*

Derechos fundamentales

Preparados	33
No formalizados	10
Formalizados	23
Impugnaciones	23
Desiste de casación	1
Pendientes de preparación	2
Pendientes para impugnar	–

Impugnación de convenios

Preparados	20
No formalizados	5
Formalizados	15
Impugnaciones	15
Se tiene por no formalizado	–
Ejecución Títulos Judiciales (impugnación)	–
Desiste de casación	1
Pendientes de preparación	1
Pendientes para impugnar	1

Procedimientos en que se han impugnado recurso de casación	48
Recursos impugnados al interponerse en un Procedimiento más de un recurso de casación	54

4.15.1.5 Otros

Cuestiones de constitucionalidad	—
Cuestiones de competencia y falta de jurisdicción	4
Falta de jurisdicción	—
Revisiones	—
Ejecuciones provisionales	—
Nulidad de actuaciones	—
Reposiciones	2
Recusaciones	—
Ejecuciones	—
Otros escritos preparados para vistas de procedimientos laborales	21

4.15.2 ACTUACIONES MÁS RELEVANTES

Actuaciones de este orden jurisdiccional y con ello la intervención de la Fiscalía han sufrido avatares distintos.

En lo que se refiere a procedimientos incoados en los que está llamado a intervenir el Ministerio Fiscal, fueron 140, cifra prácticamente igual a la del año pasado, que fueron 136. También la cifra de los que terminaron por sentencia fue prácticamente igual, el año pasado 92 y este 94.

El número de suspensiones ha disminuido algo, pues de 50 el año 2016 se ha pasado a 39.

En la misma línea de todos los años, hay que señalar que la separación de la Sala de vistas, de la sede de la Fiscalía, obliga a trasladarse a aquella, cuando se ha convocado alguna, aunque luego se suspenda, concilien o desistan. También, aunque la Sala procura que ello no se produzca, no siempre los procedimientos en que interviene el Fiscal son correlativos en el tiempo, produciendo ello tiempo perdido en la sede de la Sala.

En cuanto al número de recursos de casación impugnados, sí se ha producido una disminución importante, pues de 70, con un total de 89 recurrentes, el año 2016, se ha pasado a 48, con 54 recurrentes, en este.

5. FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA

5.1 Introducción

El año al que se contrae la presente Memoria se ha caracterizado por algunas notas que, resumidamente, incluimos en esta introducción.

A nivel mundial, por el notable incremento de la producción de la cocaína, plasmada en un aumento de la superficie cultivada en Colombia, que se estima ha pasado de 96.000 a 146.00 hectáreas, e incluso según algunas fuentes, a 200.000.

Asimismo, se observa un aumento de la producción de heroína, que, según datos de Naciones Unidas, alcanzaría las 9.000 toneladas.

En España, varias de las memorias de los delegados destacan el notable incremento de plantaciones de marihuana, dedicada especialmente a la exportación, y el incremento del principio activo que ofrecen no sólo las partes fiscalizadas, sino las hojas de todo tipo, que el Delegado de Barcelona cifra en la apreciación de frecuentes índices del 12 %, 13 % de THC en marihuana y hasta del 35 % en el hachís. Así como el de «clubes cannábicos», incluso en zonas donde hasta el momento no estaban implantados.

El año al que se contrae la Memoria se incautaron, respecto de las sustancias más importantes, las siguientes cantidades, en que se refleja, además, el aumento o disminución correspondiente al año 2016, mediante los correspondientes cuadros, destacándose los aumentos más significativos, y que se nos ha facilitado por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO):

Alucinógenos	2016	2017	% variación 2016-2017
Ayahuasca (cc)	14.138	118.246	736,37
Burundanga (g)		86	
DMA (uds.)	947	731	-22,81
DMT (uds.)	20	218.900	1.094.400,00
Etriptamina (uds.)		1	
Hongos Alucinógenos (g)	6.545	6.528	-0,26
LSD (uds.)	12.156	1.014	-91,66
Mandragora (g)		1	
Mescalina (uds.)	7.513		-100,00
Otros Alucinógenos (uds.)	1.697	4.544	167,77
PCP (Polvo de Angel)-Fenciclidina (uds.)	5	4.012	80.140,00
Peyote (uds.)	20		-100,00
PMA (uds.)		1	
Psilocibina (uds.)	1	1	0,00
Psilocina (uds.)	51	40	-21,57
Salvia (g)	2		-100,00
STP (uds.)	1		-100,00
TMA (uds.)	4		-100,00

Cannábicos	2016	2017	% variación 2016-2017
Aceite de Hachís (g).	3.599	6.060	68,38
AM-2201 (g)		1	
Cannabinoides Sintéticos (g)	105.703	10.000	-90,54
Hachís (g).	324.378.747	334.918.525	3,25
JWH-018 (g)	2	5	150,00
Marihuana (g).	21.138.431	34.517.230	63,29
Otros Cannábicos (g)	6.845	8.718	27,36
Planta de Cannabis (uds.).	724.611	1.124.674	55,21
Polen de Cannabis (g)	5.106	3.703	-27,48
Semillas de Cannabis (g)	42.355	47.529	12,22

Cocaínicos	2016	2017	% variación 2016-2017
Cocaína (g).	15.628.569	40.960.458	162,09
Crack (g)	227	264	16,30
Hojas de Coca (g).	96.814	196.202	102,66
Otros Cocaínicos (g)	734	3.373	359,54
Pasta Base de Cocaína (g)	79.061	376	-99,52

Depresivos, sedantes y tranquilizantes	2016	2017	% variación 2016-2017
Alprazolam (Trankimacín) (uds.)	13.654	18.854	38,08
Anfepramona (uds.)		32	
Benzodiazepinas (uds.)	19.468	2.037	-89,54
Bromazepam (Lexatín) (uds.)	52	119	128,85
Brotizolam (Buprex) (uds.)	7		-100,00
Buprenorfina (uds.)	270	4	-98,52
Clonazepam (Rivotril) (uds.)	38.632	53.516	38,53
Clorazepato (Tranxilium, Dorken) (uds.)	947	686	-27,56
Clordiazepóxido (Librium) (uds.)		1	
Delorazepam (uds.)	2	1	-50,00
Diazepam (Valium) (uds.)	1.896	1.192	-37,13
Ecgonina (uds.)	2	5	150,00
Etilmorfina (uds.)		3	
Flunitrazepam (Rohipnol) (uds.)		2	
Flurazepam (uds.)		1	
GBL (cc)	6.027	197	-96,73

Depresivos, sedantes y tranquilizantes	2016	2017	% variación 2016-2017
GHB (Extasis Líquido) (cc)	13.434	1.246	-90,73
Halazepam (uds.)	6		
Ketamina (cc)	3.075	900	-70,73
Ketazolam (Sedotime) (uds.)	1		-100,00
Loprazolam (uds.)	1		-100,00
Lorazepam (Orfidal, Idalprem) (uds.)	1.488	171	-88,51
Lormetazepam (Noctamid, Loramet) (uds.)	320	51	-84,06
Mazindol (uds.)	2		-100,00
Meprobamato (uds.)	1		-100,00
Metacualona (uds.)	4		-100,00
Nitrazepam (uds.)		100	
Nitrito de Alquilo (Poppers) (cc)	2.093	2.739	30,86
Otros Fármacos (uds.)	50.544	9.094	-82,01
Otros Psicotrópicos o Barbituricos (uds.)	1.548	3.716	140,05
Oxazepam (uds.)		1	
Oxazolám (Hializán) (uds.)	3		-100,00
Prazepam (uds.)	33	9	-72,73
Tetrazepam (uds.)	3	25	733,33
Zipeprol (uds.)		3	
Zolpidem (Stilnox) (uds.)	801		

Estimulantes tipo anfetamínico	2016	2017	% variación 2016-2017
2 CB-Fly (uds.)	445	1	-99,78
2 C-B (Nexus) (uds.)	521	7	-98,66
3-Metil-N-metilcatinona (3-MMC) (g)	71		-100,00
4-MA (4-metilanfetamina) (uds.)	142	35	-75,35
4-metilmecatinona (Mefedrona) (uds.)	2.725	76	-97,21
Anfetamina (uds.)	654.534	126.992	-80,60
Bufedrona (uds.)		2	
Butilona (uds.)	3	1	-66,67
Catha edulis (KHAT) (g)	31.854	689.709	2.065,22
Catinona (uds.)	32		-100,00
Dexanfetamina (uds.)		12	
DMHP (uds.)	7		-100,00
Etilanfetamina (uds.)	1	3	200,00
Fenetilina (uds.)		1	
MBDB (uds.)	330		-100,00
MDA (Variante de MDMA) (uds.)	46.744	106.560	127,97

Estimulantes tipo anfetamínico	2016	2017	% variación 2016-2017
MDEA o MDE (uds.)	619	358	-42,16
MDMA- éxtasis (uds.)	346.848	498.220	43,64
Metanfetamina (uds.)	261.113	400.557	53,40
Metcatinona (Efedrona) (uds.)	16	8	-50,00
Methedrona (uds.)	1.745	4	-99,77
Metilfenidato (uds.)	6.569	2	-99,97
Metilona (beta-ceto-MDMA) (uds.)	152	384	152,63
N-bencilpiperazina (BZP) (uds.)	2	4	100,00
Nuez de Betel (uds.)	11.841		-100,00
Otros estimulantes y psicotrópicos (uds.)	17.768	7.835	-55,90
Racemato de Metanfetamina (uds.)		16	
STP, DOM (uds.)	2	2	0,00
Sulfato de anfetamina (g)	354.553	198.376	-44,05

Opiáceos	2016	2017	% variación 2016-2017
Betaprodina (g)	3		-100,00
Codeína (g)	98		-100,00
Heroína (g)	253.411	524.017	106,79
MDP2P (g)		190	
MDPPP (g)	1		-100,00
Metadona (g)	1.480	2.291	54,80
Metasedín (g)	12	33	175,00
Morfina (g)	2		-100,00
Naloxona (g)	83		-100,00
Opio (g)	179	2.177	1.123,03
Otros opiáceos (g)	222	24.440	10.909,01
Planta adormidera (g)	24	483	1.912,50
U-47700 (g)	1.054		-100,00

De los anteriores cuadros destacan los significativos aumentos de la Ayahuasca (cc), DMT (uds.), PCP (Polvo de Ángel)-Fenciclidina (uds.), aceite de hachís, hachís, marihuana, plantas de cannabis, cocaína y hojas de coca, heroína y metadona.

Sólo la suma de hachís, marihuana, cocaína y heroína incautados da una cifra superior a 400.000 kilogramos, muy superior a las cantidades de 2016, que alcanzaron los 372.901 kilogramos, regresando a las cifras de 2015 (402.233 kilos).

El total consolidado de drogas destruidas en todo el territorio nacional durante 2017 alcanzó los 482.298,43 kg, frente a los 369.616 kg de 2016, lo que supone un aumento del 30,48 %. Pero, además de las drogas en sentido estricto, se ha procedido a la destrucción de 21.400 kg de tierra mezclada con cocaína, 17.580 kg de alimentos contaminados con hachís, 9.658,58 kg/litro de Precursores y 1.490 ampollas/viales médicas.

Desde el punto de vista geográfico, destacan Cádiz/Algeciras (con el 48,34 % del volumen total), Almería y Málaga, de modo que sólo Andalucía supone casi el 80 % del total, lo que, por otra parte, se explica por la importancia de las incautaciones de hachís, que, por regla general, se pueden medir por toneladas.

Como consecuencia de las actuaciones realizadas, la media de droga almacenada por las Delegaciones del Gobierno procedente del tráfico ilícito ha disminuido en un más de 50% entre 2012 y 2016, ya que se ha pasado de 130.000 kg en 2012, a 64.443,79 kg en diciembre de 2017, y en este año se ha pasado de una inicial cifra de 70.652,067 kg en enero a la indicada en diciembre, y, circunscribiéndonos a los datos de las citadas URCDS, se ha recepcionado en las mismas a lo largo del año un total de 304.068,718 kg, y destruido un total de 310.277,017. Estas cifras son, lógicamente, inferiores a las del total destruido, porque se circunscriben a las sustancias depositadas en dichas Unidades, pero permiten ir haciendo un seguimiento mensual de las entradas y salidas, y un balance anual, en tanto las cifras totales se limitan a las destruidas.

En definitiva, con los datos consolidados aportados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), podemos constatar la evolución de las cifras de destrucción en los últimos seis años:

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	369.616,00 kg.
Año 2017	482.298,43 kg.
Total de los seis años	2.492.130,22 kg.

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, y se están explorando vías alternativas para la destrucción de las plantas de cannabis, que, aparte su notable aumento, ofrecen problemas específicos frente a otras drogas.

Esta Memoria, aunque formalmente redactada por el que la firma, constituye un auténtico trabajo colectivo, no sólo de los Fiscales – incluidos los Delegados Territoriales, cuya aportación es muy significativa del fenómeno del tráfico y consumo de drogas en el ámbito provincial–, 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

En 2017 el único cambio ha consistido en el nombramiento del Ilmo. Sr. D. Ángel Bodoque Agredano, mediante la pertinente comisión de servicios, como asesor en la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, cargo del que tomó posesión el 1 de febrero. Para sustituirle, y tras los trámites oportunos, se nombró al Ilmo. Sr. D. Javier Moltó, Delegado de esta Fiscalía Especial en la provincia de Alicante, también en comisión de servicios, tomando posesión el 3 de mayo de 2017, por un período de un año, habiéndose pedido la prórroga por otro año, dado que asimismo se ha prorrogado la comisión de servicios del Sr. Bodoque.

En cuanto a los Delegados, se han producido los siguientes cambios:

En Cantabria, por dimisión del anterior Delegado, Ilmo. Sr. Don Ángel González Blanco –nombrado Teniente Fiscal de la Fiscalía Superior– se designó al Ilmo. Sr. D. Ángel Emilio Santiago Ruiz.

En Alicante, y en sustitución del Sr. Moltó, se designó al Ilmo. Sr. Don Guillermo Balbín Álvarez.

En Vizcaya, por dimisión de la anterior Delegada, Ilma. Sra. Doña Ana Barrilero Yarnoz, se designó a la Ilma. Sra. D.^a María Natividad Esquiú Hernández.

Finalmente, en noviembre se propuso nueva Delegada en Algeciras, en sustitución de Don Emilio Miró, a la Ilma. Sra. D.^a Macarena Arroyo Martín, que fue finalmente designada.

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*

La primera se celebró en Madrid los días 8 y 9 de junio, y en ella se trataron las siguientes cuestiones:

1.º Informe del Fiscal Jefe de que la sentencia de la Audiencia de Bilbao que fue casada por el TS (ponente don Antonio del Moral), ha sido recurrida en amparo ante el TC, habiendo el Fiscal solicitado el amparo y la retroacción del procedimiento para que se escuche a los investigados sobre el error de prohibición.

2.º Exposición por el Fiscal Jefe y la Fiscal Carmen Baena de la demanda de decomiso autónomo planteada por la Fiscalía Especial Antidroga de la que conoce la Sección 4.ª Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, con especificación de los problemas detectados.

3.º Mesa redonda sobre captación y grabación de las comunicaciones orales e imágenes, utilización de dispositivos técnicos de seguimiento y localización. Copia y preservación de datos. Asistieron un Inspector del Cuerpo Nacional de Policía y un comandante de la Guardia Civil.

4.º Asistencia a la cuarta Jornada sobre el marco jurídico de la actuación del Agente Encubierto centrada en el tema de la actuación del agente encubierto extranjero en procesos españoles y el uso de las medidas de investigación tecnológica de la LO 13/2015, de 5 octubre, que se celebró en el Complejo Policial de Canillas del CNP, en colaboración con el CGPJ, MJ y FGE.

En dicha Junta se aprobaron las siguientes conclusiones:

La necesidad de una reforma de la LO 13/2015 en lo referente a la regulación del uso de las medidas tecnológicas y, en concreto:

- Respecto de las balizas, establecer la necesidad de autorización judicial solo cuando se prevea una intromisión grave en el derecho a la intimidad de las personas.

- Respecto a la toma de imágenes, adecuar la regulación al régimen general en el caso de actuación de agentes encubiertos que van a captar imágenes, porque no parece justificada la especialidad de la norma en estos casos.

- Respecto a la grabación de conversaciones ambientales:

1. previsión de un espacio temporal como requisito para su autorización (no un «encuentro concreto» excesivamente limitado);

2. previsión de los instrumentos de depuración judicial y expulsión del proceso de las conversaciones irrelevantes para la investigación judicial. Ya que «a priori» será imposible determinar de qué se va a hablar en las conversaciones intervenidas, debe ser «a posteriori» cuando el juez, a la vista de su contenido, expulse del proceso y ordene la destrucción de las conversaciones irrelevantes para la investigación.

La segunda se celebró también en Madrid los días 6 y 7 de noviembre, y en ella se trataron las siguientes cuestiones:

1.^a Abordaje de barcos en aguas internacionales en procedimientos seguidos en juzgados de instrucción territoriales, y no en los juzgados centrales de instrucción.

2.^o Investigaciones iniciadas como consecuencia de informaciones de Agencias extranjeras: problemas detectados.

3.^a Problemática de las «conformidades encubiertas».

4.^a Mesa redonda, coordinada por el Ilmo. Sr. Teniente Fiscal de esta Fiscalía, Don José María Lombardo Vázquez, y en la que participan varios miembros del Instituto Nacional de Toxicología de Madrid. El objeto es la información a los asistentes de dos cuestiones fundamentales: la primera, las diferencias entre estupefacientes y psicótrpos, de acuerdo con la clasificación de la ONU; la segunda, una exposición de los diversos efectos del consumo de estupefacientes y psicótrpos.

5.^a Visita al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), donde se explicó esencialmente el procedimiento para la coordinación de investigaciones concurrentes, además de otras funciones del Centro, como el control de precursores, y sus funciones en relación con el artículo 17 de la Convención de Derecho del Mar (autorizaciones, tanto activas como pasivas, del abordaje de un barco por Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de un Estado diferente al del pabellón de aquél).

6.^a El problema del plazo máximo de las intervenciones de comunicaciones, especialmente cuando se refieren al mismo investigado a través de diferentes terminales, a cargo del Delegado en Pontevedra, don Pablo Varela Castejón y de don Luis Uriarte Valiente.

De los temas tratados se aprobaron las siguientes conclusiones:

Primera—Hay que evitar, en lo posible, y salvo casos excepcionales, los abordajes en aguas internacionales autorizados por juzgados con competencia territorial limitada, y, caso necesario, interponer, o

transmitir la necesidad de interponer, la pertinente querrela, a los efectos de dar cumplimiento al requisito de perseguibilidad previsto en el artículo 23.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Segunda—El Fiscal Jefe redactará una breve instrucción analizando las distintas situaciones que pueden producirse en esta materia, y las diferentes soluciones.

Tercera—Las informaciones de Agencias extranjeras deben ser tratadas como tales, es decir, simples informaciones, que, en consecuencia, no deben generar por sí solas prueba; dicho acuerdo debe transmitirse a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, a los efectos de su debido tratamiento como simple fuente de información, y no de prueba.

Cuarta—Las llamadas «conformidades encubiertas» no constituyen prueba suficiente para enervar la presunción de inocencia, y, por lo tanto, debe practicarse la necesaria prueba, esencialmente la testifical de los policías investigadores.

Quinta La Junta hace presente la conveniencia de que por el Estado se acuerde la fiscalización expresa de las hojas de cannabis no incluidas en las partes apicales, visto el notable incremento del principio activo observadas en las mismas.

Sexta Los Fiscales deberán evaluar hasta qué punto el notable aumento del principio activo puede llevar a considerar determinados casos como de sustancias que causan grave daño a la salud.

Séptima Con relación a la duración máxima de las intervenciones telefónicas, se llega a las siguientes conclusiones:

1.^a El legislador parece haber previsto únicamente la intervención de un único teléfono respecto de una sola persona.

2.^a Los elementos a tener en cuenta son la persona investigada y el hecho por el que se investiga, pero no el instrumento de comunicación.

3.^a En consecuencia, el plazo de 18 meses se cuenta desde el primer momento, en tanto en cuanto se investigue a la misma persona por el mismo hecho, siendo indiferente que vaya utilizando diferentes teléfonos cuya intervención se acuerde.

4.^a Si se produce un «hallazgo casual» que determine un delito diferente, aunque sea imputable al mismo investigado, y, en consecuencia, una autorización para investigar este delito, comenzaría, para esta nueva investigación, un nuevo plazo.

5.^a La aparición de nuevos investigados, en relación con los hechos originales, genera una problemática compleja, de difícil solución, sin que, en consecuencia, se llegue a una conclusión unívoca, por lo que habrá que estar a cada caso.

5.2.2.2 *Juntas del órgano central*

Se han celebrado varias Juntas, de carácter extraordinario:

La primera, el 7 de marzo de 2017, para acordar el reparto del trabajo correspondiente a Don Ángel Bodoque –como consecuencia de su comisión de servicios en el Ministerio de Justicia–, y de la baja médica de Doña Inmaculada Ávila Serrano.

La segunda, el 10 de marzo, para el reparto del lote de trabajo de doña Inmaculada Ávila Serrano.

La tercera, el 11 de mayo, en que se acordaron nuevas normas de sustitución para la asistencia a juicios y el turno de vacaciones de verano.

5.2.2.3 *Participación en foros y otras actividades*

5.2.2.3.1 Nacionales

El Fiscal Jefe es miembro nato de los siguientes órganos:

- Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, además de informar determinados procedimientos sancionadores por la fórmula de informe escrito por razones de urgencia. Dicha comisión celebró sesiones el 16 de febrero, el 13 de julio y el 12 de diciembre.

- Comisión de Seguimiento de la Destrucción de Drogas, a la que, por regla general, celebra reuniones mensuales.

- Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones, constituido el 8 de junio de 2016, y que celebró una sesión el 13 de noviembre, aprobándose, entre otras cuestiones, el Reglamento de régimen interior. Asimismo, en el ámbito de dicho Consejo se ha informado sobre el proyecto de Real Decreto de publicidad y juego responsable.

Doña 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 en el mes de abril y el 3 de julio, y el segundo el 6 de junio.

5.2.2.3.2 Internacionales

Es cada vez más constante e intensa la participación de diferentes miembros de esta Fiscalía en actividades internacionales, no sólo de cooperación judicial en sentido estricto, sino de formación, de las que

se da cuenta puntualmente a la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado; por ello, sólo se incluyen aquí las que se consideran más destacadas, sin referirnos a las reuniones de coordinación en Eurojust y otras.

El Fiscal Jefe viajó a Viena el 12 de marzo de 2017, formando parte de la Delegación española en el 60.º periodo de sesiones de la comisión de estupefacientes (ONUDD). Entre las actividades desarrolladas destaca la reunión de la Delegación española con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), para explicar la problemática española y, especialmente, la de los clubes cannábicos.

El Fondo Monetario Internacional solicitó la participación de Don Ignacio de Lucas Martín en un programa de encuentros con autoridades de la República de México, para evaluar su sistema de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (AML/CFT), y elaborar el pertinente informe. Las fechas de estancia en México abarcaron del 28 de febrero al 17 de marzo de 2017.

Don Ignacio de Lucas Martín fue designado para participar en el Proyecto EU-ACT/ Acción contra la Droga y el Crimen Organizado, que tuvo lugar del 29 de mayo al 9 de junio de 2017 en Kiev, Tblisi y Riga.

D.ª Carmen Baena Olabe fue invitada por Eurojust para participar en «13th anual meeting of the national experts on Join Investigatios Teams», los días 12 y 13 de marzo y 16 a 18 de mayo de 2017, en la sede de Eurojust, en La Haya (Holanda).

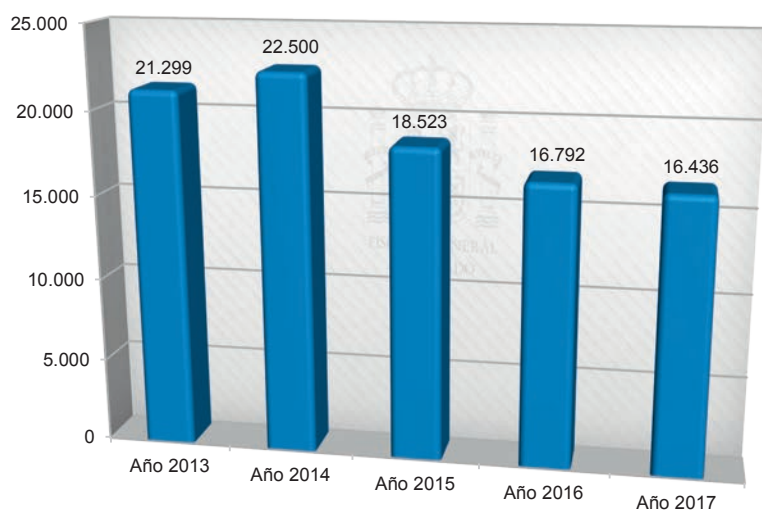
Doña Carmen Ballester Ricart participó en la «2.ª semana anual de precursores», que se celebró en Brasilia (Brasil) del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2017, dentro del programa COPOLAD II.

5.3 La actividad procesal de la Fiscalía

5.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS NACIONALES. DATOS POR PROVINCIAS Y EVOLUCIÓN

PROCEDIMIENTOS TOTALES POR TRAFICO DE DROGAS

2013	2014	2015	2016	2017	Dif. 2017-2016
21.299	22.500	18.523	16.792	16.436	-2,12 %



PROCEDIMIENTOS POR FISCALÍAS PROVINCIALES TRÁFICO DROGAS

	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	% año 2016-2017
A Coruña	220	191	187	203	225	10,84 %
Albacete	57	81	117	54	75	38,89 %
Alicante	624	840	718	853	781	-8,44 %
Almería	345	326	223	280	299	6,79 %
Araba/Alava . .	159	123	102	102	85	-16,67 %
Ávila	18	24	36	16	34	112,50 %
Badajoz	206	157	161	79	64	-18,99 %
Barcelona	2062	3922	1843	1815	1931	6,39 %
Bizkaia	421	374	297	293	264	-9,90 %
Burgos	123	125	113	71	71	0,00 %
Cáceres	64	89	108	64	62	-3,13 %
Cádiz/Ceuta . .	2704	2324	1496	1338	1242	-7,17 %
Cantabria	155	224	237	160	29	-81,88 %
Castellón	310	187	190	137	130	-5,11 %
Ciudad Real . .	195	151	135	67	75	11,94 %

	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	% año 2016-2017
Córdoba	255	261	164	256	254	-0,78 %
Cuenca	34	20	31	10	25	150,00 %
Girona	766	768	693	678	729	7,52 %
Granada	441	502	516	524	674	28,63 %
Guadalajara . .	49	49	62	32	24	-25,00 %
Guipuzkoa . . .	151	335	199	122	155	27,05 %
Huelva	337	273	239	225	233	3,56 %
Huesca	83	41	48	31	32	3,23 %
Islas Baleares .	825	837	702	467	438	-6,21 %
Jaén	203	262	88	115	137	19,13 %
La Rioja	93	74	81	77	74	-3,90 %
Las Palmas G. C.	1046	912	873	1013	1060	4,64 %
León	109	140	144	72	80	11,11 %
Lleida	284	221	183	184	144	-21,74 %
Lugo	78	36	50	63	49	-22,22 %
Madrid	2457	2227	1993	1956	2192	12,07 %
Málaga	1041	1103	1121	887	787	-11,27 %
Murcia	824	700	850	327	371	13,46 %
Navarra	591	635	284	309	128	-58,58 %
Ourense	81	98	63	51	89	74,51 %
P. Asturias . . .	135	122	251	102	88	-13,73 %
Palencia	61	45	89	14	24	71,43 %
Pontevedra . . .	316	270	323	292	245	-16,10 %
S/C Tenerife . .	814	521	535	450	433	-3,78 %
Salamanca . . .	95	139	122	84	90	7,14 %
Segovia	47	57	41	47	30	-36,17 %
Sevilla	662	777	706	795	461	-42,01 %
Soria	49	50	37	30	26	-13,33 %
Tarragona . . .	362	426	478	481	451	-6,24 %
Teruel	32	59	40	13	20	53,85 %
Toledo	102	107	207	92	158	71,74 %
Valencia	901	913	932	1020	855	-16,18 %
Valladolid . . .	59	69	82	68	33	-51,47 %

	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	% año 2016-2017
Zamora	29	27	40	39	22	-43,59 %
Zaragoza.	224	286	293	334	458	37,13 %
Totales . .	21.299	22.500	18.523	16.792	16.436	-2,12 %

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, en 2016 sufrieron una nueva reducción, del 9,35 %, hasta llegar a los 16.792, y nuevamente han disminuidos las cifras globales en 2017, con un total de 16.436 procedimientos, lo que supone una reducción, respecto a 2016, del 2,12 %.

Dentro de las provincias más significativas, han aumentado los procesos en Barcelona (de 1815 a 1931), Gerona (de 678 a 729), Guipúzcoa (de 122 a 155), Las Palmas de Gran Canaria (de 1013 a 1060) y Madrid (de 1956 a 2192), y han disminuido Cádiz (de 1338 a 1242), Málaga (de 887 a 787) o Valencia (de 1020 a 855).

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 o sumarios instruidos como consecuencia del tráfico o consumo de drogas: 8 (Madrid 1, Sevilla 2, Barcelona 1, A Coruña 3, Tenerife 1).

Otras actuaciones procesales instruidas como consecuencia del tráfico o consumo de droga (incluso inhibiciones) o de las que se hayan deducido testimonios al respecto: 0.

Expedientes disciplinarios instruidos como consecuencia de la tenencia e introducción de drogas y/o su consumo (arts. 7.º-19 y 7.27 de la LO 8/2014, de *Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*: 25: Madrid 6, Sevilla 5, A Coruña 1, Tenerife 13.

Expedientes disciplinarios instruidos 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*): 101: Madrid, 35; Sevilla, 28; Barcelona, 5; A Coruña, 19; Tenerife, 14.

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.º-23 de la LO 12/2007, *de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*): 10; 6 por embriaguez, 4 por drogas.

Expedientes disciplinarios instruidos como consecuencia de la comisión de falta grave por embriaguez, consumo y/o tenencia de estupefacientes o sustancias psicotrópicas (art. 8.º-26 y 8.28 de la LO 12/2007, *de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*): total 16, 13 por embriaguez y 3 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 2017	D. prev.	P. abrev.	S.º ord.
Jdo. N.º 1	7	2	2
Jdo. N.º 2	12	2	2
Jdo. N.º 3	5	0	4
Jdo. N.º 4	9	2	1
Jdo. N.º 5	12	2	2
Jdo. N.º 6	18	2	3
Totales	63	10	14

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, ya que tanto los procedimientos abreviados como los sumarios suelen ser transformaciones de diligencias previas anteriores– 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, a 89 en 2016 y a 63 en 2017, lo que supone una reducción del 16,86 %.

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	2
Jdo. Central n.º 2	1
Jdo. Central n.º 3	0
Jdo. Central n.º 4	1
Jdo. Central n.º 5	0
Jdo. Central n.º 6	2
Total	8

En blanqueo de capitales se observa también una progresiva 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, cifra que se mantiene en 2017. 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 12,70 %

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*

Durante el pasado año, los órganos judiciales de la Audiencia Nacional, han pronunciado en procedimientos penales competencia de esta Fiscalía un total de 43 sentencias, frente a 47 en 2016, 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 2016 del 8,51 %; por otra parte, el Juzgado de lo Penal no ha dictado ninguna sentencia, lo que es consecuencia lógica de las penas procedentes por tráfico de drogas competencia de la Audiencia Nacional, tras la reforma de 2010, de modo que sólo muy excepcionalmente conocerá este órgano judicial de procedimientos por tráfico de drogas. De las sentencias dictadas, 30 (69,77 %) lo han sido en procesos ordinarios, y 13 en procedimientos abreviados. La carga de cada Sección ha sido la siguiente:

La sección Primera ha dictado 11 sentencias; la Segunda, 12; la tercera, 11 y la cuarta, 9.

Desde la perspectiva de los imputados, su nacionalidad, y el resultado del juicio, podemos establecer los siguientes parámetros:

Personas Físicas-españoles	112
Personas Físicas-extranjeros	124
Personas jurídicas.	0
Total	236
Condenados:	
Personas Físicas-españoles	93
Personas Físicas-extranjeros	105
Personas jurídicas.	0
Total	198
Absueltos:	
Españoles	19
Extranjeros	19
Personas jurídicas.	0
Total	38

5.3.3.3.1 Relación de asuntos más relevantes enjuiciados por la Audiencia Nacional en 2017

Sentencia 1/2017, Sección Primera, PA 10/2006, del JCI n.º 3, Blanqueo de capitales, un acusado, condenatoria. Decomisados 49.014,27€.

Sentencia 1/2017, Sección Tercera. Sumario 3/2016, JCI n.º 3, tráfico de drogas, 2 acusados, condenados a siete años de prisión.

Sentencia 2/2017, Sección Primera, PA 145/2010, JCI n.º 1, blanqueo de capitales, 5 acusados, absueltos.

Sentencia 2/2017, Sección Tercera, salud pública, Sumario 1/2015, JCI n.º 1, 13 acusados, 1 absuelto, 12 condenados.

Sentencia 7/2017, Sección Primera, Sumario 8/2012, JCI 6, dos procesados (que estaban en rebeldía), tráfico de drogas desde Marruecos a España mediante ultraligeros, condenados.

Sentencia 6/2017, Sección Tercera, PA 31/2014, JCI n.º 3, tráfico de drogas, 2 acusados, buque Mayak, en que se intervinieron 14.597,442 kilogramos de resina de hachís, condenados.

Sentencia 18/2017, de 18 de abril, Sección Primera, PA 26/2016, JCI N.º 2, tráfico de drogas, 4 acusados, 6.853,037 kilogramos de hachís en una embarcación, todos condenados.

Sentencia 8/2017, de 7 de abril, Sección Tercera, PA 56/2016, JCI 4; salud pública, 1 acusada; se incluye porque se denegó la extradición a Perú de la misma, y, en consecuencia, se enjuiciaron los hechos por la Audiencia Nacional, consistente en la incautación en el aeropuerto de Lima de 5,700 kilogramos de cocaína.

Sentencia 14/2017, de 16 de mayo, Sección Cuarta, Sumario 4/2016, JCI 3, tráfico de drogas y otros delitos, 18 procesados, todos condenados. organización asentada en España dedicada al transporte de hachís desde Marruecos a Francia.

Sentencia 11/2017, Sección Tercera, Sumario 4/2015, JCI n.º 3, salud pública, 5 procesados, absueltos por ruptura de la cadena de custodia de la droga intervenida por una agencia extranjera.

Sentencia 17/2017, de 1 de junio, Sección Cuarta, PA 88/2013, JCI n.º 6, blanqueo de capitales, 12 acusados, 1 condenado y 11 absueltos.

Sentencia 12/2017, de 12 de junio, Sección Segunda, PA 30/2014, JCI n.º 1, dos acusados, tráfico de precursores, condenados por este delito y absueltos de pertenencia a grupo criminal.

Sentencia 15/2017, de 13 de julio, Sección Segunda. Sumario 5/2016, JCI n.º 5; salud pública (heroína), cinco procesados, cuatro de nacionalidad búlgara. Todos condenados.

Sentencia 17/2017, de 17 de julio, Sección Segunda; Sumario 5/2015, JCI n.º 2. 10 procesados de diversas nacionalidades, salud pública (importación de cocaína, todos condenados.

Sentencia 21/2017, de 20 de julio, Sección Cuarta, Sumario 5/2016, JCI 2. Salud pública, 9 procesados españoles y colombianos, Todos condenados.

Sentencia 19/2017, de 8 de septiembre, Sección Tercera, Sumario 6/2015, JCI n.º 415 procesados de nacionalidad marroquí y española, hachís, condenados todos menos uno.

Sentencia 27/2017, de 27 de septiembre de 2017, Sumario 9/2016, JCI 3. 14 procesados. Tráfico de hachís, todos condenados.

Sentencia 25/2017, Sección Tercera. Sumario 5/2016, JCI 3. Sumario 5/2016, JCI 3. Salud pública, 7 procesados, cinco egipcios y dos de Sierra Leona, 2.120 kilogramos de hachís, dos absueltos, cinco condenados.

Sentencia 32/2017, de 17 de noviembre, Sumario 8/2016, JCI 3, salud pública, 12 procesados, todos condenados.

Sentencia 28/2017, de 28 de noviembre, Sumario 8/2014, JCI 4, Salud pública, 25 procesados. Introducción de cocaína por medios de contenedores en el puerto de Valencia.

5.3.3.4 *Dictámenes de los Fiscales*

Dictámenes año 2017		
Procedimientos	Órgano judicial	Núm. dictámenes
D. Previas/PA	Central 1	205
	Central 2	254
	Central 3	328
	Central 4	76
	Central 5	291
	Central 6	334
P. Abreviados	Sección 1. ^a	18
	Sección 2. ^a	25
	Sección 3. ^a	32
	Sección 4. ^a	13
Extradiciones	Central 1	50
	Central 2	42
	Central 3	55
	Central 4	57
	Central 5	51
	Central 6	22
Euro órdenes	Central 1	70
	Central 2	65
	Central 3	75
	Central 4	136

Dictámenes año 2017		
Procedimientos	Órgano judicial	Núm. dictámenes
Sumarios	Central 5	70
	Central 6	94
	Central 1	185
	Central 2	91
	Central 3	139
	Central 4	168
	Central 5	184
	Central 6	156
P. Ordinario	Sección 1. ^a	92
	Sección 2. ^a	234
	Sección 3. ^a	140
	Sección 4. ^a	112
Indultos	Sección 1. ^a	5
	Sección 2. ^a	4
	Sección 3. ^a	2
	Sección 4. ^a	2
Total		3.877
Ejecutorias		1.682
E. J. I. Jdo. Central Penal		191
E. J. I. Secciones		231
Total dictámenes 2017		5.981

Este es el segundo 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, que, aunque se han reducido respecto de 2016 (en que se llegó a 6.328 dictámenes), en una proporción del 5,5 %, suponen una media de 460 dictámenes por Fiscal, a las que habrá que añadir los emitidos en materia de Vigilancia Penitenciaria.

5.3.3.4.1 Otros actos procesales

Año	2016	2017
Apelaciones	164	74
Comparecencias art. 505	439	376
Calificaciones.....	35	51

Destaca en este cuadro la importante disminución de las vistas de apelaciones respecto de 2016, que se cuantifica en el 54,88 %, la reducción de comparecencias del artículo 505 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (-11,69 %), y el aumento del número de calificaciones provisionales (+45,71 %)

5.3.3.5 Vigilancia Penitenciaria. Datos estadísticos

ESTADÍSTICA VIGILANCIA PENITENCIARIA FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA

Asunto	Año 2015	Año 2016	Año 2017	% + - 2016/2017
Competencia	0	0	3	300 %
Clasificación.....	493	720	556	-23 %
Peticiones y quejas.....	507	453	407	-10 %
Permisos de salida				
Positivos y negativos	1.999	2.525	2.148	-15 %
Intervención				
comunicaciones.....	19	22	19	-14 %
Redenciones ordinarias				
y extraordinarias.....	33	6	12	100 %
Reformas y apelaciones				
en general.....	1.348	1.127	1.088	-3 %
Libertad condicional	326	718	552	-23 %
Sanciones	78	92	99	8 %
Refundición de condena.	74	79	68	-14 %
Otros.....	0	0	0	0 %
Total	4.877	5.742	4.952	-14 %

Aunque también los dictámenes de vigilancia penitenciaria han sufrido una disminución, que se cifra en el 14 %, lo cierto es que supone una media de 303 dictámenes anuales por Fiscal, que, añadidos a los generales, supone un total medio de 763 dictámenes por Fiscal.

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 de 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.

En lo que afecta a las OEDES, seguimos sin datos concretos de las emitidas (OEDES activas) en el marco de los procedimientos que se llevan en esta 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.

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 y órdenes europeas de investigación

País	CRP	DSI	OIP	Total
Alemania	11	3	1	15
Andorra	1	0	0	1
Argelia	1	0	0	1
Argentina	4	0	0	4
Australia (incluyendo Ashmore, Islas Cartier e Islas Mar Coral) . . .	2	0	0	2
Austria	1	1	0	2
Bélgica	7	2	0	9
Brasil	6	0	0	6
Bulgaria	0	1	0	1
Chile	2	0	0	2

País	CRP	DSI	OIP	Total
Colombia	8	0	0	8
Congo (República del Congo)	1	0	0	1
Costa Rica	1	0	0	1
Dinamarca	0	1	0	1
Ecuador	1	0	0	1
Estados Unidos	5	0	0	5
Estonia	2	0	0	2
Finlandia	0	1	0	1
Francia	62	8	36	106
Guatemala	2	0	0	2
Holanda	22	1	18	41
Irlanda	1	0	0	1
Israel	1	0	0	1
Italia	6	1	3	10
Lituania	3	0	1	4
Marruecos	5	0	0	5
México	5	0	0	5
Moldavia	0	1	0	1
Noruega	1	0	0	1
Perú	8	0	0	8
Polonia	1	2	0	3
Portugal	2	2	0	4
Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	6	0	0	6
República Checa	1	0	0	1
República de Serbia	3	1	0	4
Rumania	0	2	0	2
Rusia	1	0	0	1
Suecia	3	4	0	7
Suiza	5	1	0	6
Turquía	1	0	0	1
Ucrania	1	0	0	1
Venezuela	8	0	0	8
Total	201	32	59	292

5.3.3.7. Extradiciones

En estos expedientes volvemos a tener falta de información sobre las extradiciones activas por iguales motivos que en las OEDES activas.

5.3.3.7.1. Artículo 13 de la Decisión de EUROJUST

Han sido 8, una de ellas como consecuencia del retraso por Alemania en la ejecución de dos órdenes europeas de detención del Juzgado Central de Instrucción número 2.

5.3.3.7.2 Datos estadísticos OED's y extradiciones

5.3.3.7.2.1 OEDES. Total: 272

PAÍSES EMISORES	
Alemania	33
Austria	2
Bélgica	33
Bulgaria	3
Chequia	0
Croacia	2
Dinamarca	2
Eslovenia	1
Estonia	2
Finlandia	1
Francia	57
Grecia	2
Holanda	11
Hungría	6
Irlanda	0
Italia	70
Letonia	1
Lituania	3
Malta	2
Polonia	9
Portugal	14
Reino Unido	8
Rumanía	7
Suecia	3
Total	272

5.3.3.7.2.2 Extradiciones pasivas: Total: 87

PAÍSES EMISORES

Arabia Saudí	1
Argelia	1
Argentina	5
Brasil	6
Colombia	6
EEUU	3
Haití	1
Marruecos	37
Paraguay	1
Perú	7
Rusia	3
Serbia	6
Suiza	5
Turquía	2
Ucrania	2
Venezuela	1
Total	87

5.4 Diligencias de investigación de la Fiscalía

Incoadas	42
Judicializadas	5
Remitidas a otras Fiscalías	5
Archivadas	21
En trámite	11
Entregas vigiladas	10

5.5 Actuaciones del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de capitales

En 2017 no se ha recibido en esta Fiscalía ninguna comunicación directa del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales.

5.6 Datos de la Unidad de Policía Judicial adscrita a esta fiscalía especial

De acuerdo con los datos aportados, cabe destacar:

Seis (6) funcionarios, 5 del Cuerpo Nacional de Policía y 1 de la Guardia Civil pertenecientes a ésta Unidad Adscrita, claramente inferiores con respecto a los 8 que había en el año 2015 y a los 11 del año 2012.

Es de interés resaltar que en la actualidad solo están cuatro funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, ya que uno de los Jefes de Grupo está realizando el Curso de Ascenso a Inspector Jefe, lo que supondrá la baja definitiva del mismo en el mes de marzo por cambio de destino, repercutiendo en el desarrollo del trabajo, debido al aumento del volumen del mismo y a la escasez de funcionarios para realizarlo.

Un incremento en cuanto al total de Asuntos recibidos pasando de 125 en el año 2016 a 135 en el año 2017; produciéndose también el incremento en Comisiones Rogatorias pasando de 115 a 128 en el mismo período, aumentando asimismo el número de Diligencias Informativas y disminuyendo las Diligencias de Investigación.

En cuanto a los asuntos finalizados es similar al del año 2016, 131 frente a 132, disminuyendo ligeramente las Comisiones Rogatorias finalizadas de 126 a 119, aumentando las Diligencias Informativas de 1 a 6, manteniéndose en 5 las Diligencias de Investigación.

Los asuntos más destacados llevados por esta Unidad Adscrita a lo largo del año 2017 han sido los siguientes:

1. *Operación Lagraa* (NIV C/00170/17), procedente del PCJI 24/16 de Francia, investigación económica-patrimonial, realizada en torno a organización de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico liderada por un español, se localizan 8 vehículos y 3 inmuebles en las localidades de Osuna, Fuengirola y Mijas Costa.

2. *Operación Santorum* (NIV C/00840/16), dimanante de las Diligencias de Investigación 8/16 de la Fiscalía Especial Antidroga, investigación económico patrimonial realizada sobre el investigado, detectándose una empresa, tres inmuebles, tres vehículos, y diversas cuentas bancarias con cierta relevancia económica en BBVA, Banco Popular y A Banca en la localidad pontevedresa de Villanueva de Arosa.

3. *Operación O* (NIV C/03545/15), dimanante de las Diligencias de Investigación 9/16 de la Fiscalía Especial Antidroga, investigación económico patrimonial realizada sobre la familia del investigado, localizándose tres empresas, 27 vehículos y cuentas bancarias signifi-

cativas en Caixa General, A Banca y Openbank en Villagarcía de Arosa (Pontevedra).

4. *Operación Outon* (NIV C/00841/16), dimanante de las Diligencias de Investigación 10/16 de la Fiscalía Especial Antidroga, investigación económico patrimonial realizada sobre el investigado, se ubican una empresa, 9 vehículos, 5 inmuebles y cuentas bancarias con cierta entidad en A Banca, Caixa y Santander en la localidad pontevedresa de Poio.

5. *Operación Magariños* (NIV C/00402/17), procedente del PCJI 216/16 de República Dominicana, investigación económica-patrimonial, realizada en torno a organización de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico integrada en España por tres españoles, se localizan 9 inmuebles, 4 empresas, 3 vehículos y cuentas bancarias en Ibercaja, Banco Pastor, Caixanova, Banesto, Abanca, IngDirec y Caixa. en diversas localidades de La Coruña.

6. *Operación Luca*, procedente de PCJI 35/17 de Francia, en la investigación económica-patrimonial realizada sobre una organización de crimen organizado de carácter internacional compuesta por varias personas, se procede a la detención de una persona de origen holandés R G W, registrándose una nave en la localidad malagueña de Alhaurín de la Torre.

7. *Operación Telouani* (NIV C/02147/17), dimanante del PCJI 25/16 de Francia, se detectan en la investigación económico-patrimonial realizada sobre organización de crimen organizado integrado por 6 personas, 4 de origen marroquí y 2 españolas, se localizan 7 viviendas, 36 propiedades, 23 parcelas, 6 locales comerciales la provincia de Málaga.

8. *Operación Ketels* (NIV 00404/17), dimanante de PCJI 01/17 de Bélgica, investigación económica-patrimonial personas de nacionalidad extranjera, en la localidad de Torre Vieja (Alicante), se detectan 12 fincas, tres inmuebles y cuentas bancarias de regular importancia en el Sabadell.

9. *Operación Reitsma*, dimanante del PCJI 52/17 de Holanda, se detectan en la investigación económico-patrimonial realizada sobre organización de crimen organizado, se localizan 1 vivienda en la localidad de Altea(Alicante) valorada en 120000€, 2 vehículos Lexus y cuentas bancarias en diversas entidades bancarias.

10. *Operación Murillo* (NIV C/01104/17), procedente de PCJI 37/17 de, Francia, en la investigación económica-patrimonial centrada en 7 personas, 4 españolas y 3 extranjeras, se localizan 4 coches, 3 préstamos hipotecarios por valor de 500.000€ y cuentas bancarias en BBVA, Caixabank y Sabadell en la provincia de Barcelona.

6. FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

6.1 Introducción

El año 2017, periodo de tiempo a que se contrae la presente Memoria, ha resultado verdaderamente singular en lo atinente a la dirección de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Comenzó su andadura bajo la jefatura en funciones de la Teniente Fiscal, Ilma. Sra. D.^a Belén Suárez Pantín, tarea que venía ejerciendo desde la jubilación del Excmo. Sr. D. Antonio Salinas Casado en el mes de octubre de 2016 y que se prolongó hasta el nombramiento en marzo del Excmo. Sr. D. Manuel Moix Blázquez. El nuevo Fiscal jefe cesó el 2 de junio por renuncia voluntaria, tras apenas tres meses en el cargo, durante los que la Fiscalía Anticorrupción vivió el que probablemente haya sido el período más agitado y de mayor exposición mediática en sus más de veinte años de historia.

La actual jefatura arrancó el 12 de julio, lo que ha permitido a quien suscribe esta Memoria completar la valoración de la actividad de la Fiscalía durante 2017, facilitada por un previo conocimiento de su funcionamiento derivado de haber formado parte de su plantilla desde su creación a finales de 1995 hasta enero de 2015.

El 18 de noviembre de 2017 falleció repentinamente el Fiscal General del Estado, Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín, a quien es obligado rendir un cálido recuerdo. Su talla de excelente jurista y su altísima categoría humana, en la que destacaban su bonhomía y carácter dialogante, se pusieron de relieve en la relación particularmente intensa que mantuvo con esta Fiscalía Especial y con su Fiscal Jefe.

Quiero también que estas primeras líneas sirvan para trasladar el reconocimiento al trabajo desempañado durante este complicado año tanto por quien me precedió en la Jefatura como por la Teniente Fiscal, quien guió con firmeza la Fiscalía durante buena parte del periodo a que viene referida esta Memoria.

Por otra parte, y si bien 2016 fue el último año en el que el Excmo. Sr. D. Antonio Salinas dirigió la Fiscalía no puedo dejar de señalar que su huella, tras más de trece años al frente de la misma, perdura en una organización a la que confirió su prudencia y rigor, cualidades que cimentaron los logros y el consiguiente prestigio alcanzado en los últimos años por la Fiscalía Anticorrupción ante la sociedad española, reputación que todos sus integrantes estamos obligados a preservar y procurar acrecentar.

Esta reputación está indisolublemente ligada al trabajo que cada día desempeñan todos los miembros de la Fiscalía Especial, tanto Fiscales como funcionarios de justicia y de las Unidades adscritas, cuya dedicación, esfuerzo y compromiso es de justicia reconocer en esta Memoria. Si cualquier proyecto no es sino la suma de las fuerzas del equipo que lo compone, el proyecto de la Fiscalía Anticorrupción tiene garantizado el éxito a la vista del capital humano que lo conforma. La ampliación de este colectivo y, sobre todo, el incremento de los necesarios medios materiales puestos a su disposición ayudarían extraordinariamente no tanto a la respuesta penal a las graves formas de delincuencia que la Fiscalía afronta, que ya se está produciendo, sino a la rapidez y a la eficiencia de tal respuesta, a la altura, en definitiva, de lo que los ciudadanos demandan.

La Memoria constituye el cauce adecuado para avanzar las grandes líneas de actuación que ha de seguir 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. Entre estos medios, conviene adelantar ya, destaca negativamente la significativa penuria de los recursos tecnológicos puestos a disposición de la Fiscalía.

La Memoria anual de 2017 presenta una importante novedad en cuanto a su configuración y contenido en relación con todas las presentadas hasta la fecha pues se abandona, siguiendo las prescripciones de la Instrucción 1/2014 *sobre las Memorias de los Órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado*, «la práctica de reseñar listados exhaustivos de los procedimientos que se están siguiendo por cada Fiscalía para realizar una labor de selección e incluir en la Memoria referencias concretas a procedimientos específicos que por algún motivo determinado se estime necesario reflejar, suprimiendo las menciones nominativas a los imputados, a salvo los supuestos de notoriedad.» Entiendo que resultaba necesario este esfuerzo por trascender, más allá de los concretos casos en los que se ha intervenido, hacia aspectos y análisis generales que resulten más enriquecedores.

Por otra parte, la privilegiada posición de la Fiscalía Especial en el proceso penal, que abarca las fases de investigación, instrucción, enjuiciamiento y ejecución de las sentencias y que extiende su competencia a todo el territorio nacional, la cualifica especialmente para, precisamente a través de sus Memorias, valorar la eficacia del actual marco procesal y sancionador de los delitos económicos, relacionados o no con la corrupción, y de la delincuencia organizada así como para proponer las oportunas reformas legislativas en el ámbito de sus

competencias, aspecto este al que se dedica la parte final de la presente Memoria.

En lo que concierne a la actividad desplegada durante el año 2017 por la Fiscalía, cabe poner de manifiesto, a modo de síntesis, un aumento, en líneas generales, de la misma, que ya se produjo en 2016. En concreto, destaca el incremento en el número de procedimientos judiciales, que ha pasado de 524 en 2016 a 609 en este año. También se ha producido un ligero incremento del número de Diligencias de Investigación, al haberse incoado 39, dos más que el año anterior. El número de escritos de acusación ha quedado en 46, cifra similar a la de 2015 pero inferior a los 59 presentados en 2016. Por último, el número de sentencias dictadas en primera instancia se ha elevado hasta 34, 33 de ellas condenatorias, cifra que supera en 5 las 29 sentencias dictadas en 2016.

6.2 Incidencias personales y aspectos organizativos

6.2.1 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 2017, 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 de larga duración, entre ellos, el relativo a Forum Filatélico, al que se sumó la continuación del juicio de la pieza principal del Gürtel, iniciado en 2016.

Además, la Fiscalía Especial ha estado integrada por 19 Fiscales delegados permanentes, 3 menos que durante el año 2016 y por 10 Fiscales delegados temporales, uno más que a lo largo del año 2016.

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 recurrir a la comisión de

servicio, remedio excepcional y temporal, que no es la solución a una situación estructural de insuficiencia de Fiscales.

La sola existencia de las comisiones de servicio y el hecho de que los Fiscales se encuentren desbordados de trabajo, dedicando interminables jornadas al estudio y despacho de los asuntos encomendados, son datos sólidos que avalan la urgencia de un incremento de la plantilla de Fiscales en 10 nuevas plazas, de las que 8 deberían permitir consolidar la anómala situación de las comisiones de servicio que, denunciada en la pasada Memoria correspondiente a 2016, continúa sin ser reparada.

En cuanto al personal funcionario de la Fiscalía, la plantilla está integrada por 33 funcionarios, de los cuales 2 pertenecen al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, 27 al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa, 9 de los cuales son plantilla de refuerzo y 4 al Cuerpo de Auxilio Judicial. La plantilla es, a todas luces insuficiente, no habiéndose acompasado el nombramiento de funcionarios al incremento del número de fiscales y miembros de las Unidades de Apoyo.

La Fiscalía se encuentra en una situación próxima a la saturación, con el riesgo cierto de caer en la ineficacia, al perder esa singularidad que le confiere su especial estructura y que, en definitiva, motivó su creación. Por eso, de no producirse un incremento de la plantilla, la «especial transcendencia» a que se refiere el art. 19.cuatro del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) habrá de apreciarse en el futuro con especial rigor, atendiendo un menor número de casos que aquellos que, en un escenario ideal, justificarían la intervención de la Fiscalía Especial.

6.2.2 UNIDADES DE APOYO Y UNIDADES ADSCRITAS

Probablemente la principal singularidad de la Fiscalía Anticorrupción la constituya la existencia de las Unidades de Apoyo –de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)–, y de las Unidades Adscritas Policiales –Policía Nacional y Guardia Civil–.

Desde la reforma del Estatuto Orgánico operada por la Ley 24/2007, las Unidades de Apoyo están previstas para todas las Fiscalías Especiales en su art. 19.6. Las Unidades de la Fiscalía Anticorrupción nacieron, sin embargo, mucho antes, en virtud del Convenio de Colaboración suscrito el 27 de diciembre de 1995 por la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Justicia e Interior y la Agencia Tributaria, con el objetivo de auxiliar a

la entonces recién constituida Fiscalía en la investigación de una delincuencia que se caracteriza por su especial complejidad, trascendencia y dificultades probatorias. Dicho Convenio atribuye a las Unidades de Apoyo las funciones que en cada momento determine el Fiscal Jefe de la Fiscalía en relación con los asuntos encomendados y, en concreto, las de «asesoramiento permanente e información técnica», adjetivando su actividad de «incompatible» con otras funciones en el seno de la Administración.

Por su parte, las Unidades policiales adscritas de Guardia Civil y Policía Nacional desempeñan una tarea fundamental en las investigaciones de la Fiscalía, a las que aportan, además, en caso de necesidad, buena parte de la considerable estructura de estos Cuerpos, particularmente la UCO y de la UDEF.

Las Unidades de Apoyo y Adscritas han venido cumpliendo sus funciones a plena satisfacción de la Fiscalía Anticorrupción que, ya en la Memoria del año 2004, las consideraba su «columna o espina dorsal», recordándose una vez más en la Memoria de 2015 su «eficacia», reflejada en el «buen hacer de sus informes y asesoramiento a los Fiscales integrantes de la Fiscalía.»

Además del incremento de los miembros de las Unidades, como se expone a continuación, sería también deseable la creación de nuevas Unidades de Apoyo a la Fiscalía Anticorrupción en medio ambiente, vivienda, fomento y urbanismo y, sobre todo, en materia contable y financiera, especialidades estas últimas que, tras las recientes crisis bancarias, han ganado importancia cuantitativa y cualitativa en el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción.

6.2.2.1 *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, actualmente está compuesta por nueve personas pertenecientes a la AEAT, 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 cuatro al cuerpo Técnico de Hacienda como Subjefes de Unidad.

Como se ha dicho, el trabajo en la Fiscalía Anticorrupción no ha dejado de crecer en los últimos años y también lo ha hecho el número de Fiscales anticorrupción. No cabe duda de que la creciente carga de trabajo de la Fiscalía se ha trasladado a las Unidades de Apoyo, espe-

cialmente a la de la AEAT, que multiplicó la redacción de informes entre 2006 y 2016 en un 317 %, al pasar de 93 a 295 los informes emitidos en dicho período. Estos datos, por otra parte, no reflejan la totalidad de las tareas asignadas a los funcionarios de la Unidad, que también prestan un permanente asesoramiento verbal a los Fiscales, específico cometido que, facilitado por la ubicación de unos y otros en la misma sede, ya consignaba el Decreto de 13 de noviembre de 1997 del Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial.

Desafortunadamente, el aumento de trabajo de la Unidad de Apoyo no se ha visto correspondido con una mejor dotación de su plantilla, que se ha mantenido casi invariable desde 2008 y que solo a finales de 2015 se incrementó en tres nuevos miembros pero que ha perdido dos en 2017.

Resulta pues urgente el aumento de los miembros de la Unidad de Apoyo de la Agencia Tributaria para poder atender en un tiempo razonable la realización de los informes que le son encomendados.

El aumento debería producirse no tanto en el cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado como en el cuerpo Técnico de Hacienda (subinspectores). La preferencia se basa en el volumen ingente de documentación que hay que manejar, que representa en no pocas ocasiones cientos de miles de apuntes y datos bancarios, lo que hace especialmente aconsejable que el incremento se produzca en este cuerpo técnico, liberando a los Inspectores jefes de las Unidades de Apoyo de la tarea de búsqueda de información en la base de Datos de la Agencia (BDC) o de volcado y tratamiento de los datos en las correspondientes herramientas informáticas. Ello les permitiría centrarse en la dirección de las tareas encomendadas y en la ulterior elaboración de informes. El mismo criterio y por similares razones debe aplicarse a la Unidad de la IGAE en relación con el Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y el Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

6.2.2.2 La Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

Esta Unidad ha estado integrada durante el año 2017 por diez miembros, cinco del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y otros cinco del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad, manteniendo la plantilla del año 2016 que supuso un incremento respecto de años precedentes, lo que sin duda ha redundado en la prestación de un mejor servicio a la Fiscalía.

6.2.2.3 *Unidad Adscrita de la Policía Nacional*

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 EOMF, 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.

La Unidad de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía, adscrita a esta Fiscalía Especial, ha mantenido, durante el año 2017 la misma estructura de su creación, es decir dos Grupos Operativos de trabajo, coordinados y dirigidos por un Jefe de Sección. Ha estado integrada por 9 funcionarios, que se distribuyen de la forma siguiente: un inspector jefe, cuyo titular ha tomado posesión de su cargo en 2017, un jefe de sección, dos inspectores jefes de Grupo, que desempeñan las jefaturas de grupo correspondientes; un oficial de policía; cuatro policías y, por último, una auxiliar con funciones propias de secretaria: tareas burocráticas, trámites administrativos y de personal, dietas, etc.

6.2.2.4 *Unidad Adscrita de la Guardia Civil*

Esta Unidad 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 Unidad Adscrita de la Guardia Civil mantiene su sede en Madrid, 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, la 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.

La composición de la plantilla no ha experimentado cambios con respecto al año 2016, que se vio incrementada con la incorporación de un Guardia Civil más. La estructura de la plantilla en cuanto al número de efectivos queda por tanto configurada por un Comandante, un Capitán, un Teniente, un Alférez, tres Suboficiales, dos Cabos y doce Guardias Civiles.

En consecuencia, en el año 2017 la plantilla de la Fiscalía Especial estaba integrada por los siguientes efectivos:

Fiscales (incluido el Fiscal-Jefe)	28
Fiscales Delegados	19
Fiscales Delegados Temporales	10
Personal Colaborador	33
Unidad de Apoyo de la AEAT	9
Unidad de Apoyo de la IGAE	10
Unidad Adscrita de la Policía Nacional	9
Unidad Adscrita de la Guardia Civil	21
Total	139

6.3 Medios materiales e informáticos

La Fiscalía Anticorrupción se encuentra ubicada desde 2011 en un palacete sito en el número 4 de la calle Manuel Silvela de Madrid, cerca de la sede de la Audiencia Nacional, el organismo en el que se tramitan el mayor número de procedimientos competencia de esta Fiscalía.

La rehabilitación que se llevó a cabo en el palacete para modernizarlo y adaptarlo a las necesidades de la Fiscalía ha permitido en estos años disfrutar de un espacio de trabajo al tiempo representativo y funcional. Sin embargo, el considerable aumento de la plantilla de la Fiscalía, que ha pasado desde la inauguración de la nueva sede de dieciséis a veintisiete fiscales, ha supuesto un problema para la ubicación de estos, que se ha resuelto compartiendo dos Fiscales algunos de los despachos, quebrando así la inicial y deseable situación en la que

cada Fiscal disponía de su propio despacho. Téngase en cuenta que 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.

En la propia sede trabajan también los miembros de la Unidad adscrita de la Policía Nacional, la Unidad de Apoyo de la Fiscalía perteneciente a la AEAT y parte de los integrantes de la IGAE, pues varios de sus componentes se ubican en un piso próximo a la sede de la Fiscalía, ante la carencia de espacio en esta. Solo la Unidad de la Guardia Civil ha permanecido siempre fuera de la sede, si bien su comandante mantiene un despacho en Manuel Silvela.

El hecho de que las Unidades de Apoyo compartan sede con los Fiscales no es un tema menor pues ese contacto diario facilita el asesoramiento verbal a que se refiere el Decreto del Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial sobre el funcionamiento de las Unidades de Apoyo de 13 de noviembre de 1997, el intercambio de opiniones y estrategias y, en definitiva, permite un mejor desarrollo de las investigaciones.

Durante los últimos años, se ha producido un desarrollo de las aplicaciones informáticas del Ministerio Fiscal. Este desarrollo, a pesar del esfuerzo desplegado por los Fiscales de la Unidad de Apoyo y la apuesta institucional al máximo nivel, no ha logrado siempre los objetivos propuestos y, en muchos sectores, el registro de los procedimientos en las aplicaciones de Fiscalía se considera una rémora para el desenvolvimiento dinámico del trabajo.

La tecnología ya está disponible para que, a la mayor brevedad posible, se implante de manera total y definitiva en el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción, que arrastra en este campo un claro retraso respecto de otras Fiscalías. De hecho, la Fiscalía no dispone de una aplicación informática de entrada y registro de escritos ni de Diligencias de Investigación o procedimientos judiciales, careciendo igualmente de un expediente informático de gestión de causas.

Como ya se dijo en la Memoria correspondiente al año anterior, 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 ascensión 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.

Otro problema detectado en las causas más complejas de las que se ocupa la Fiscalía Anticorrupción y que impide no solo una mayor celeridad en su tramitación, sino que menoscaba la propia actuación de la Fiscalía tiene relación con la gestión de la ingente documentación que debe manejarse. La precariedad de medios resulta en este punto especialmente grave. El adecuado conocimiento y gestión de la información en macrocausas conocidas como «Púnica» o «Lezo», entre otras, exige disponer de un sistema de almacenamiento de gran capacidad, al que puedan acceder simultáneamente distintos intervinientes para su tratamiento, bien Fiscales bien tramitadores. En la actualidad se viene utilizando un servidor de ficheros proporcionado en su día por la Subdirección General de Nuevas Tecnologías y que se encuentra alojado en ella pero que, para los casos descritos, no resulta funcional, debido a la escasa cuota de almacenamiento asignada, claramente insuficiente para volcar toda la información, a lo que se suma la imposibilidad de acceso por grupos de personas. Por otro lado, la herramienta *iCloud* tampoco resuelve el problema descrito. Ante la necesidad de descargar numerosos gigabytes de alguna de estas causas, resultaría preciso contar con un servidor de ficheros (NAS) de alta capacidad, de al menos 40 TB (que, tras la creación de RAID de seguridad de información, quedaría reducido a 30 TB), con gestión de usuarios y procesador de potencia suficiente para su correcto funcionamiento.

No pueden tampoco dejar de mencionarse cuestiones tan relevantes como la compatibilidad e interoperabilidad de las aplicaciones y sistemas de información de la Administración de Justicia, la adecuada coordinación con todos los órganos competentes de la Administración de Justicia, o la fiabilidad y seguridad de la información de los sistemas informáticos, cuestión esta última especialmente sensible en una Fiscalía que conoce asuntos de especial trascendencia mediática y en la que en el pasado ya se ha producido alguna brecha de seguridad.

Por otra parte, es una evidencia que existe un déficit de expertos informáticos en la Fiscalía, en la actualidad solo uno, que debe atender todas las incidencias que a diario se producen. Se trata de una cuestión que sin duda no solo afecta a la Fiscalía Especial y que debe abordarse a un nivel que permita redefinir las prioridades en una moderna oficina de Fiscalía.

6.4 Actividad de la Fiscalía

6.4.1 EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIAL

El ámbito de actuación de la Fiscalía Anticorrupción se extiende a muy diferentes conductas delictivas que pueden encuadrarse en tres grandes grupos que se encuentran por lo demás estrechamente relacionados: la delincuencia económica, la corrupción y la criminalidad organizada.

6.4.1.1 *La delincuencia económica*

A los fines de esta Memoria y sin pretensión científica alguna, entendemos por delitos económicos los cometidos por quienes «actuando con fin de lucro en representación de una persona jurídica, generalmente en el ámbito de las sociedades mercantiles, con abuso de su estructura organizativa y de su función en el orden socioeconómico, causan un perjuicio al erario público o a una multiplicidad de perjudicados», tal y como los definía la Instrucción 1/1996, *sobre competencias y organización de la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción*.

Este tipo de delincuencia viene caracterizada por la complejidad de los montajes jurídico-económicos que la respalda y, frecuentemente, por la diferente nacionalidad de las personas implicadas en ella, su ubicación en el territorio de diferentes estados, el uso que hacen de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y el carácter masivo de los datos que los investigadores han de procesar. «Hoy en día –como se decía en la Memoria correspondiente a 2011– no cabe hablar de delincuencia económica de especial trascendencia sin vincularla necesariamente al crimen organizado, la delincuencia transnacional o el blanqueo de capitales a gran escala.»

Entre la delincuencia económica, el fraude fiscal a gran escala ha constituido tradicionalmente una de las mayores preocupaciones de la Fiscalía Especial. Durante años, los fraudes relacionados con el impago del IVA en sectores como la chatarra, los alcoholes y sobre todo, el material informático, de gran complejidad, difícil acreditación y extraordinario perjuicio para las arcas públicas han empeñado numerosos recursos de la Fiscalía y buena parte del trabajo de la Unidad de Apoyo de la AEAT adscrita a esta Fiscalía. Todavía alguno de estos complejos juicios se ha celebrado en 2017.

En los últimos años, con motivo de la grave crisis económica que ha vivido –y todavía arrastra– nuestro país y que se mostró con espe-

cial virulencia entre los años 2011 y 2013, se ha puesto de manifiesto el mal funcionamiento de buena parte del sector bancario español, señaladamente las cajas de ahorro. Pese a su carácter fundacional y la consiguiente dificultad para acceder a los mercados de capital, muchas de estas cajas de ahorros se habían lanzado a una expansión crediticia de alto riesgo con una exposición excesiva al sector inmobiliario que, velada en la época de bonanza económica, desencadenó una grave crisis de solvencia cuando se produjo la crisis financiera y el consiguiente estallido en España de la llamada «burbuja inmobiliaria».

Tal situación fue propiciada o agravada por la gestión de algunos consejos de administración, muy politizados y poco profesionales, como calificó la Inspección del Banco de España al de Caja Madrid. Buena parte de tales gestores, pese a haber llevado a las cajas a solicitar ayudas públicas o estar próximas a hacerlo, continuaron en sus Consejos de Administración acordando operaciones irregulares en perjuicio de las entidades que administraban u otorgándose incentivos, sueldos, prejubilaciones, planes de pensiones y otras prebendas que están siendo objeto de numerosos procedimientos judiciales, algunos de los cuales se ocupa esta Fiscalía.

La crisis financiera y bancaria abarca además, desde el punto de vista penal, posibles delitos de estafa (el fraude por la venta de productos de alto riesgo a minoristas sin la debida transparencia), administración desleal (refinanciaciones, con la frecuente prórroga o reinstrumentación de operaciones de riesgo crediticio sin la aportación de un plan de negocio válido ni garantías adicionales reales), apropiación indebida (la autoconcesión de créditos y avales por los propios consejeros o a empresas en las que tenían participación mayoritaria o intereses económicos) o falsedad (el indebido tratamiento contable dado a las pérdidas evidenciadas en las Cajas).

Por otra parte, alguno de los procesos de integración en el sistema financiero español llevados a cabo con el objetivo a corto plazo de reforzar la solvencia e incrementar la capacidad de soportar escenarios extremos de morosidad en el marco de un fuerte deterioro del ciclo también están siendo objeto de atención por esta Fiscalía, destacando la acusación formulada este año 2017 por la salida a bolsa de Bankia.

La complejidad de estas investigaciones, iniciadas a instancias del Banco de España y, más recientemente, del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) o de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) han comprometido buena parte de los recursos de esta Fiscalía y exigido de los Fiscales un gran esfuerzo para su inicial comprensión y para su

posterior encaje penal, 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, organismo que ha brindado también una inestimable ayuda a la Fiscalía durante 2017.

6.4.1.2 *La corrupción*

Si bien corrupción ha existido siempre a través de la historia en prácticamente toda forma de organización política, lo cierto es que la corrupción contemporánea presenta unas características bien distintas y más preocupantes que la corrupción que podríamos llamar tradicional o histórica.

Quizá la nota más característica de la moderna corrupción es que las figuras delictivas a ella ligadas presentan cada vez más 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, lo que impide abordar el problema de la corrupción como una cuestión que atañe solo al correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Otra particularidad de la moderna corrupción es que supera la esfera de la función pública y puede presentarse también en el ámbito de la economía privada, afectando intereses socialmente relevantes como la libre competencia. La frontera entre lo público y lo privado aparece hoy especialmente desdibujada, con una Administración que deja con frecuencia en manos de empresarios privados la ejecución o prestación de servicios públicos y que utiliza instrumentos de derecho privado para llevar a cabo determinadas prestaciones públicas. Influye también en esta «privatización» de la corrupción el hecho de que las ventajas ilícitas producto de las actividades corruptas sean casi siempre ventajas patrimoniales, lo que determina que los mecanismos empleados para evitar su descubrimiento y ocultar las ganancias obtenidas sean también de naturaleza privada y comunes a la delincuencia económica organizada.

La corrupción política constituye, sin duda, uno de los más graves problemas que afectan a nuestra sociedad actual. Así lo indican reiterados informes y análisis de diferentes organismos e instituciones. Por citar solo algunos de entre los más recientes, el último barómetro del CIS de 2017 (diciembre) reconocía la corrupción como el segundo problema para los españoles (31,7 %), solo superado por el paro.

Según los Índices de percepción de la corrupción (IPC) elaborados por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, España ocupa el puesto 42-45 del IPC de 2017, con una percepción de 57 sobre 100. Los datos son bastante desfavorables y tomando como referencia el período 2012-2017 España es junto a Hungría y Chipre el país que más empeora de entre los de la Unión Europea, pasando del puesto 13 al 18-20 (medidos de menos a más corruptos). Esta percepción se reflejaba también en el primer informe de la Unión Europea sobre corrupción, presentado el 3 de febrero de 2014, en el que la Comisión Europea revelaba que el 95 % de los ciudadanos españoles considera que la corrupción en España está muy extendida y el 63 % piensa que la corrupción les afecta en su vida cotidiana, en tanto que solo el 10 % estima que los esfuerzos del Gobierno para combatirla son eficaces.

Si la corrupción política es hoy uno de los focos prioritarios de atención del Ministerio Público no es solo porque daña el correcto funcionamiento de la Administración Pública y genera el enriquecimiento ilícito de sus servidores. Más allá de esta realidad, la preocupación por 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. Y cuando la corrupción alcanza dimensiones muy profundas en una sociedad, acaba manifestándose a través de lo que algunos autores han denominado el «síndrome general de apatía y desafección políticas», que puede afectar negativamente a la calidad de la democracia produciendo una deslegitimación de sus instituciones y, por ende, del propio Estado de Derecho. En este sentido, y retomando los datos del referido barómetro del CIS, resulta significativo que para los ciudadanos españoles (28,5 %), los/as políticos/as en general, los partidos políticos y la política, representen el tercer problema de España tras los antes citados.

A este descrédito de las instituciones democráticas puede contribuir una insuficiente respuesta de los órganos judiciales ante la corrupción. Diversas circunstancias concurren para formar la opinión extendida entre la ciudadanía de que la justicia no trata igual al poderoso. Entre ellas, el retraso en la tramitación de los procedimientos, ligado en buena medida a la difícil tramitación de los llamados macroprocesos en que con frecuencia se convierten las causas de corrupción, la pervivencia de los aforamientos y otros privilegios procesales. Pero también contribuyen a este clima de desconfianza en la justicia, las absoluciones inesperadas de difícil comprensión pública, las condenas que no llevan aparejadas la recuperación del dinero público que abonan la idea de considerar que el delito merece la pena, las prescrip-

ciones que conducen al archivo de responsabilidades, los cambios jurisprudenciales que permiten declarar la nulidad del acervo probatorio existente, el benigno tratamiento penitenciario que en ocasiones se dispensa a este tipo de delincuentes o, ya al margen del ámbito judicial, los indultos en ocasiones concedidos a condenados por este tipo de hechos.

No podemos dejar de recordar que la corrupción está en el origen del nacimiento de la Fiscalía Especial, no por casualidad conocida abreviadamente como «Fiscalía Anticorrupción» pues fue creada por la Ley 10/1995, de 24 de abril bajo un clima de profunda crispación social ante casos de corrupción, todavía hoy recordados, que habían explotado ruidosamente en los medios de comunicación y con el ánimo de abordar la corrupción y la gran delincuencia económica desde una perspectiva, entonces novedosa, de especialización orgánica y funcional ante una criminalidad bien diferente de la tradicional y que había llevado al Consejo de Europa a recomendar la creación de organismos específicos anticorrupción.

Por todas estas razones y sin perjuicio de la extraordinaria trascendencia que tiene la investigación de la delincuencia económica y el crimen organizado, la Fiscalía Especial no puede dejar de prestar toda su atención a las causas de corrupción política, que deben comprometer nuestros mayores esfuerzos, en consonancia con la honda preocupación que esta lacra genera en la sociedad española y el riesgo cierto de pérdida de credibilidad de nuestras instituciones democráticas.

6.4.1.3 *La criminalidad organizada*

Las competencias en esta materia fueron atribuidas a la Fiscalía Especial en la Instrucción 1/2006 y propició un cambio en la propia denominación de la Fiscalía tras la promulgación de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, que modificó la Ley 50/1981 reguladora del EOMF.

Tales atribuciones se extienden a la investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos 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 o a los delitos de terrorismo.

En palabras de la referida Instrucción 1/2006, «la delincuencia organizada transnacional es el principal reto al que se enfrenta el Ministerio Fiscal». Y no parece una afirmación exagerada a la vista de

la complejidad y gravedad de estas conductas que han invadido la actual economía globalizada limitando su eficacia y competitividad y contaminando el sistema financiero mediante la utilización de sus circuitos para disfrutar de sus inmensos beneficios.

En los últimos años la criminalidad organizada se ha visto especialmente atraída por la comisión de delitos económicos, quizá porque presentan mayor sofisticación y menor vigilancia que los tradicionalmente asociados con la delincuencia organizada (tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, terrorismo) y porque las ganancias obtenidas se encuentran potencialmente más al resguardo de las acciones represivas penales.

Las organizaciones criminales se han dado cuenta de las ventajas de la globalización y de la innovación tecnológica y utilizan con maestría los circuitos por los que transitan sus beneficios, sirviéndose de los más sofisticados mecanismos para lo que cuentan con experto asesoramiento legal y financiero, principal o únicamente dirigido a la ocultación de los productos del crimen frente a la actuación del Estado.

Por otra parte, la criminalidad organizada necesita del poder político para asegurar la impunidad de sus servidores y para aumentar su capacidad de influencia en la sociedad. La conexión entre crimen organizado y corrupción se ha puesto de manifiesto de manera evidente en algunos países en las últimas décadas, que han visto como el inmenso poder corruptor del dinero procedente del crimen organizado, ha contaminado todas las esferas sociales, económicas y políticas.

A la delincuencia organizada, su concepto, características y problemática, dedica un amplio estudio la Memoria de esta Fiscalía correspondiente a 2016, al que, con el fin de evitar innecesarias repeticiones, nos remitimos.

6.4.2 ESCRITOS Y DENUNCIAS

El análisis comparativo de los escritos y denuncias presentados en la Fiscalía respecto del año 2016, arroja los siguientes datos:

- a) Registros de entrada: 2.662 frente a 2.633 del año 2016.
- b) Registros de salida: 7.911 frente a 7.740 del año 2016.

De estos escritos registrados en la Fiscalía, 809 correspondieron a denuncias, frente a las 652 del año 2016. 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 2017, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:



6.4.3 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Introducidas en el art. 5 EOMF (Ley 50/1981) y en el art. 785 bis LECr (hoy art. 773.2) por la LO 7/1988, de 28 de diciembre, las Diligencias de Investigación reguladas de manera asistemática e incompleta fueron saludadas por la doctrina como un anticipo o banco de pruebas de lo que en el futuro sería una reforma en profundidad del proceso penal, con la adopción de un sistema procesal acusatorio puro, que situara al Fiscal como un auténtico investigador de la fase previa, sin más limitaciones que la obligada exclusión de la adopción de medidas cautelares, a cargo del juez de garantías.

Pese a los más de 30 años de vigencia de las diligencias de investigación, el legislador sigue sin acometer la reforma del proceso penal en la línea señalada. Es cierto que la Ley 14/2003, de 26 de mayo de modificación del EOMF, introdujo un nuevo régimen en su art. 5, pero dicho régimen vino a incorporar unas garantías para el investigado más propias de la fase procesal y unos límites a la investigación que no se acompañaron de un superior valor de las diligencias practicadas, por lo que, en realidad, quedó limitada la facultad investigadora del Fiscal.

De cualquier manera, y en el caso concreto de la Fiscalía Anticorrupción, estas Diligencias cobran especial importancia, de lo que da idea el hecho de que buena parte de los procedimientos judiciales en los que interviene tengan su origen en investigaciones propias. A ello contribuyen especialmente las Unidades de Apoyo y las Unidades adscritas a la Fiscalía pues el auxilio que prestan se materializa fundamentalmente a través de las Diligencias de Investigación del Fiscal.

Pues bien, analizando numéricamente la actividad en este ámbito, resulta que durante el año 2017 se incoaron 39 Diligencias de Investigación. A tal cifra hay que añadir las 42 Diligencias de Investigación que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2016, lo que implica que durante el 2017 se estuvieron tramitando un total de 81 Diligencias de Investigación.

A lo largo de 2017 se concluyeron 46 Diligencias de Investigación, 33 correspondientes a 2016 y 13 de las incoadas en 2017. Por consiguiente, el 31 de diciembre de 2017 quedaban pendientes de tramitación 35 Diligencias de Investigación.

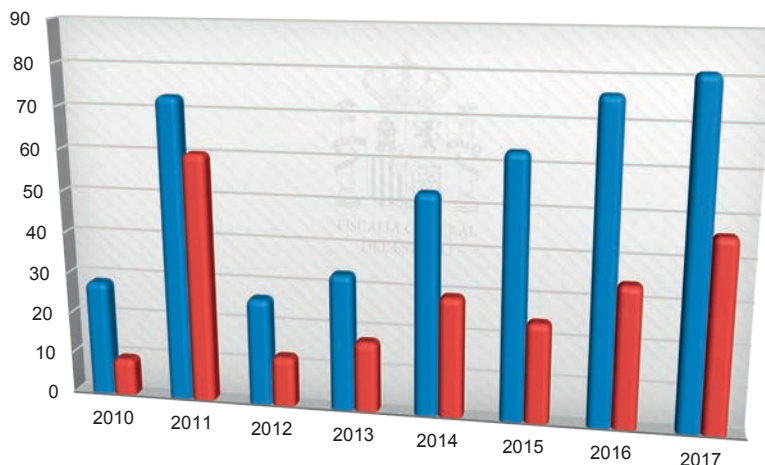
Es de resaltar que, de las 46 Diligencias de Investigación concluidas, en 23 ocasiones el Fiscal formuló la correspondiente querrela o denuncia, que dio lugar a los correspondientes procedimientos judiciales en los que esta Fiscalía Especial ha mantenido su competencia.

Los datos expuestos tienen su reflejo en los siguientes cuadros:

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

	Incoadas antes del 31-12-16	Incoadas durante 2017	Total
En trámite durante 2017.	42	39	81
Concluidas	33	13	46
Pendientes a 31-12-17	9	26	35

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN



6.4.4 PROCEDIMIENTOS PENALES

En cuanto a la concreta actividad de la Fiscalía Especial en el ámbito de los procesos judiciales, es de resaltar que durante el año 2017 esta Fiscalía intervino en 609 procedimientos judiciales frente a los 524 del año 2016. Es decir, se han incoado 85 procedimientos penales nuevos en 2017.

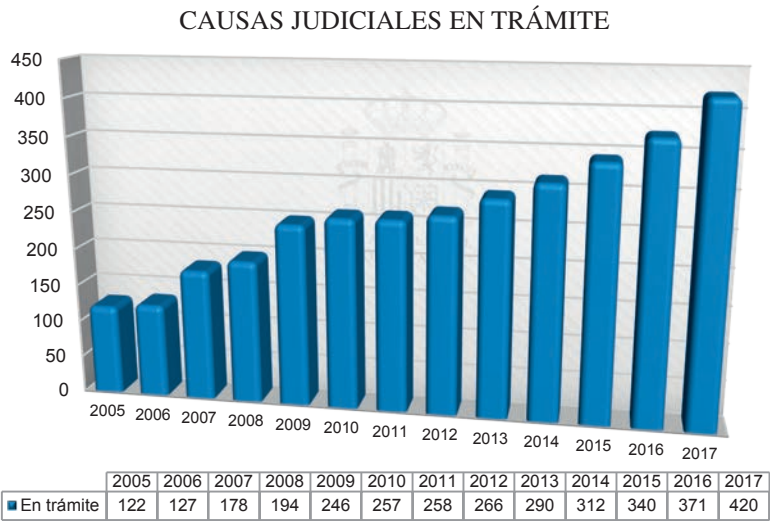
Este notable auge en un año tiene su razón de ser, como ya sucediera en 2016, no en un incremento real de la delincuencia competencia de esta Fiscalía, sino en la desmembración de determinados procesos penales ya existentes en numerosas piezas separadas, al objeto de simplificar su tramitación.

Así, de estos nuevos procedimientos:

- 26 corresponden a Piezas Separadas de las Diligencias Previas n.º 174/11 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla, asunto «ERES»,
- 8 proceden de las Diligencias Previas n.º 112/13 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de El Vendrell (Tarragona),
- y 2 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, 36 procedimientos nuevos proceden de causas penales ya existentes, por lo que, de facto, la cifra real de incoación de procesos penales nuevos ascendió a 49, ligeramente inferior de los 51 del año 2016.

El siguiente gráfico refleja lo así expuesto:



6.4.4.1. Escritos de Acusación

Durante el año 2017, la Fiscalía Especial formuló 46 escritos de acusación, esto es, 13 menos que los presentados en el año 2016, quedando en 47 la cifra correspondiente a 2015.

Es de resaltar que los tipos penales por los que se formuló más frecuentemente una acusación fueron los delitos de prevaricación administrativa (23), los de malversación de caudales públicos (13), los de fraude contra la Administración (8), los de blanqueo de capitales (8), los de defraudaciones (7) y los delitos contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social y contrabando (5).

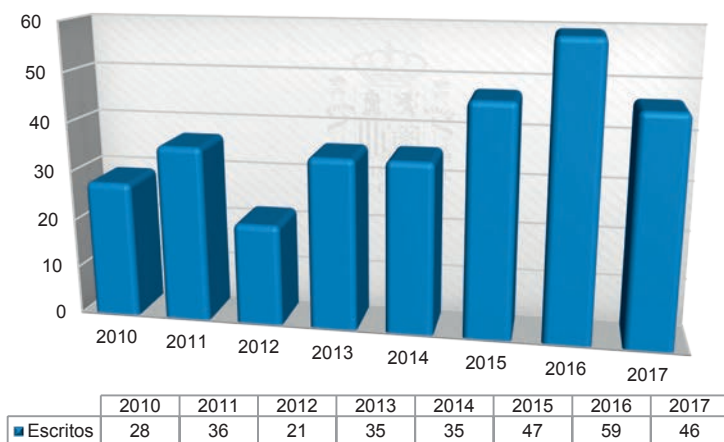
A ellos hay que añadir una serie de delitos conexos que, pese a no ser de la competencia de la Fiscalía Especial, a tenor del art. 19.4 EOMF, fueron objeto de acusación por guardar relación con los contemplados en dicho precepto, tales como delitos de falsedad documental (los más numerosos), delitos contra la ordenación del territorio, coacciones, tenencia ilícita de armas o contra la intimidad.

Todo lo cual tiene su reflejo en el siguiente cuadro, que recoge los delitos por los que se acusa en los escritos de calificación del Fiscal:

46	Calificaciones
5	Contra la Hacienda Pública, SS y contrabando
23	Prevaricación
2	Abuso o uso indebido información privilegiada
13	Malversación caudales públicos
8	Fraudes y exacciones ilegales
4	Tráfico de influencias
6	Cohecho
3	Negociación prohibida a funcionarios
7	Defraudaciones
1	Relativos a la prop. Intelectual e industrial mercado y consumidores
8	Blanqueo de capitales
18	Conexos con los anteriores
8	Crimen organizado

La evolución anual de los escritos de acusación se exponen en el siguiente gráfico:

ESCRITOS DE ACUSACIÓN



6.4.4.2 Sentencias

Durante el año 2017, se han dictado 34 sentencias, en primera instancia, en causas judiciales en las que ha intervenido esta Fiscalía Especial. De ellas 33 han sido condenatorias y, únicamente 1, fue absolutoria. Recordemos que en 2016 se dictaron 29 sentencias.

6.4.5 COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL

Es una evidencia que la criminalidad económica organizada, relacionada o no con la corrupción, es hoy una delincuencia transnacional, que aprovecha las ventajas de la globalización al amparo de unas transacciones económicas y financieras que se ejecutan con extraordinaria celeridad y a escala mundial. La complejidad de los montajes jurídico-económicos que respaldan esta delincuencia, la diferente nacionalidad de las personas implicadas en ellas, su ubicación en el territorio de diferentes estados o el persistente recurso a los paraísos fiscales o territorios no cooperantes, convierte en excepcionales las investigaciones llevadas a cabo en la Fiscalía Anticorrupción en las que no hay que recurrir a la cooperación internacional. De hecho, su importante actividad de investigación autónoma la sitúa como la Fiscalía que más peticiones de asistencia judicial internacional emite, a las que hay que sumar las numerosas comisiones rogatorias que se acuerdan en los diferentes procedimientos judiciales en los que sus Fiscales intervienen.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional pasiva, también la Fiscalía Anticorrupción cumple un importante cometido, propiciado por el hecho de que desempeña sus competencias en todo el territorio nacional, lo que facilita la posibilidad de coordinar aquellas investigaciones que no se limitan al ámbito territorial de una sola Fiscalía.

No puede dejar de mencionarse que la ejecución de las solicitudes de asistencia se ve favorecida por el asesoramiento y análisis de los expertos de las diferentes unidades de funcionarios adscritos a esta Fiscalía. Por ello, el Convenio con la OLAF hace figurar a esta Fiscalía como receptora de los informes sobre conductas ilícitas derivados de las investigaciones de esta oficina de la UE y, sin duda, será la Fiscalía más idónea para la ubicación en un futuro próximo de los Fiscales delegados de la Fiscalía Europea, uno de los principales retos que se otean en el horizonte de la Fiscalía española.

A medio camino entre la cooperación activa y pasiva se encuentran los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI's), previstos en el art. 13 del Convenio de 29 de mayo de 2000 y la Decisión Marco 2002/465 del Consejo de 13 de junio de 2002, que se constituyen por acuerdo de las autoridades competentes de dos o más Estados para llevar a cabo investigaciones penales en el territorio de todos o alguno de ellos en relación con unos hechos delictivos determinados y por un periodo de tiempo limitado. Existen varios ECI's celebrados en la Fiscalía, destacando uno, por su carácter pionero, constituido fuera

del ámbito de la Unión Europea, con Colombia y Panamá en el marco del denominado caso Lezo, firmado ya en 2018.

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.

6.4.5.1 *Asistencia Judicial Pasiva*

Durante el año 2017, 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, 25 en 2016 y 35 en el 2017. Su procedencia es primordialmente de países europeos, concretamente Alemania, Suiza, Liechtenstein, Portugal, Francia, Andorra, Rumanía, Polonia, Rusia, y otras nacionalidades Argentina, Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia, Brasil, Panamá, Chile, México y San Maarten

La mayor parte viene referida a delitos de blanqueo de capitales (15) y crimen organizado (5), si bien también se han tramitado varias por fraudes fiscales, cohecho, malversación de caudales públicos, administración desleal y estafa.

De las 35 comisiones rogatorias, 22 de ellas han resultado cumplimentadas por esta Fiscalía durante el mismo año 2017.

La mayoría de las Comisiones Rogatorias Pasivas han llegado a la Fiscalía directamente remitidas por la autoridad judicial extranjera competente, o a través de la Fiscalía de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado. Sin embargo, 11 Comisiones han llegado a través del Ministerio de Justicia y otras 4, por distintas vías.

En 2 de las Comisiones Rogatorias se han producido ampliaciones o complementos de las mismas, lo que ha retrasado su cumplimentación.

Todo lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

COOPERACIÓN JURÍDICA PASIVA

Núm.	Fecha	Procedencia	Asunto	Resolución
1/17	02.01.17	Portugal	Blanqueo de capitales, corrupción y fraude fiscal.	Cumplimentada 4.1.17
2/17	03.01.17	Rusia	Estafa y otros.	

Núm.	Fecha	Procedencia	Asunto	Resolución
3/17	03.01.17	México	Delincuencia Organizada y otros.	Remitida al Jdo. Central Instrucción Audiencia Nacional
4/17	03.01.17	Portugal	Blanqueo de capitales, corrupción y otros.	
5/17	13.02.17	Ecuador	Cohecho.	
6/17	14.02.17	Chile	Conducta anticompetitiva mercado.	Cumplimentada 17.3.17
7/17	02.03.17	Panamá	Contra el orden económico.	Cumplimentada 14.2.17
8/17	08.03.16	Polonia	Blanqueo de capitales.	Cumplimentada 14.3.17
9/17	22.03.17	Panamá	Contra el Orden Económico.	Ampliatoria 30.06.17
10/17	12.04.17	Francia	Crimen Organizado y otros.	Cumplimentada. 10.07.17
11/17	04.05.17	Andorra	Blanqueo de capitales.	Ampliatoria 05.04.17
12/17	10.05.17	Rumanía	Blanqueo capitales, corrupción, soborno.	Remitida
13/17	11.05.17	Rusia	Blanqueo capitales.	Jdo. Central
14/17	30.05.17	Colombia	Malversación caudales públicos.	Instrucción
15/17	16.06.17	Alemania	Organización Criminal y Blanqueo capitales.	Cumplimentada 14.9.17
16/17	30.06.17	Suiza	Blanqueo de capitales.	Cumplimentada: 22.09.2017
17/17	30.06.17	Andorra	Blanqueo de capitales.	Cumplimentada: 21.09.17
18/17	21.07.17	Portugal	Asociación Criminal y delitos de Fraude Fiscal.	Cumplimentada 28.09.17

Núm.	Fecha	Procedencia	Asunto	Resolución
19/17	08.08.17	Colombia	Acuerdos restrictivos de la competencia y enriquecimiento ilícito.	Cumplimentada: 25.09.17
20/17	11.08.17	Suiza	Administración desleal y estafa.	
21/17	24.08.17	Perú	Blanqueo.	Cumplimentada 16.11.17
22/17	13.09.17	Brasil	Corrupción pasiva.	Cumplimentada 17.10.17
23/17	13.09.17	Venezuela	Corrupción y otros.	
24/17	28.09.17	Ecuador	Cohecho.	Cumplimentada 19.10.2017
25/17	06.10.17	Andorra	Blanqueo capitales y otros.	Cumplimentada parcialmente 23.10.17
26/17	06.10.17	Andorra	Blanqueo capitales.	
27/17	10.10.17	Brasil	Corrupción pasiva.	Remitida Jdo Central Instrucción Cumplimentada 20.12.17
28/17	23.10.17	Colombia	Blanqueo capitales.	Cumplimentada 12.12.17
29/17	25.10.17	Venezuela	Irregularidades Rtes. Empresa.	
30/17	02.11.17	Ecuador	Delincuencia organizada.	
31/17	16.11.17	Portugal	Blanqueo de capitales.	
32/17	01.12.17	San Martín	Blanqueo de capitales.	
33/17	04.12.17	Andorra	Blanqueo de capitales.	
34/17	04.12.17	Portugal	Estafa.	Cumplimentada 29.12.17
35/17	11.12.17	Perú	Corrupción funcionarios.	

6.4.5.2. Asistencia Judicial Activa

En este apartado, es de resaltar que, durante el año 2017, se ha producido un aumento de las Comisiones Rogatorias activas acordadas por el Fiscal Anticorrupción en el seno de Diligencias de Investigación.

En efecto, se han emitido cuatro, siendo los países de destino Mónaco, Panamá, EE.UU. y Suiza, teniendo por finalidad recabar

diversa documentación, principalmente bancaria y la práctica de declaraciones testificales.

Asimismo, en procesos judiciales se ejecutaron con intervención del Fiscal diversas comisiones rogatorias en Méjico, Suiza, Brasil y Colombia, entre otros Estados.

6.4.5.3. *Otras actividades de colaboración con otros países e instituciones*

Se han producido diversos desplazamientos de Fiscales a distintos países para practicar las diligencias necesarias para desarrollar las investigaciones encomendadas, se han mantenido igualmente reuniones en la Sede de Eurojust para la coordinación de aquellas investigaciones que implican a distintos países y diferentes reuniones y grupos de trabajo de cooperación.

Entre todas estas actividades cabe destacar las siguientes:

- Los días 10 a 13 de enero de 2017 en la ciudad de Belgrado (Serbia), participación activa de miembros de la Fiscalía en el *Twinning Project «Prevention and Fight against Corruption»* con la ACA (Serbian Anti-Corruption Agency), en el que participa la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

- Los días 27 de febrero a 1 de marzo de 2017, en la ciudad de Lausanne (Suiza), *Meeting of the 10th Practitioners Workshop on the Return of Illicit Assets of Politically Exposed Persons* (Lausanne X).

- En el mes de marzo, junto con un representante de las Cortes Generales, se llevó a cabo una colaboración con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para el desarrollo de un estudio sobre estrategias para combatir la corrupción.

- Los días 16 y 17 de marzo de 2017 en la ciudad de París, *Working Group on Bribery in International Business Transactions* de la OCDE, en relación a los delitos de corrupción privada internacional, materia en la que continúa incrementándose el número de causas abiertas por este delito (actual artículo 286 ter del Código Penal), competencia exclusiva de esta Fiscalía.

- El día 5 de julio de 2017 en la ciudad de Roma. Reunión de la Dirección Nacional Antimafia Italiana.

- Días 3 y 4 de octubre de 2017, en la ciudad de Sofía (Bulgaria). Encuentro organizado por *Netherlands Helsinki Committee*, para la creación de un grupo de trabajo sobre corrupción transfronteriza del Foro de la Sociedad Civil de la Unión Europea y Rusia.

Hay que mencionar las frecuentes reuniones de coordinación entre miembros de esta Fiscalía y autoridades de otros países, ya sea en la Fiscalía de la ciudad de Nápoles (2 de febrero de 2017, 19 de mayo de 2017) o las organizadas en la sede de Eurojust en la Haya, en colaboración con investigadores policiales y tributarios.

En particular, es de destacar la reunión de 16 de noviembre de 2017 del «Servicio Nacional de Coordinación de Eurojust» en la que se aprobó una Guía de buenas prácticas en materia de cooperación judicial internacional difundida a nivel nacional a Jueces y Letrados de la Administración de Justicia.

6.4.5.4 *Conferencias y ponencias de miembros de esta Fiscalía relacionadas con la actividad internacional*

- Participación en el seminario organizado por la Red Judicial Europea «La Orden Europea de Investigación: perspectivas y retos para profesionales»

- «La prueba transnacional», seminario organizado por la Red Judicial Europea.

- Jornadas anuales de la Red de Cooperación Internacional organizadas por la Fiscalía General del Estado.

6.4.5.5 *Visita de personalidades y delegaciones extranjeras a la Fiscalía Especial*

Las visitas a la Fiscalía Especial de personalidades y delegaciones extranjeras, compuestas por autoridades judiciales y fiscales, son muy frecuentes, dado el interés que fuera de nuestro país despierta el modelo de la Fiscalía Anticorrupción, en su día pionero en Europa y que ha sido elogiado por relevantes organismos internacionales implicados en la lucha contra la corrupción (OCDE, GRECO, GAFI, Transparencia Internacional...) sirviendo de modelo para otras Fiscalías Anticorrupción algunas nacidas al socaire de distintos proyectos de hermanamiento con otros países (*twinning projects*) financiados por la Comisión Europea.

Así, a lo largo del año 2017 destacan las siguientes:

- 1 de febrero y 14 de marzo, visitas de la Magistrada de Enlace francesa Ilma. Sra. Marie Pierre Coquel.

- 9 y 10 de febrero, Delegación de dos fiscales de Panamá, que realizan sus funciones en la Fiscalía equivalente a esta Fiscalía Especial en su país.

- 1 de marzo, Delegación de la Oficina del Defensor del Pueblo de Jordania, siendo el Defensor del Pueblo también autoridad anticorrupción de Jordania.
- 10 de marzo, visita del miembro italiano de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Sr. Nicoletti.
- 28 de marzo, Delegación italiana de la Comisión Mixta de Investigación sobre el fenómeno de las mafias y otras asociaciones criminales.
- 11 de mayo de 2017, visita del Fiscal Jefe de la Federación de Rusia, Sr. Myasnikov.
- 17 de mayo de 2017, visita del Fiscal General de Colombia, D. Néstor Humberto Martínez.
- 24 de mayo de 2017, Fiscal Anticorrupción y delegación de Moldavia, Sr. Chetraru.
- 19 de julio de 2017, visita del Fiscal General de Ucrania.
- 21 de septiembre de 2017, Fiscal General de Egipto, Sr. Nabeel A. Sadek.
- 23 de noviembre de 2017, Fiscal General de Panamá, Dña Kenia Porcell.
- 11 de diciembre de 2017, Fiscal General de Andorra, Sr. Alfons Alberca.
- 15 de diciembre de 2017, visita de una delegación de Jueces peruanos.

6.5 Principales causas en las que interviene la Fiscalía Especial

Sin pretensión de exhaustividad y como mera referencia a algunos de los procedimientos más destacados tramitados en 2017 cabe mencionar los siguientes, que aparecen clasificados en los tres grandes ámbitos de actuación de la Fiscalía.

6.5.1 RELACIONADAS CON LA DELINCUENCIA ECONÓMICA

– *Sumario 3/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 «Caso FORUM FILATÉLICO»*. En fecha 21.04.2006 se presentó querrela contra los administradores de «Forum Filatélico, SA» por delitos de estafa, falseamiento de cuentas anuales, insolvencia punible, administración desleal y blanqueo de capitales. Una vez admitida dicha querrela, se incoaron las Diligencias Previas 148/2006 y se comenzó la práctica de continuas diligencias que revelaron la existencia de un negocio de captación de ahorro masivo, llevado a cabo en multitud de

locales en numerosas poblaciones españolas, mediante la formalización de unos contratos tipo de inversión en sellos que ofrecían el atractivo de unas rentabilidades superiores a los productos de inversión comercializados por las entidades financieras, basadas en una revalorización de la filatelia. Tales sellos, que debían soportar el importe de la inversión, tenían un valor ínfimo en relación con las cantidades entregadas por los clientes y las rentabilidades satisfechas no se correspondían con la revalorización de la filatelia sino con las aportaciones de nuevos clientes que, en una suerte de negocio piramidal, servían para mantener la actividad a costa de incrementar progresivamente la situación de insolvencia de la compañía que alcanzó al tiempo de la intervención los 2.843 millones de euros (patrimonio neto negativo). Por Auto de 07.09.2015 se declaró concluso el sumario, que fue elevado a la Sala de lo Penal (Sección 1.^a). En fecha 13 de octubre de 2016 se formuló escrito de acusación contra 29 personas por delitos de estafa, falseamiento de cuentas anuales, insolvencia punible y blanqueo de capitales. Las sesiones del Juicio oral comenzaron a celebrarse en el mes de septiembre de 2017 y se han prolongado hasta abril de 2018.

– *Sumario 2/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 «Caso Afinsa»*. En 2017 se ha dictado la STS 749/2017, de 21 de noviembre que estima parcialmente los recursos de casación planteados por cinco acusados contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional 22/2016, de 27 de julio, en que se condenó por todos los delitos objeto de la acusación formulada a 12 de los 14 acusados a penas de entre 13 y 2 años y medio de prisión. La STS ratifica que todos ellos cometieron los mismos delitos que estableció la Audiencia, pero señala que hubo un concurso ideal entre los delitos de estafa e insolvencia, y un concurso medial entre éstos y el delito de falsedad de las cuentas anuales. Esto supone reducir la condena del expresidente de Afinsa, de 12 años y 10 meses a 8 años y 7 meses; y en los otros cuatro casos pasar de 11 años de cárcel a 8 años. Todos ellos deberán indemnizar de forma conjunta y solidaria en 2.574 millones de euros a los 190.022 inversores. Debe recordarse que este procedimiento se inició por querella presentada el 21.04.2006 contra los administradores de Afinsa, cuyo negocio era muy similar al que desarrollaba Forum Filatélico.

– *Diligencias Previas 241/2006 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5*. Se incoaron como consecuencia de la denuncia presentada por esta Fiscalía el 31.07.2006, dimanante de las Diligencias Informativas 4/2004. La denuncia tiene por objeto la investigación de unos hechos, indiciariamente constatados en las diligencias tramitadas en

Fiscalía, consistentes en la existencia de una trama organizada de sociedades y personas físicas que tiene como finalidad la defraudación a la Hacienda Pública española en el IVA, tanto por omisión del pago como por la obtención de devoluciones indebidas. Con su actuación la defraudación estimada inicialmente asciende a más de 40 millones de euros, en los ejercicios de 2002, 2003 y 2004. Las personas físicas denunciadas son 80 y las sociedades implicadas 74. La acusación del Ministerio Fiscal se presentó el 27.01.2017 y el auto de apertura de juicio oral fue dictado el 16 de mayo de 2017 y se elevó para enjuiciamiento ante la Sección 4.^a Sala Penal de la Audiencia Nacional el 07.11.2017.

– *Diligencias Previas 373/2006 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 «Infinity»*. Incoadas como consecuencia de un testimonio de las Diligencias Previas 1430/06 del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Málaga. Estas Diligencias Previas corresponden a la parte más voluminosa de la instrucción de la llamada «Operación Medina» y el eje de la investigación gira en torno a la defraudación de la sociedad Infinity System, S.L., como autora de varios delitos de fraude a la Hacienda Pública y falsedades, además de la colaboración como cooperadores necesarios de otras sociedades. En total el procedimiento se refiere a 60 sociedades y las actuaciones se elevaron a la Sala de la Audiencia Nacional el 06.05.2016, turnándose a la Sección 1.^a que abrió el Rollo 10/16, celebrándose el juicio oral ya en 2018.

– *Diligencias Previas 90/2010, del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 «SGAE»*. Este procedimiento tiene su origen en las Diligencias de Investigación n.º 4/2009, relativa a las posibles irregularidades que pudieran haberse llevado a cabo en el seno de la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE) mediante la creación y actuación de un grupo de sociedades que estarían regidas por personas con puestos de responsabilidad en la propia SGAE y cuyas relaciones negociales entre ellas y con la SGAE se cuestionan, atendidos los fines que el ordenamiento prevé para tal sociedad de gestión. Inicialmente denunciadas seis personas físicas y nueve personas jurídicas por hechos que, provisionalmente, pudieran considerarse como delitos continuados de apropiación indebida y estafa, además de, en su caso, administración fraudulenta. Formadas piezas separadas, actualmente se encuentra en tramitación la denominada «pieza principal» en la que el 20.09.2107 se formuló por el Fiscal escrito de calificación. Se ha dirigido la acusación contra 11 personas, por delitos de apropiación indebida, con alternativa de administración desleal, ambos continuados; falsedad continuada en documento mercantil y asociación ilícita. El total del perjuicio causado a la SGAE por una estructura creada y consentida

durante unos quince años, ascendió a 47.606.746,46€. El 27.10.2017 se dictó auto de apertura de juicio oral ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y está pendiente de señalamiento del juicio oral.

– *Diligencias Previas 112/2011, del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 «Nueva Rumasa»*. La presentación de querrela por diversas personas físicas, a la que han seguido otras por parte una de algunos compradores de pagarés corporativos de distintas empresas de la llamada Nueva Rumasa, fue admitida por auto de 3.06.2011, tras informe favorable del Fiscal. Ello ha determinado la remisión de las Diligencias de Investigación 2/2010, incoadas el 9.03.2010 tras la denuncia presentada por la Delegación Central de Grandes Contribuyentes de la AEAT, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 773.2 LECr. El procedimiento se sigue por delitos de estafa y otros. En fecha 23.02.2017 se formuló el escrito de acusación por el Ministerio Fiscal y en fecha 28.04.2017 se dictó auto de apertura del juicio oral. Se encuentra pendiente de completar la fase intermedia y de señalarse fecha para el juicio en la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

– *Diligencias Previas 170/2011 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 «Caja de Ahorros del Mediterráneo»*. Las presentes Diligencias se incoaron mediante auto de fecha 07.10.2011 en virtud de la denuncia contra la Directora General de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM) y otros, por presuntos delitos de estafa, societario y de falsedad documental. Durante los meses de mayo a julio de 2017 se celebró el juicio oral, habiéndose dictado sentencia condenatoria, en buena parte coincidente con la acusación del Ministerio Fiscal, en fecha 17 de octubre de 2017. Dentro de este procedimiento se tramitan las piezas separadas «Pieza Avilés», en la que existe sentencia firma, pieza separada de «Cuotas Participativas y Deuda Subordinada», habiéndose acordado el sobreseimiento provisional respecto a las cuotas participativas, habiéndose presentado por la Fiscalía escrito de calificación absolutorio.

– *Diligencias Previas 59/2012, del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 «Bankia»*. Respecto al procedimiento principal, dictado auto de procedimiento abreviado el 11.05.2017, se formuló acusación por el Ministerio Fiscal el 12.06.2017, acordándose la apertura del juicio oral el 17.11.2017. Se encuentra pendiente de señalamiento. La pieza separada referida a la existencia de unas tarjetas de crédito proporcionadas por los responsables de Caja Madrid y de Bankia a algunos consejeros y directivos fuera del circuito ordinario de otorgamiento de tarjetas de empresa de la entidad («tarjetas black»), respecto de la cual se celebró el juicio ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional entre octubre de 2016 y enero de 2017, reca-

yendo sentencia condenatoria de fecha 23.02.2017, plenamente conforme con la petición del Fiscal. Recurrida en casación el 16.03.2017.

– *Diligencias Previas 76/2012 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 «Banco de Valencia»*. Practicadas numerosas diligencias, las actuaciones se encuentran pendientes de la emisión de informe por los peritos del Banco de España y de la designación de perito tasador de las fincas de Costa Bellver, S.A. Se ha seguido incorporando documentación solicitada por la Fiscalía por las representaciones de entidades bancarias y empresariales e imputados de la que se da traslado a la Unidad de Apoyo de la Agencia Tributaria para su análisis. La instrucción está muy avanzada, pendiente de recibir el informe pericial solicitado tras lo que se solicitará la continuación del procedimiento por los trámites del procedimiento abreviado por un delito de administración desleal.

– *Diligencias Previas 31/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5*. Seguidas por presuntos delitos de falseamiento de cuentas anuales y otra información económica o contable de los arts. 290 y 282 bis CP, estafa de los arts. 248 y 250 CP y utilización de información relevante del art. 285 CP, contra algunos miembros del consejo de administración y otros cargos ejecutivos de la entidad Pescanova, S.A. La instrucción de la causa concluyó el 06.06.2017 y fue dictado auto de procedimiento abreviado el 5.02.2018.

– *Diligencias Previas 63/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5. «HSBC», asunto «Falciani»*. Procedimiento derivado de las Diligencias Informativas 1/2012 incoadas por delitos contra la Hacienda Pública y blanqueo de capitales consecuencia de la aportación por Hervé Falciani de ficheros informáticos conteniendo datos de contribuyentes españoles con depósitos en la entidad bancaria HSBC Private Bank Suisse, S.A., analizados con la finalidad de localizar contribuyentes con obligaciones tributarias incumplidas cuyos fraudes superasen el dintel de 120.000€. Este trabajo dio lugar a la interposición de tres denuncias distintas contra 227 personas físicas, los gestores e intermediarios del HSBC Private Bank Suisse y la propia entidad bancaria helvética por delitos fiscales y blanqueo de capitales, que dieron lugar a las Diligencias Previas 63/13 del Juzgado Central de Instrucción 5, una relativa al territorio foral de Navarra, otra al de Álava y una tercera respecto del resto de España. Durante el primer semestre del año 2016 se procedió a la inhibición a los Juzgados territoriales correspondientes a sus domicilios fiscales respecto de 57 personas físicas (35 Piezas Separadas) con cuotas defraudadas superiores a 120.000€. Por otra parte, las actuaciones principales que permanecen en el Juzgado Central n.º 5, han dado lugar a dos nuevas piezas:

Gestores y Entidad S. La pieza Gestores está declarada secreta y la pieza Entidades, está centrada en la investigación de la repatriación y salida de capitales titularidad de personas denunciadas por delitos fiscales, entre cuentas en España y cuentas del HSBC Private Bank en Suiza, mediante transferencias, cuentas de corresponsalía y movimientos de valores, la tramitación de esta Pieza respecto de las entidades españolas está muy avanzada, estando pendiente únicamente el análisis último de la documentación recientemente aportada por los Inspectores del Banco de España y la toma de declaración de diversos testigos.

– *Diligencias Previas 65/2013 del Juzgado Central n.º 1 «Banco de Valencia»*. Iniciadas en virtud de querrela de una asociación de inversores por falsedad documental y administración desleal en relación con las cuentas de Banco de Valencia del ejercicio 2010 contra los miembros del Consejo de Administración del Banco, el auditor y la sociedad auditora Deloitte. Se incorpora al procedimiento las inspecciones del Banco de España a la entidad desde 2008 hasta la incoación del expediente disciplinario en 2.013, el expediente incoado en el ICAC contra Deloitte por estos hechos, la investigación abierta en la CNMV como consecuencia de los hechos deducidos por Banco de España a esta institución y parte de las periciales de Bankia del procedimiento del Juzgado Central 4 que investiga la salida a Bolsa de esta entidad. La Unidad de Apoyo de la IGAE adscrita a esta Fiscalía ha emitido diversos informes al respecto. La investigación se amplió al ejercicio 2.009, solicitando el sobreseimiento provisional de los hechos relativos a las manipulaciones del valor de las acciones, ampliado la investigación contra Bankia, S.A., como responsable civil subsidiario por las actuaciones cometidas por los representantes de Bancaja y sus sociedades participadas titulares del Consejo de Administración de Banco de Valencia.

– *Diligencias Previas 118/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 «Bancaja», «Gran Coral»*. Se incoaron por auto de 27.11.13 en virtud de la denuncia de Bankia contra los administradores de dos entidades bancarias por delitos de administración desleal, apropiación indebida y blanqueo de capitales, tras un informe elaborado por PwC. En el curso de la instrucción se ha podido determinar igualmente una mecánica de blanqueo de capitales procedente de una parte del dinero obtenido de una de las tres operaciones arriba mencionada a tal fin se tramita una pieza separada secreta donde figuran comisiones rogatorias. Las actuaciones continúan en fase de instrucción.

– *Diligencias Previas 246/2015 Juzgado de Instrucción n.º 45 de Madrid*. Como consecuencia de una denuncia del FROB, el

día 23.01.2015 esta Fiscalía Especial formuló denuncia contra el Presidente de Caja de Madrid, y el Director General Financiero y de Medios, por figurar como los máximos responsables de retribuciones de la entidad Caja Madrid, por las irregularidades en la determinación de las retribuciones fijas y variables a los miembros del Comité de Dirección en 2008, en las aportaciones a los planes de pensiones de los miembros del Comité de Dirección entre 2007 a 2010, y en la determinación de las indemnizaciones a cuatro altos directivos de Caja Madrid con motivo de la finalización de sus servicios. El procedimiento se encuentra pendiente de señalamiento para juicio oral en los Juzgados de lo Penal de Madrid.

– *Diligencias Previas 2310/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 31 de Madrid «Caso Rato»*. Tiene su origen en virtud de denuncia formulada por el Ministerio Fiscal, contra el ex Presidente de Caja Madrid y Bankia y su asesor fiscal por delitos contra la Hacienda Pública, alzamiento de bienes, blanqueo de capitales y corrupción privada. Pendiente de informes definitivos de la ONIF y de UCO y de las diligencias que resulten necesarias y dimanantes de los mismos.

– *Diligencias Previas 31/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 «Vitaldent»*. Por auto de 22.03.2016, el Juzgado Central de Instrucción n.º 6 incoó las presentes Diligencias Previas por delitos de blanqueo de capitales, falsedad, estafa, fraude fiscal y otros en el seno de una organización perfectamente estructurada. Se mantiene la fase de instrucción en la que se han emitido informes relativos a participación y responsabilidad penal de las personas jurídicas utilizadas en la trama, nombramiento de administrador judicial, recursos interpuestos contra cautelares adoptadas y contra el secreto de las actuaciones, se ha interesado la declaración de nuevos investigados, Comisiones Rogatorias a E.E.UU., Suiza, Uruguay, Portugal, etc.

– *Diligencias Previas 1138/2016 del Juzgado de Instrucción n.º 38 de Madrid «Banco de Madrid S. A. U»*. Se incoaron por auto de 27.06.2016 en virtud de testimonio de particulares de las Diligencias Previas 28/15 del Juzgado Central de Instrucción número 4, para el conocimiento de presuntos delitos de blanqueo de capitales contra Banco Madrid, S.A.U y miembros del Consejo de Administración del mismo, una vez decretado el sobreseimiento provisional y archivo por el Juzgado Central de Instrucción 4 por el delito de insolvencia punible.

– *Diligencias Previas 30/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 «Iberdrola Generación España SAU»*. Las presentes Diligencias Previas tienen su origen en denuncia presentada contra Iberdrola Generación España SAU, por posible delito relativo al mercado y a los consumidores del artículo 281 del Código Penal. Se

encuentran actualmente en fase de instrucción inicial, practicándose las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

– *Diligencias Previas 42/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 «Banco Popular Español, S.A.»*. En las Presentes Diligencias Previas mediante auto de 04.10.2017 se acordó la incoación del procedimiento. Se investiga la ampliación de capital realizada por el Banco Popular Español, S.A., en el ejercicio de 2016, por un importe de 2.505,5 millones de euros. Para captar el capital de los potenciales inversores el Banco proporcionó a éstos, a través de los folletos de inversión, una información de sus estados contables y financieros que no reflejaba la verdadera situación económica de la entidad de suerte que, de haber reflejado la imagen fiel, no se habría efectuado la inversión en los términos y condiciones que lo fue. Algunas de las diferencias contables de carácter relevante se pusieron de manifiesto meses después cuando se llevaron a cabo por la entidad diversos ajustes contables. Se investiga también lo que por alguno de los querellantes y denunciantes se considera una campaña de desprestigio del banco a través de la publicación de noticias que contenían datos o información falsa, para hacer caer el valor de la cotización de sus acciones y obtener así importantes beneficios. Los anteriores hechos pudieran ser constitutivos de un delito relativo al mercado y a los consumidores del artículo 282 bis del Código Penal y de un delito de manipulación del mercado del artículo 284 del Código Penal.

– *Diligencias Previas 20/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2*. Las presentes Diligencias Previas tienen su origen en denuncia interpuesta por la Delegación de Barcelona de esta Fiscalía Especial, en febrero de 2017, derivada de las Diligencias de Investigación 33/14. Se tramitan por delito societario contra quince administradores y ejecutivos de la entidad Caixa Catalunya por la aprobación de 32 operaciones de inversión inmobiliaria.

– *Diligencias Previas 35/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 «RFEF»*. El procedimiento se inició en virtud de denuncia del Fiscal de 06.04.2017 por presuntas irregularidades en actuaciones llevadas a cabo por dirigentes de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) que pudieran suponer un grave perjuicio para ella en favor de la empresa Grupo Santa Mónica, posibles vinculaciones entre miembros de las Federaciones Autonómicas de Fútbol y empresas que realizan obras en instalaciones deportivas vinculadas a dichas federaciones, y otros hechos. La instrucción se encuentra pendiente de recibir declaración a investigados y testigos, e informe y análisis del resultado de las evidencias informáticas y documentación intervenidas.

– *Diligencias Previas 63/2014, del JCI n.º 1 «Gowex»*. Se incoaron en el mes de julio 2014 tras la comparecencia en el Juzgado de Guardia de la Audiencia Nacional del socio fundador y administrador único de la mercantil Gowex, cuya actividad es la prestación de servicios de soporte de comunicación y de wi-fi en las ciudades. La referida mercantil cotizaba en Bolsa en el Mercado Alternativo Bursátil (MAB) en España y también desde el año 2010 salió al mercado bursátil Alternext, homólogo al anterior, pero en Francia. En la citada comparecencia señaló que las cuentas de la citada mercantil desde su salida a Bolsa, no respondían a la realidad contable de la misma, lo que no impidió la captación de nuevos inversores. Los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de falseamiento de cuentas (art. 290 del CP), así como del tipo descrito en el art. 282 bis, de falseamiento de información económica y financiera, y el delito de uso de información relevante, previsto en el art 285 del C. P. La causa está pendiente del informe de Fiscalía sobre la procedencia de incoar el procedimiento abreviado y las personas afectadas. Presentado el informe de la IGAE el 24.10.2017, sigue pendiente el solicitado a la Unidad de Apoyo de la AEAT.

– *Diligencias Previas 56/2017 JCI n.º 4 «URBAS»*. Incoadas en virtud de querrela por Auto de 26.07.2017, en relación a ampliación de capital, por importe superior a 300.000.000 €, de la sociedad Urbas Grupo Financiero, S.A., suscrito mediante la aportación de múltiples fincas con serios indicios de haber sido fuertemente sobrevalorados. Por auto de 11.09.2017 se autorizó la práctica de sendas entradas y registros en el domicilio social y en el lugar en que radica el principal centro de actividad de la sociedad, interviniéndose gran cantidad de documentación, en papel y electrónica.

6.5.2 RELACIONADAS CON LA CORRUPCIÓN

– *Diligencias Previas 275/2008 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (Caso Gürtel)*. El objeto del procedimiento es la investigación de la actividad de un grupo personal y societario dirigido por Francisco Correa y cuya principal actividad habría sido tanto obtener un ilícito beneficio con cargo a fondos públicos mediante la entrega de gratificaciones a funcionarios y autoridades como ocultar dicho beneficio. Esa actividad se habría extendido durante un largo periodo de tiempo que comprendería, al menos, desde diciembre de 1999 hasta febrero de 2009. Asimismo, en el ámbito espacial, las conductas irregulares en relación con las Administraciones Públicas se desarrollaron

en la Comunidad de Madrid y distintos municipios de ésta (Boadilla del Monte, Majadahonda, Pozuelo de Alarcón, Arganda del Rey), a la Comunidad Valenciana, Castilla León y Jerez de la Frontera. Estos hechos aparecen cometidos por un elevado número de personas (habiéndose investigado a más de 100), a través de una multiplicidad de sociedades tanto españolas como extranjeras (así, solo el entramado personal del principal responsable de la organización estaría conformado por más de 20 entidades con domicilio, entre otros estados, en España, Panamá, St. Christopher & Nevis, Reino Unido, Curaçao y Estados Unidos), en una pluralidad de localidades en relación con numerosos Ayuntamientos y Entidades Públicas. Ello ha supuesto la incoación, hasta la fecha, de varias piezas separadas:

- *Pieza separada «Época I: 1999-2005»*. Se señaló el inicio de las sesiones del juicio oral el 04.10.2016. El juicio quedó visto para sentencia el 17.11.2017.

- *Pieza separada «Fitur»*. Tramitada ante el TSJ de la Comunidad Valenciana. Se siguió por diversos delitos de prevaricación, falsificación, malversación y cohecho presuntamente cometidos con ocasión de la contratación pública con la Consellería de Turismo de la Generalitat Valenciana y con una Agencia pública, dependiente de la misma, de distintos expedientes de las Ferias Internacionales de Turismo de Fitur durante los años 2005 a 2009, la instrucción, concluida desde finales de 2012 y calificada por el Ministerio Fiscal en enero de 2013. Tras de 11 meses de juicio, el 8.02.2017 se dictó sentencia por el TSJ de la Comunidad Valencia que, acogiendo prácticamente en su totalidad la tesis de la Fiscalía, condenó a los acusados por delitos de asociación ilícita, prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos y falsedad a penas de prisión que oscilan entre 3 y 13 años y 3 meses de prisión así como otras penas de inhabilitación y multa de idéntica gravedad, lo que motivó que la Fiscalía pidiera de inmediato comparecencias para modificar la situación de personal de los condenados, habiéndose acordado el 14.02.2017 el ingreso en prisión provisional de tres de los principales condenados. La sentencia se encuentra pendiente de resolución del recurso de casación.

- *Pieza Separada «Informe UDEF-BLA 22.510/13»*. El 23.03.2015 se dictó por el Instructor auto de incoación de procedimiento abreviado contra el que se han formulado diversos recursos por las partes. Con fecha 24.04.2015 se formuló escrito de acusación. Se está a la espera del señalamiento del juicio oral.

- *Pieza Separada «Jerez»*. Pieza relativa a determinados contratos administrativos llevados a cabo por una entidad participada por el

Ayuntamiento de Jerez para el desarrollo de los servicios de Fitur 2004. Concluida la instrucción de la causa, se ha presentado calificación por el Ministerio Fiscal el 23.11.2015. Se encuentra actualmente pendiente de señalamiento sesiones de juicio oral,

- *Pieza Separada «Aena»*. En ella se ponen de relieve determinados hechos y datos relacionados con la contratación llevada a cabo por diversas empresas con la entidad pública Aena, y el presunto abono de distintos servicios y gastos de carácter particular a empleados de este organismo público durante los años 2000 a 2002. Concluida la instrucción de la causa se presentó la calificación del Ministerio Fiscal el 28.12.2015. Se encuentra actualmente pendiente de señalamiento sesiones de juicio oral.

- *Pieza Separada «Boadilla»*. Tras la transformación a Procedimiento Abreviado fue calificada el 7.06.2016. Se encuentra actualmente pendiente de señalamiento sesiones de juicio oral, situación en la que se mantiene el año 2017.

- *Pieza separada Cantón*, aún en instrucción Se acordó formar pieza separada por auto 25.05.2016, a instancias del Ministerio Fiscal, referida a un delito de blanqueo continuado, en el año 2017 continúa en fase de instrucción pendiente de la remisión de varias comisiones rogatorias y posterior informe policial.

- *Pieza Separada «5-Valencia»*. Seguida por diversos delitos de prevaricación, malversación, falsificación y cohecho cometidos con ocasión de la contratación pública con diversas Consellerías y otros órganos de la Generalidad Valenciana no vinculados a la adjudicación de los distintos expedientes de las Ferias Internacionales de Turismo Fitur. Está pendiente de señalamiento de juicio oral.

- *Pieza Separada «1-2-6 Valencia»* (piezas 1, delito electoral; 2, falsificación en relación con financiación irregular y 6, contra la Hacienda Pública). Se dictó auto de apertura de juicio oral con fecha 26.02.2016 y el juicio se celebra desde el pasado día 15.01.2018 en el Juzgado Central de lo Penal.

- *Pieza Separada «Valencia-4»* Se sigue por prevaricación y otros posibles delitos en relación con la contratación por parte del ente público Radiotelevisión valenciana con diversas empresas a raíz de la celebración del evento del V Encuentro de las Familias, con ocasión de la visita del Papa a Valencia en julio de 2006. Acusación del Fiscal de 11.05.2016. Actualmente pendiente de señalamiento.

– *Diligencias Previas 357/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 8 de Madrid (Asunto «Navantia»)*. Con fecha 28 de febrero de 2011, el Ministerio Fiscal formuló denuncia remitiéndola junto con el original

de las Diligencias de Investigación n.º 10/2010 tramitadas en esta Fiscalía Especial por delitos de tráfico de influencias, fiscal y continuado de falsedad en documento mercantil. Como diligencias de instrucción se han remitido Comisiones Rogatorias Internacionales a las autoridades Judiciales de Curaçao y autoridades helvéticas, a fin de recabar documentación, esta última cumplimentada, resultando la documentación interesada necesaria para el esclarecimiento de los delitos de malversación y blanqueo de capitales y otros investigados.

– *Diligencias Previas 141/2012 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Pujol)*. Las referidas Diligencias Previas se han incoado a raíz de la presentación de un oficio de la Comisaría General de Policía Judicial que incorpora declaración efectuada sobre actividades presuntamente ilícitas realizadas por familiares del ex Presidente de la Generalitat de Cataluña, que pudieran ser competencia de la Audiencia Nacional. Los presuntos delitos investigados son cohecho, tráfico de influencias, delitos contra la Hacienda Pública, falsificación de documentos y blanqueo de capitales en el extranjero. Se ha comprobado que durante la investigación se ha sustraído capital y patrimonio a la acción de la justicia aprovechándose de la internacionalización de los sistemas financieros y de la dificultad de localizar y rastrear activos. Todo ello ha sido corroborado por las diferentes comisiones rogatorias que se han realizado (Andorra Alemania, EEUU, Francia, México, Malta, Panamá, Liechtenstein, Reino Unido, Suiza y Uruguay). La instrucción ha evidenciado que las principales empresas pagadoras han sido adjudicatarias de obras y servicios para las administraciones públicas y entre ellas las del ámbito territorial de Cataluña. La causa se estructura en una pieza principal y en las piezas separadas de Isolux; de Comisiones Rogatorias (a Alemania, EE.UU., Francia, México, Malta, Panamá, Liechtenstein, Reino Unido, Suiza y Uruguay, algunas de las cuales han sido ampliadas y están pendientes de ser cumplimentadas); la pieza procedente de las Diligencias Previas 3163/2014 del Juzgado de Instrucción núm. 31 de Barcelona iniciadas tras la confesión del ex Presidente de la Generalidad en los medios de comunicación de su fortuna en Andorra y, finalmente, la pieza separada de CAT Helicopters, S.L. Aún sin concluir la instrucción durante el año 2017, están pendientes la práctica y cumplimiento de diversas diligencias, comisiones rogatorias, declaraciones testificales e informes de la AEAT en funciones de auxilio judicial.

– *Diligencias Previas 112/2013 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de El Vendrell, Tarragona, («Caso 3 %»)*. En virtud de una denuncia presentada por una concejal del Ayuntamiento de Torredembarra (Tarragona) acompañando a una serie de documentación y tras el análisis

documental efectuado por el Área de delincuencia Económica de la Unidad Orgánica de Policía Judicial de Tarragona se obtuvieron indicios de la comisión de los ilícitos penales respecto de resoluciones administrativas de carácter arbitrario que afectarían de forma sistemática a los procesos de contratación pública, así como de posibles pagos de dádivas al Alcalde de Torredembarra por parte de contratistas de obras públicas. A estas diligencias se acumularon las Diligencias Previas 1283/2013. Dada la extraordinaria complejidad se interesó y así se acordó con fecha 29.10.2014 la formación de 9 piezas separadas, algunas de las cuales, con fecha 20.12.2016, fueron transformadas decidiéndose su continuación como Diligencias Previas.

– *Diligencias Previas 85/2014 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6. (Operación Púnica)*. Proceden de las Diligencias de Investigación 2/2014 de esta Fiscalía, interponiéndose en virtud de querrela del Ministerio Fiscal por presuntos delitos de malversación de caudales públicos, prevaricación administrativa, cohecho, fraude, organización criminal, falsificaciones, tráfico de influencias, revelación de secreto y blanqueo de capitales. Se continua actualmente en el volcado y digitalización de la información de los registros. Informes periciales en marcha de la Intervención, tasaciones sobre valor artístico, comisiones rogatorias a Costa Rica, Suiza, Islas Vírgenes etc. Se tramitan varias piezas separadas.

– *Diligencias Previas n.º 24/2015 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 («Acuamed»)*. Se investigan posibles irregularidades en los procesos de adjudicación, liquidación y ejecución de diversas obras públicas gestionadas por la sociedad estatal Acuamed, S.A., tras la querrela del Fiscal a la finalización de las Diligencias de Investigación n.º 34/2014, por presuntos delitos de malversación, prevaricación, fraude a la administración pública y falsedad documental. Continúan practicándose diligencias de instrucción, encontrándose esta en la actualidad pendiente de las declaraciones de investigados, testigos, informes y análisis del resultado de evidencias informáticas y documentación intervenidos, e informes periciales.

– *Diligencias Previas 1007/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 9 de Murcia contra responsable infraestructuras Levante (Adif)*. Este Procedimiento se inició por denuncia del Ministerio Fiscal, derivada de las Diligencias de Investigación n.º 17/2014, por delitos de malversación, contra la Hacienda Pública, Blanqueo de Capitales y Falsedad Documental Mercantiles, contra el responsable para Levante de infraestructuras de (ADIF). En la actualidad las actuaciones se encuentran en fase de instrucción.

– *Diligencias Previas n.º 91/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6. Querella del Ministerio Fiscal (caso «Lezo»).* Las presentes Diligencias tienen su origen en la querella de la Fiscalía Anticorrupción de 13.07.2016, derivada de las Diligencias de Investigación 32/2015. El Juzgado Central de Instrucción n.º 6 incoó las Diligencias Previas n.º 91/2016. Se investiga el desvío de dinero público propiciado por el abuso de las funciones públicas de los que aparecen como investigados, entre ellos quien fuera Presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, y la adjudicación de contratos indiciariamente amañados a cambio de comisiones. Los hechos investigados serían constitutivos de delitos de malversación, prevaricación, organización criminal, cohecho, fraude fiscal o fraude contra la Administración. También se investiga la comisión de un delito de blanqueo de capitales, por la creación por la organización de un entramado de sociedades, dirigido a velar el destino y verdadero destinatario del capital malversado. Las actuaciones se encuentran en fase de instrucción, habiendo sido declaradas secretas, secreto que ha sido levantado parcialmente por auto de 15.05.2017, prorrogándose para el resto. Durante el año 2017 se han practicado numerosas diligencias de instrucción.

– *Diligencias Previas 81/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (Duro Felguera).* Procedentes de las Diligencias de Investigación 7/15 en las que se comprobó la existencia de contratos que permitían deducir la comisión de uno o varios delitos de soborno de agentes internacionales o de corrupción internacional y blanqueo de capitales. El 19.09.2017 se presentó querella y se está a la espera de tomar declaración judicial a los investigados.

– *Diligencias Previas 658/2017 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Valladolid (Parques eólicos).* La causa fue incoada por querella de 19.04.2017 y ampliación de 06.06.2017 por hechos que presentan indicios de posibles delitos de prevaricación, blanqueo de capitales, contra la Hacienda Pública y cohecho en la concesión de autorizaciones administrativas para la instalación de parques de energía eólica en la Comunidad de Castilla y León. Durante el año 2017 se ha venido recibiendo declaración a todos los querellados (21) comenzando igualmente el calendario de declaraciones de testigos, que continuarán durante el año 2018.

– *Diligencias Previas del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Oviedo (Fondos mineros).* Dimanan de las DI n.º 18/13, abiertas en esta Fiscalía tras la presentación de una denuncia por el Sepblac por el afloramiento de dinero de procedencia presuntamente ilícita por parte de quien fuera Secretario General de la Organización Sindical Soma-

Fitag-UGT y miembro de la Ejecutiva Regional de la Federación Socialista Asturiana y otros.

– *Diligencias Previas* n.º 12/16 del JCI n.º 5 dimanante de las DI n.º 37/15 (*Caso Scardovi*). Las Diligencias de Investigación n.º 37/15 fueron incoadas el 10.12.2015 para investigar los hechos relatados en la denuncia formulada contra un Diputado del Congreso, el entonces embajador del Reino de España en la India y varias personas más. Se investigan dos contratos de obra pública celebrados por dos empresas en Argelia, en relación con el contrato para la instalación de una Estación Desaladora en Souk-Tleta por importe de 250.000.000 € y el contrato del Tranvía de Ouargla por importe de 230.000.000 €, y la previsión es que la investigación se amplíe a más empresas españolas y más países. A instancia de esta Fiscalía se han cursado Comisiones Rogatorias Internacionales que se encuentran pendientes de tramitación.

– *Diligencias Previas* 96/17 del JCI n.º 6 (*Comisarios CNP*). Por Decreto de 27 de abril se incoaron las Diligencias de Investigación 8/2017 dimanantes de un escrito-denuncia anónimo con documentación adjunta, dando cuenta de presuntos delitos de cohecho, blanqueo de capitales y delito cometido en transacciones comerciales internacionales por parte de dos comisarios del CNP, uno de ellos en activo, y otro jubilado. Desde su inicio, se ha acordado la práctica de diversas diligencias con el fin de corroborar y concretar los hechos denunciados, encontrándose datos objetivos que confirmarían los hechos denunciados, así como los vínculos con empresarios españoles que actuarían como intermediarios de presuntas dádivas a los denunciados, procedentes de empresarios ecuatoguineanos.

– *Diligencias Previas* 45/2014 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2. Se incoaron por una denuncia de Fiscalía, procedente de las Diligencias Informativas n.º 12/12, por un presunto delito de cohecho internacional previsto en el artículo 445 CP. Por auto de 26.02.2016 se dicta Auto de Procedimiento Abreviado habiéndose formulado escrito de acusación el 26.05.2016, decretando auto de apertura de juicio oral el 2.06.2016, elevándose las actuaciones para enjuiciamiento ante la Sección 1.ª Sala Penal de la Audiencia Nacional. Celebrada la vista oral entre el 2 y el 21.01.2017, se dictó sentencia condenatoria de fecha 23.02.2017. Es importante destacar que se trata de la primera condena que recae en los Tribunales Españoles por delito de corrupción en transacciones comerciales internacionales, desde que nuestro país suscribió en 1997 el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales.

– *Diligencias Previas 174/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla («Asunto de los ERE'S»)*. Estas Diligencias Previas se incoaron el 23.01.2011 por testimonio de las Diligencias Previas n.º 6143/09 por delito societario de Mercasevilla en los años 2003 y 2007, fraude derivado de la introducción entre los beneficiarios de las ayudas públicas dadas por la Junta de Andalucía a los trabajadores de Mercasevilla, de personas ajenas a la empresa, los llamados «intrusos», intrusos que igualmente fueron detectados en ERE's de otras empresas andaluzas que habrían recibido ayudas públicas de la Junta. La línea de investigación abierta no se refiere solo a la detección de intrusos sino también el propio mecanismo de otorgamiento de las ayudas desde la Dirección General de Empleo, al hacerse con total omisión de los trámites administrativos propios de las subvenciones, impidiendo cualquier tipo de control, seguimiento, justificación de la ayuda y fiscalización del gasto. Hay más de 350 personas imputadas, entre ellas aparte de los intrusos detectados en diferentes empresas, dos expresidentes del Gobierno andaluz, tres exconsejeros de Empleo y Hacienda, tres exconsejeros de Economía y Hacienda, dos exviceconsejeros de empleo y de Hacienda, tres viceconsejeros de economía y hacienda, varios directores generales y secretarios generales de las consejerías de empleo y de hacienda y de la consejería de economía y hacienda, tres exdirectores generales de empleo y un exdelegado provincial de empleo de Sevilla, varios empresarios, directivos de mediadoras de seguros así como diversos intermediarios entre estos y las compañías de seguros, un antiguo sindicalista y sus testaferros y letrados de Despachos de abogados. El auto de 30.07.2015, aclarado por auto de 9 de noviembre de 2015, acogiendo la petición formulada por el Ministerio Fiscal, acordó la división de la causa en tres bloques de piezas separadas: un primer grupo de hechos relacionados con la puesta en marcha y mantenimiento del denominado «Procedimiento Específico»; un segundo grupo de hechos relativos a las cantidades percibidas por las entidades mediadoras en el caso de las pólizas de prejubilación financiadas por la Junta de Andalucía, es la pieza denominada de «Sobrecomisiones». (Diligencias Previas 1421/2016), cuya instrucción continúa a día de hoy; y, un tercer grupo de hechos, constitutivos cada uno de ellos de una pieza distinta, relativos a las diferentes resoluciones de Concesión de ayudas sociolaborales y subvenciones a empresas. En la causa matriz Diligencias Previas 174/11 se presentaron numerosos atestados elaborados por las distintas comandancias provinciales de la Guardia Civil en Andalucía. Durante todo el año 2017 han continuado practicándose diligencias de instrucción en todas las piezas,

excepto en las que ya se ha dictado auto de apertura de juicio oral (Diligencias Previas 5461/2015, pieza denominada Surcolor, Diligencias Previas 5744/2015, pieza denominada Acyco, Diligencias Previas 2448/2016, pieza denominada Juan Trujillo Blanco y Diligencias Previas 520/2016, pieza denominada Cenforpre.

– *Diligencias Previas 2690/2010 del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Alicante (Plan General de Ordenación Urbana de Alicante)*. Los hechos investigados se refieren a las irregularidades detectadas en las principales actuaciones urbanísticas llevadas a cabo en la ciudad de Alicante, incluidas la mayor parte de ellas en el Plan General de Ordenación, especialmente a través de las Zonas Protegidas de la ciudad y su posterior repercusión en zonas urbanizables. El escrito de acusación de la Fiscalía se presentó ya en febrero de 2018.

– *Diligencias Previas 961/2016 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Badajoz («CREEX y otros»)*. Incoadas por posibles delitos de fraude de subvenciones frente a los beneficiarios de las ayudas públicas objeto de controversia, tienen su origen en las Diligencias de Investigación 14/15, de esta Fiscalía Especial que fueron judicializadas el 9.05.2016. Las actuaciones sufren un gran retraso, habiéndose tratado por la Fiscalía de impulsar el procedimiento. Son objeto de investigación entidades, como la Unión General de Trabajadores de Extremadura y Comisiones Obreras de Extremadura, así como fundaciones y entidades vinculadas a estas últimas (IFES Extremadura y FOREM Extremadura). Turnados a reparto los hechos denunciados respecto a UGT los mismos correspondieron, nuevamente, al Juzgado de Instrucción 1 de Badajoz con el número Diligencias Previas 1131/2016 siendo incoadas el 7.09.2016. En lo relativo a la instrucción de las conductas imputables a CC.OO. y FOREM correspondieron por reparto al Juzgado número 1 quien incoó las Diligencias Previas 1651/2016, confirmando dicha atribución de competencia la Audiencia Provincial.

– *Diligencias Previas 881/15, del Juzgado de Instrucción n.º 18 de Valencia*. La causa se dirige contra el ex Presidente de la Diputación de Valencia, el gerente de la empresa pública de Imelsa, así como contra varios funcionarios de dicha empresa pública y cargos directivos de la Diputación. Se dirige también contra funcionarios del Ayuntamiento de Valencia y responsables de empresas adjudicatarias, por delitos de malversación de caudales, prevaricación, fraude en la contratación y blanqueo de capitales. El volumen de la investigación y la diversidad de hechos e investigados determinó la formación de piezas separadas. Además, se investiga en la causa principal el desvío de fondos de la sociedad pública Imelsa a través de sociedades, contratacio-

nes fraudulentas para captar fondos públicos e investigación de subvenciones públicas. Igualmente se investiga un presunto delito de blanqueo de capitales a través de una empresa con vinculaciones en Brasil en la pieza C.

– *Diligencias Previas 1914/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Valencia («GP Fórmula 1»)*. Proceden de las Diligencias Previas n.º 1/2015 de la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, por pérdida de aforamiento del expresidente de la Comunidad de Valencia. El procedimiento tiene su origen en querella interpuesta del Ministerio Fiscal procedente de las Diligencias de Investigación n.º 26/14 de esta Fiscalía Especial, por presuntos delitos de prevaricación administrativa, delito societario y malversación. Se encuentra dividido en 3 piezas separadas, que tienen por objeto de investigación las irregularidades relacionadas con la adjudicación a Valmor Sports S. L. de la celebración de la Fórmula 1 en Valencia. La instrucción se encuentra prácticamente finalizada.

– *Diligencias Previas 4139/2014 del Juzgado de Instrucción n.º 8 de Valencia*. Con origen en una querella interpuesta por el Fiscal en diciembre de 2014 tras la tramitación de las oportunas Diligencias de Investigación, se trata del primer procedimiento por el posible amaño de un encuentro deportivo en España, en concreto el celebrado el 21.05.2011 en el estadio de fútbol Ciudad de Valencia entre el Levante UD y el Real Zaragoza. Tras la instrucción, la juez acordó el sobreseimiento provisional por auto de 31.07.2017. Presentado por el Fiscal el oportuno recurso de apelación contra el auto, la Audiencia de Valencia lo estimó el 25.01.2018 ordenando la continuación por los trámites del Procedimiento Abreviado. La acusación, por un delito de corrupción deportiva del art. 286 bis.4 CP, se presentará en el siguiente año.

– *Diligencias Previas 2677/2008 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Palma de Mallorca («Palma-Arena»/«Operación Espada»)*. Se persiguen delitos de malversación de caudales públicos, prevaricación, cohecho, falsedad documental y negociaciones prohibidas a funcionarios. Esta causa se encuentra dividida en 28 piezas. De ellas, 10 ya habían sido juzgadas y dictadas sentencias condenatorias (piezas 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 25 y 26); en 11 piezas, las designadas como números 1, 5, 15, 18 a 24 y 28 se ha acordado el sobreseimiento provisional. Restan en tramitación 7 piezas separadas que se encuentran en distintas fases. En la pieza 25, «caso Noos», tras la celebración del juicio oral fue dictada Sentencia condenatoria por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca en

fecha 17.02.2017, contra la que se ha interpuesto recurso de casación, pendiente de resolución.

– *Diligencias Previas 2579/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Palma de Mallorca («Son Espases»)*. Este procedimiento se inició en virtud de querella interpuesta por el Ministerio Fiscal ante los Juzgados de Instrucción de Palma de Mallorca, concluyendo las Diligencias de Investigación 31/2014. La querella se interpuso por presuntos delitos de falsedad documental por funcionario público, un delito continuado de prevaricación y un delito de fraude a la Administración Pública. Los hechos se refieren a la pervisión de los procedimientos administrativos de contratación pública que alcanzó su máximo exponente en el concurso para la construcción de explotación y mantenimiento del Hospital Son Espases.

– *Diligencias Previas 2028/2011, Juzgado de Instrucción n.º 9 de Barcelona (Asunto «ITV'S»)*. Los hechos se refieren a la adjudicación de las Estaciones e Inspección Técnica de Vehículos (ITV'S) en Cataluña., los cuales pudieran ser constitutivos de delitos de tráfico de influencias, blanqueo de capitales y fraude de subvenciones. La Pieza VII de estas Diligencias se encontraba en la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Diligencias Previas 3/2013, dada la existencia de una persona aforada como imputado. Renunciada su condición de parlamentario, la causa volvió al juzgado origina, registrada como Procedimiento del Jurado 3/2014.

– *Diligencias Previas 2028/2011 (pieza separada n.º 6) del Juzgado de Instrucción n.º 9 de Barcelona (ITV's Cataluña)*. Se investigan posibles delitos de malversación y prevaricación, cometidos por el anterior Coordinador General de la Diputación de Barcelona y por el Secretario General del Departamento de Justicia de la Generalitat. Los hechos versan sobre adjudicaciones irregulares de contratos de asesoría externa, que no se correspondían con necesidades reales de dicho departamento. Formulado escrito de acusación con fecha 17 de agosto de 2017 y el juicio oral ha sido fijado para el mes de julio de 2018.

– *Diligencias Previas 3360/2009 del Juzgado de Instrucción n.º 30 de Barcelona (caso «Palau de la Música Catalana»)*. El procedimiento se refiere a dos grupos de conductas principales: el expolio patrimonial de las entidades articuladas en torno al Palau de la Música Catalana, que son el ente público Consorci del Palau de la Musica, y los entes privados Fundació Orfeó Català y Associació Orfeó Català, por parte de los máximos responsables ejecutivos de las mismas y en beneficio particular de estos últimos y acaso también de terceros hasta el momento desconocidos; y la financiación ilícita de un partido polí-

tico, acreditada la vinculación de importantes cantidades satisfechas aparentemente como aportación al Palau por la contratista Ferrovial con porcentajes de comisión en la adjudicación de obras públicas significativas (construcción de la Ciudad de la Justicia, línea 9 del metro de Barcelona, y algunas adjudicaciones de menor entidad). Abierto el juicio oral con fecha de 24.07.2015 y repartido el procedimiento a la Sección 10.^a de la Audiencia Provincial de Barcelona, tras le celebración de la vista oral, iniciada el día 01.03.2017, recayó sentencia condenatoria de 29.12.2017.

– *Diligencias Previas 4693/2012 del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Málaga*. Se investigan irregularidades detectadas en diversas obras del Puerto de Málaga entre los años 2000 y 2009 financiadas básicamente con fondos procedentes de la Unión Europea. Con fecha 20.07.2016 el Ministerio Fiscal presentó el escrito de acusación correspondiente a una de las piezas en que se ha dividido la causa, registrada como Procedimiento Abreviado 41/16 del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Málaga, acusados por delitos de falsedad, malversación y fraude, en relación a obras de dragado de la dársena y construcción de nuevos atraques para cruceros en el Puerto de Málaga, que a finales de 2017, se encuentra pendiente de juicio ante la Sección 3.^a de la Audiencia de Málaga, que aún no ha realizado el señalamiento. En otra pieza separada del procedimiento, se ha formulado acusación el 27.07.2016 por un delito continuado de falsedad en documento oficial de los artículos 390.4 y 74.1, en concurso medial con otro de malversación del artículo 432.2; un delito de fraude del artículo 436, y un delito continuado de falsedad en documento oficial de los artículos 390.4 y 74.1 CP. relacionados con la obra conocida como «Nueva Solución Sur, Obras de Abrigo y 1.^a Fase del Muelle 9 en el Puerto de Málaga», consistente en la construcción de dos grandes diques y el muelle, con un presupuesto de casi 30.000.000€. Durante el año 2017 se han practicado diversas diligencias de investigación.

– *Diligencias Previas 3164/2008 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Vélez-Málaga (Asunto Arcos)*. La causa versa sobre tramas de corrupción urbanística desarrolladas entre los años 1999 y 2008 en la comarca malagueña de La Axarquía investigadas por la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil. La instrucción ha durado cinco años con numerosas imputaciones y más de 50.000 folios de actuaciones. Se formuló acusación contra 49 personas, a los que se atribuyeron numerosos delitos de falsedad en documentos públicos y privados, prevaricación, cohecho, fraude, malversación, estafa, blanqueo, tráfico de influencias, uso de información privilegiada y actividades prohibidas. El juicio oral, largo y complejo, con numerosas pruebas

periciales comenzó el 07.11.2016 y se desarrolló en 72 sesiones hasta el 20.10.2017, formulándose conclusiones definitivas respecto a treinta y tres acusados. Se encuentra pendiente a final de año del dictado de Sentencia.

– *Diligencias Previas 3651/2009 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Almería (Operación Poniente)*. Tienen su origen en la denuncia presentada por el Ministerio Fiscal, dimanante de las Diligencias de Investigación n.º 110/2007 de la Fiscalía Provincial de Almería, en relación con diferentes conductas vinculadas a la empresa mixta de servicios municipales de la S.A. Elsur que habrían ocasionado un importante perjuicio, valorado en más de 24 millones de euros, al Ayuntamiento de El Ejido por sobrefacturación y de decenas de millones euros a la Hacienda Pública. La muy compleja investigación ha concluido finalmente en 2017, con la presentación en noviembre del escrito de acusación del Fiscal contra cincuenta personas, por delitos de delitos de malversación, cohecho, tráfico de influencias, contra la Hacienda Pública, falsedad en documento mercantil, prevaricación, negociaciones prohibidas a los funcionarios y blanqueo de capitales.

– *Diligencias Previas 1739/2013 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife (asunto «Las Teresitas»)*. Proceden de las Diligencias Previas 17/2006 de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias por delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos. Durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y hasta el día 13 de diciembre de 2016 y en sesiones de mañana y tarde ante la Sección Segunda de la Audiencia Provincial se ha procedido a la celebración del juicio oral, dictándose sentencia condenatoria el 27 de abril del 2017.

6.5.3 RELACIONADAS CON LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

– *Diligencias Previas 321/2006 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (Operación Troika)*. Incoadas en virtud de informes derivados de las Diligencias de Investigación n.º 6/06 de esta Fiscalía Especial, en relación con un delito de blanqueo de capitales por una organización criminal rusa denominada *Tambovskaya*. Formulada acusación en octubre de 2015, y dictado auto de 17.12.2015 de Apertura de Juicio Oral. Señalado para celebración de juicio oral los meses de junio y julio de 2017, sesiones que fueron suspendidas y señaladas nuevamente para febrero y marzo de 2018. El 18.05.2017 se llegó a una conformidad respecto de uno de los acusados. Se formó la pieza separada el 17.06.2016 por delito contra la Hacienda Pública denomi-

nada *MANY SHEV* y se formuló escrito de acusación en septiembre de 2016. Se dictó auto de apertura de juicio oral el 17.10.2016, estando pendiente de señalamiento.

– *Diligencias Previas 24/2012, del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (Operación Casablanca)*. Se trata de una investigación sobre crimen organizado, con origen en los Juzgados de Palma de Mallorca, con relación a la organización criminal *Hell's Angels*. Del contenido de las diligencias, se desprende la existencia de un grupo de personas (de nacionalidad turca y alemana en su mayoría), asentados en la isla de Mallorca y que integran una asociación criminal de carácter internacional (el *HAMC Nomads de Turquía*) que operaría en principio en España, Turquía, Suiza, Alemania y, posiblemente, también Bulgaria. Dicho grupo se dedica a diferentes actividades criminales, tales como la extorsión, las amenazas, la prostitución, etc, destacando, entre ellas, la introducción en territorio nacional de los flujos económicos obtenidos en tales actividades criminales, invirtiendo ese capital en la adquisición de bienes de diferente naturaleza. Los autos de continuación del Procedimiento como Abreviado se dictaron en fechas 15.09.2015, confirmado el 09.05.2016 y de fecha 21.06.2015. Se encuentra durante el año 2017 pendiente de declaración de nulidad del auto de imputación judicial solicitada por el Fiscal, encontrándose ya preparado el escrito de acusación.

– *Diligencias Previas 971/2014 del Juzgado de Instrucción n.º 7 de Parla*. Su origen está en las DI n.º 8/2013 de la Fiscalía, en las que se investigaba una organización criminal de ciudadanos chinos asentada en la Comunidad Autónoma de Madrid. Indicios de organización criminal, blanqueo, delitos de contrabando, contra la propiedad industrial y los derechos de los trabajadores y fraude fiscal, formulándose querrela por el Ministerio Fiscal. Continúan en instrucción pendientes de informe periciales sobre determinación de cuota defraudada.

– *Diligencias Previas 89/2012, del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (asunto Polverino)*. En fecha de 14.11.2012 se presentó denuncia ante el Juzgado Central n.º 6 y se incoaron las Diligencias Previas 89/12, sobre la base de la Comisión Rogatoria n.º 8/10 cuyo objeto era la localización y detención del líder y demás componentes de una organización de la camorra napolitana radicada en España, donde se habrían establecido en territorio español un grupo de personas encargadas de la planificación de los transportes de droga desde España a Italia, así como el blanqueo de los recursos económicos conseguidos por dicho tráfico ilícito mediante inversiones de los mismos en el sector inmobiliario español. La colaboración entre la Fiscalía de Nápoles (Dirección de Distrito Antimafia) y la Fiscalía contra la Corrupción y

Criminalidad Organizada española ha permitido la obtención de datos actualizados y útiles para la investigación. Esta colaboración se enmarca en un acuerdo de colaboración institucional entre la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada de España y la Dirección Nacional Antimafia italiana, plasmado en un Memorándum firmado en Roma el 8.03.2011. En fecha de 29.12.2015 se dictó el correspondiente Auto de procedimiento abreviado. Presentado escrito de acusación el 14.11.2016, contra 30 personas, solicitando la apertura de juicio oral, cuyo dictado se encuentra pendiente en 2017.

– *Diligencias Previas 32/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3. (Georgianos)*. Este procedimiento, por organización criminal, blanqueo de capitales y otros procede de las DP 6113/14 del Juzgado de Instrucción n.º 43 de Madrid, que se inhibió al Juzgado Decano de los Centrales de Instrucción, habiendo correspondido al Juzgado Central de Instrucción n.º 3 que aceptó la competencia por auto de 22.04.2016. Se ha formulado acusación por el Ministerio Fiscal mediante escrito de 21.04.2017 y escrito ampliatorio de 05.06.2017. Dictado auto de apertura de juicio oral el 16.06.2017, se encuentran pendientes de señalamiento. Formada pieza separada por resolución de 10.06.2016 y auto de procedimiento abreviado de esa misma fecha, está pendiente de formular escrito de acusación.

– *Diligencias Previas 40/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (ICBC)*. Este procedimiento se incoó por auto de 25.04.2016, procedente de inhibición de las Diligencias Previas 104/2016, del Juzgado de Instrucción n.º 7 de Parla, por blanqueo de capitales, organización criminal y otros. El 18.05.2016 el Juzgado Central de Instrucción n.º 2 acepta la competencia. Se continúan practicando diligencias de instrucción.

– *Diligencias Previas 1.178/2016, del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Marbella (operación Aguas)*. Procedente de las Diligencias de Investigación 23/2014, relativas a la organización criminal de origen ruso *Solntsevo*», relacionada con las operaciones *Troika* y *Majestic*. Estas organizaciones están interrelacionadas y, con dinero procedente de sus actividades delictivas, han realizado fuertes inversiones en la provincia de Málaga. Han orientado sus actividades principalmente hacia los sectores de la vivienda, del ocio, del turismo, servicios y deportes, mediante la constitución de entramados empresariales de apariencia legal, lo que les permite realizar fuertes inversiones, fundamentalmente de carácter inmobiliario con fondos de dudosa procedencia y en consecuencia blanquear el dinero procedente del crimen organizado. En octubre de 2017 se procedió a la detención y a la práctica de entradas y registros en los domicilios de los investigados.

En 2017, además de la tramitación de los múltiples recursos interpuestos, se está analizando la documentación intervenida, así como recibiendo declaración a nuevos investigados.

– *Diligencias Previas 737/2009 del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria*. Se dirige contra varios miembros de una familia de origen ruso, cuya última residencia fue Panamá, vinculados al gobierno de Guinea Ecuatorial, seguidas por delito de blanqueo de capitales. En fecha 23.06.2016 se acordó ampliar la imputación contra los investigados por delitos contra la Hacienda Pública de los ejercicios 2010 a 2012 inclusive y blanqueo de capitales procedentes de la corrupción, malversación de caudales públicos, cohecho, tráfico de armas, tráfico de drogas y delito fiscal. Durante el año 2017 continúan practicándose diligencias de instrucción.

– *Diligencias Previas 6697/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Arona (Tenerife)*. Se incoaron en el mes de diciembre de 2015 como consecuencia de una solicitud de investigación patrimonial deducida por la Unidad Central Especial n.º 3 de la Jefatura de Información de la Guardia Civil, sobre un entramado societario constituido en el Sur de Tenerife por un súbdito ruso y sus familiares próximos. El entramado societario creado con un carácter meramente instrumental aparecía como receptor de flujos de capital sin aparente justificación procedentes de paraísos fiscales como Panamá y las Islas Vírgenes Británicas, detectándose que con aquellas titularidades se habían adquirido activos inmobiliarios y bienes muebles de lujo como yates y vehículos de alta gama. Las actuaciones se encuentran en fase de instrucción, habiéndose procedido en fecha 21 de octubre de 2017 a la detención de varios de los investigados, practicados registros, bloqueos de cuentas y depósitos bancarios. En el momento actual se está procediendo al análisis de la documentación.

6.6 Actividad de las unidades de apoyo y unidades adscritas

La labor de la Fiscalía Especial requiere como soporte básico el asesoramiento cualificado de las Unidades de Apoyo y Unidades adscritas. Durante el año 2017, estas Unidades han seguido demostrando su eficacia a través de sus continuos informes evacuados a petición de los Fiscales integrantes de la Fiscalía, tanto los que se encuentran en la sede central como los Fiscales Delegados.

6.6.1 LA UNIDAD DE APOYO DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Durante el año 2017, la Unidad de Apoyo de la A.E.A.T. ha emitido un total de 201 Informes (30 con entrada en años anteriores y 171 con entrada en el año 2017), 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 Judiciales.

El detalle de los informes emitidos es el siguiente:

INFORMES EMITIDOS AÑO 2017

Con entrada en años anteriores	Núm.	Con entrada en el 2017	Núm.
Diligencias de Investigación 3/13.	5	Diligencias de Investigación 16/14.	1
Diligencias de Investigación 17/13.	1	Diligencias Previas 32/14 Pieza Separada VI.	1
Diligencias de Investigación 26/15.	4	Diligencias de Investigación 35/15.	2
Diligencias de Investigación 35/15.	1	Diligencias de Investigación 9/16.	1
Diligencias de Investigación 5/16.	1	Diligencias de Investigación 16/16.	4
Diligencias de Investigación 8/16.	1	Diligencias de Investigación 20/16.	3
Diligencias de Investigación 15/16.	2	Diligencias de Investigación 28/16.	1
Diligencias de Investigación 16/16.	2	Diligencias de Investigación 31/16.	3
Diligencias de Investigación 17/16.	1	Diligencias de Investigación 34/16.	1
Diligencias de Investigación 30/16 Ejecutoria 34/14	1	Diligencias de Investigación 37/16.	4
Diligencias Previas 247/03	1	Diligencias de Investigación 4/17.	8
Diligencias Previas 141/12	3	Diligencias de Investigación 8/17.	9
Diligencias Previas 121/13	1	Diligencias de Investigación 14/17.	1
Diligencias Previas 27/14	1	Diligencias de Investigación 16/17.	1
Diligencias Previas 57/16	1	Diligencias de Investigación 18/17.	1
Diligencias Previas 119/16	3	Diligencias de Investigación 21/17.	2
Comisión Rogatoria 15/16	1	Diligencias de Investigación 33/17.	1
		Diligencias Previas 241/06	1

Con entrada en años anteriores	Núm.	Con entrada en el 2017	Núm.
		Diligencias Previas 373/06	1
		Diligencias Previas 275/08	2
		Diligencias Previas 275/08. Pieza separada Informe Udef-Bla n.º 22.510/13	2
		Diligencias Previas 277/09	1
		Diligencias Previas 90/10	1
		Diligencias Previas 226/10	1
		Diligencias Previas 227/10	1
		Diligencias Previas 2327/10	5
		Diligencias Previas 77/12	1
		Diligencias Previas 141/12	19
		Diligencias Previas 39/13	1
		Diligencias Previas 63/13	4
		Diligencias Previas 112/13	3
		Diligencias Previas 120/13	1
		Diligencias Previas 63/14	1
		Diligencias Previas 65/14	2
		Diligencias Previas 85/14	24
		Diligencias Previas 971/14	2
		Diligencias Previas 4139/14	2
		Diligencias Previas 2310/15	2
		Diligencias Previas 12/16	1
		Diligencias Previas 32/16	1
		Diligencias Previas 40/16	2
		Diligencias Previas 91/16	20
		Diligencias Previas 119/16	1
		Diligencias Previas 130/16	1
		Diligencias Previas 135/16	5

Con entrada en años anteriores	Núm.	Con entrada en el 2017	Núm.
		Diligencias Previas 411//16	1
		Diligencias Previas 35/17	1
		Diligencias Previas 59/17	1
		Ejecutoria 96/15. D. Previas 53/13....	1
		Rollo 6/16	1
		Rollo 12/16	1
		Rollo 1/16. D. Previas 372/09.....	1
		Procedimiento Abreviado 13/16.....	1
		Comisión Rogatoria 4/17	1
		Comisión Rogatoria 9/17	1
		Comisión Rogatoria 12/17	1
		Comisión Rogatoria 14/17	2
		Comisión Rogatoria 19/17	1
		Comisión Rogatoria 23/17	1
		Comisión Rogatoria 24/17	1
		Comisión Rogatoria 25/17	1
		Comisión Rogatoria 28/17	1
		Comisión Rogatoria 30/17	1
Total	30	Total	171

Por último, cabe poner de manifiesto que la Unidad de Apoyo ha prestado su cooperación en las entradas y registros, acordadas por el Juzgado correspondiente en auxilio judicial en apoyo a los Fiscales Especiales, así como también se han realizado viajes internacionales, asistiendo en asuntos financieros y tributarios a la Fiscalía Especial.

6.6.2 LA UNIDAD DE APOYO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE).

Esta Unidad de Apoyo ha emitido durante el año 2017 un total de 48 informes, fundamentalmente en el seno de las Diligencias de Investigación de esta Fiscalía Especial. Dicha cifra implica que se mantiene la

tendencia que refleja el incremento de la actividad de esta Unidad de Apoyo en los tres últimos años. Además, ha prestado su apoyo en otras ocasiones a los Fiscales al objeto de esclarecer y solventar las dudas surgidas en relación a los procedimientos de los que conoce la Fiscalía.

6.6.3 UNIDAD ADSCRITA DE LA POLICÍA NACIONAL

Esta Unidad adscrita ha intervenido en 27 operaciones de distinta índole a lo largo del año 2017, 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, tres funcionarios de esta Unidad (Inspector-Jefe, Jefe de la Unidad Adscrita y los dos Inspectores, jefes de Grupo Operativo) han asistido a Cursos sobre Investigación Patrimonial, impartidos por la División de Formación y Perfeccionamiento junto con la Comisaría General de Policía de la DGP.

6.6.4 UNIDAD ADSCRITA DE LA GUARDIA CIVIL

La Unidad adscrita de la Guardia Civil ha desarrollado durante el año 2017 una actividad que se ha plasmado en un total de 160 escritos de entrada y 262 de salida, frente a los 161 escritos de entrada y 266 de salida del año 2016. De entre tales escritos, es preciso destacar los diferentes informes que han sido emitidos a requerimiento de Fiscales y autoridades judiciales que resultan de enorme importancia para el desarrollo de las investigaciones.

Además, a lo largo del año 2017 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 8 cursos y seminarios.

6.7 La actuación de la Fiscalía Especial: problemas que lastran su eficacia y propuestas de reforma

6.7.1 LOS PROBLEMAS EN LA GESTIÓN DE LAS LLAMADAS MACRO-CAUSAS: EL ARTÍCULO 324 LECRIM Y LAS PIEZAS SEPARADAS

La delincuencia económica a gran escala, representada por las defraudaciones masivas, el fraude fiscal, los delitos contra los consumidores o la corrupción, concibe el delito centrado en la organización,

la transnacionalidad y el poder económico y se encuentra en el origen de las denominadas macrocausas o macroprocesos, de muchos de los cuales se ocupa en nuestro país la Fiscalía Anticorrupción.

La demora que sufren estos procedimientos durante su fase de investigación e instrucción es una de las lacras que dañan la eficacia y la propia credibilidad de la Administración de Justicia, como ha advertido la Sala Segunda del TS en un buen número de sentencias (SS. 990/2013, de 30-12 –*caso Hacienda*– y 277/2015, de 3-6, –*caso Cooperación*– entre otras).

Algunas de las razones que explican las dilaciones que se producen en estas macrocausas se hallan en la multiparcialidad (de investigados, perjudicados y acciones populares), la conexidad, los aforamientos y otros privilegios procesales, el recurso a la cooperación internacional, la necesidad de elaborar complejas periciales económicas y, sobre todo, en un marco procesal inadecuado, en el que las estrategias dilatorias de los investigados encuentran terreno abonado al amparo de un sistema de recursos sobredimensionado.

Todo ello provoca consecuencias indeseables, entre otras, dotar a los investigados de tiempo suficiente para ocultar el producto del delito, la prescripción del delito, la apreciación de la atenuante de dilaciones indebidas, la exposición pública de los investigados, sometidos a frecuentes juicios paralelos que dañan su presunción de inocencia y, sobre todo, la general insatisfacción de los ciudadanos ante una respuesta penal lenta e insuficiente.

El legislador, consciente del problema y a buen seguro con el loable propósito de corregir las dilaciones inherente a las macrocausas, una «práctica de dudosa pertinencia» (STS 990/2013, cit.), modificó el art. 324 LECr por Ley 41/2015, de 5 de octubre *para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*, viniendo a establecer un plazo máximo para la práctica de las diligencias de instrucción que se fijó en dieciocho meses en las causas declaradas complejas, prorrogable por igual plazo o uno inferior a instancia del Ministerio Fiscal.

Sin embargo, el art. 324 LECr no está mejorando la eficacia en la investigación de los delitos en estas causas especialmente complejas. En primer lugar, por la dificultad de cerrar eficazmente las investigaciones con la celeridad que exigen los plazos legalmente previstos, que no contemplan causas de interrupción de los mismos. En segundo lugar, porque, más allá de la preeminencia procesal que el art. 773.1 LECr atribuye al Fiscal en el Procedimiento Abreviado, los procedimientos encomendados a la Fiscalía Anticorrupción se caracterizan porque el impulso corresponde en ellos de manera especialmente

intensa a los fiscales, habitualmente mejores conocedores que los jueces instructores del contenido de unas investigaciones que de ordinario se han iniciado y desarrollado en la propia Fiscalía. El problema radica en que los fiscales anticorrupción se encuentran en la actualidad sobrecargados de trabajo, debiendo compatibilizar la tramitación de varias causas cuya propia complejidad exigiría, en muchos casos, una dedicación exclusiva a ellas. Por otra parte, en nuestra realidad procesal actual el Fiscal no dirige la instrucción y carece del efectivo control de las causas, pero se le encomienda asumir el control de los plazos de los procedimientos, en tanto se ha mantenido al margen de tal función a quienes en mayor medida les concierne dicho control: jueces y letrados de la Administración de Justicia.

En rigor, el establecimiento de los plazos solo cobraría sentido en el marco de una nueva ley procesal que superara nuestro agotado modelo inquisitivo, de tal manera que la fase de investigación previa al juicio oral se concibiera estrictamente como una preparación de la prueba que se va a practicar en el juicio oral. Sin embargo, el centro de gravedad del proceso penal continúa todavía hoy desplazado del juicio oral a la instrucción, con menoscabo de los principios de publicidad, oralidad, inmediación, concentración y celeridad.

De este modo, con o sin plazos, se viene perpetuando una fase inicial del proceso en la que se permite –sobre todo en las causas complejas y con numerosas partes personadas– que las cuestiones accesorias consuman mucho más tiempo y energías que las principales, siendo buen ejemplo de ello la posibilidad de revisión individualizada de todas las diligencias acordadas durante la propia investigación, revisión que razonablemente, en un sistema de plazos máximos de investigación, debería diferirse a la fase intermedia.

En resumen, pese al establecimiento de los plazos, la instrucción penal continúa sobredimensionada y resulta ineficaz para combatir las más graves formas de delincuencia económica organizada, contribuyendo a que el proceso penal español diste mucho de ese modelo ágil, moderno y equilibrado que demandan los operadores jurídicos y la propia sociedad española

Esta realidad no puede servir de excusa frente a las obligaciones y responsabilidades que los fiscales anticorrupción asumimos en aras de mejorar la rapidez y la eficacia de la respuesta penal a tan graves formas de delincuencia. Por eso, con todas las dificultades expuestas, la Fiscalía está comprometida en acortar la duración de los procedimientos introduciendo criterios de flexibilidad y de racionalización en la selección y dibujo del objeto procesal. Se trata de lograr un mejor seguimiento y control del proceso, evitando agotar la instrucción con

diligencias que se puedan practicar, en su caso, en el juicio oral y renunciando a líneas de investigación colaterales a los hechos investigados que demoran la conclusión del procedimiento y no aportan un valor añadido a la acusación.

No se está en modo alguno abogando por la no persecución de los hechos complejos y la dedicación exclusiva a aquellos acreditados, pero sí se defiende la posibilidad de que el objeto procesal ya acabado no tenga que esperar a que concluya una instrucción por muchos más hechos. El compromiso de los fiscales con el verdadero objetivo y finalidad del proceso penal impone la solicitud de la conclusión de la fase de instrucción tan pronto exista un material incriminatorio suficiente que permita un, por otra parte, siempre incierto, juicio de prosperabilidad positivo de la acusación.

Frente a los problemas que generan las macrocausas, se abre la alternativa de la tramitación de piezas separadas, recurso que puede resultar muy oportuno para conseguir un enjuiciamiento más ágil de delitos íntimamente relacionados, evitando que la complejidad y consiguiente dilación de parte del procedimiento, pendiente de la conclusión de determinadas diligencias, arrastre a todo él, cuando con ello no exista riesgo de ruptura de la continencia de la causa.

Hasta la reforma por la Ley 41/2015, el artículo 300 de la LECrim disponía que «Cada delito de que conozca la autoridad judicial será objeto de un sumario. Los delitos conexos se comprenderán, sin embargo, en un solo proceso». Dicha Ley suprimió el art. 300 y llevó su contenido al art. 17, que modifica los criterios de conexidad y excepciona la regla general de enjuiciamiento conjunto cuando ello suponga «excesiva complejidad o dilación para el proceso.» Se incorporan así las previsiones jurisprudenciales que matizaban la regla general del conocimiento conjunto de delitos íntimamente relacionados a fin de lograr un enjuiciamiento más ágil y completo.

Ahora bien, no siempre las piezas separadas son una alternativa adecuada a los macroprocesos ni su conformación resulta, en tales situaciones, sencilla. Como premisa, las piezas han de estar perfectamente objetivadas, teniendo claro el propósito de la investigación penal, los sujetos que pueden resultar responsables de las distintas conductas y la prueba necesaria para acreditarlas, de tal manera que la celeridad pretendida no vaya en demérito de la eficacia en la respuesta penal. Con frecuencia, tales piezas vienen conformadas en función de las investigaciones en su día iniciadas por los cuerpos policiales y ese primitivo y provisional diseño se arrastra luego durante la instrucción sin llegar a introducirse las necesarias modificaciones. Compete a jueces y fiscales formar las piezas con los criterios apuntados, estricta-

mente penales y procesales, dando cumplida respuesta a cuestiones tales como el tratamiento procesal de aquellos imputados en la causa a quienes nada se imputa en alguna de las piezas o como la participación de las partes ya personadas en las actuaciones en la instrucción de piezas cuyo contenido en nada les afecte, cuestión esta nada sencilla en los casos en los que se acumulan escritos de acusaciones, especialmente populares, que también desean intervenir en la nueva pieza.

Finalmente, el diferente recorrido que pueden sufrir las diversas piezas separadas emanadas de un mismo procedimiento y las consecuencias no siempre deseables de que determinados procedimientos se sucedan en un mismo órgano judicial investigador de la causa primigenia, con la atribución competencial para el conocimiento de las piezas separadas formadas con posterioridad, aconsejaría una regulación procesal más detallada al respecto, en desarrollo de la previsión normativa contenida en el artículo 762.6.^a LECr, o bien el establecimiento de filtros correctores entre las normas de reparto de los diversos juzgados de instrucción afectados.

6.7.2 LA NECESARIA MEJORA DE LOS CAUCES DE DETECCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Dejando de lado el necesario establecimiento de un nuevo marco procesal en el que el Fiscal asuma la investigación de las causas penales desde presupuestos notablemente diferentes a los vigentes, cuestión esta ya mencionada y sobre la que la Fiscalía General viene insistiendo desde hace años, uno de los campos en los que existe un mayor margen de mejora para conseguir la deseable eficacia en la persecución de los delitos relacionados con la corrupción es el de sus cauces de detección.

La corrupción y la delincuencia económica en general se descubren habitualmente por los organismos competentes para la persecución del delito, del fraude fiscal o la prevención del blanqueo, esto es, las correspondientes Unidades especializadas de la Policía y de la Guardia Civil, la Agencia Tributaria y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC). Ocasionalmente, otros organismos no directamente relacionados con la investigación de la criminalidad económica descubren posibles delitos públicos y, en cumplimiento de la obligación genérica del artículo 262 LECr o de las específicas que le impone su normativa propia, lo ponen en conocimiento del Ministerio Fiscal. Entre estos, destaca el Banco de España, el FROB, la Comi-

sión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) o el Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, en otras ocasiones la corrupción se revela por vías menos habituales o sencillamente sin que exista un cauce adecuado para canalizar la denuncia. Las carencias que presentan estas otras vías merecen una reflexión.

6.7.2.1 *La colaboración de las personas que han participado en el delito*

Es necesario establecer legalmente algún tipo de ventaja o incentivo para conseguir que personas que han intervenido en el delito, a veces con un papel secundario, lo pongan en conocimiento de las autoridades competentes. De otro modo resulta difícil que se produzca una denuncia que necesariamente implica el reconocimiento de la comisión de un delito por parte del propio denunciante. En este punto la regulación española resulta insuficiente.

En el capítulo V del cohecho, dentro del título XIX De los delitos contra la Administración Pública del libro II del Código Penal, el artículo 426 constituye una muestra del principio de oportunidad reglada al establecer la exención de la pena para el particular que ocasionalmente haya accedido a la solicitud de dádiva por parte del funcionario, lo que indudablemente persigue favorecer las denuncias de corrupción, incentivando la colaboración. Sin embargo, se hace depender la exención de la pena de una simple denuncia, sin exigir ninguna forma de colaboración activa, facilitando pruebas para la eficaz persecución del delito. A pesar de eso apenas se ha aplicado, quizá en parte por los problemas interpretativos que generan algunos de sus términos («ocasionalmente», «procedimiento») pero, sobre todo, por el escaso plazo previsto para la denuncia, dos meses tras la reforma del Código Penal introducida por la LO 5/ 2010 y tan solo diez días con anterioridad a dicha reforma. Además, esta previsión no es aplicable a otros delitos contra la Administración Pública y tampoco a la corrupción privada. Sería por ello positivo que se regulara respecto a todos los delitos de corrupción alguna forma de colaboración activa, de manera que la aportación de unas pruebas que de otro modo van a ser difíciles de obtener permitiera la exención o al menos una sustancial rebaja de la pena, tal y como hizo la mentada reforma con el art. 570 quater respecto de las organizaciones criminales o como ya existía con anterioridad en el art. 376 en relación con el narcotráfico y, tras la reforma de la LO 1/2015, en el art. 434 (malversación).

A falta de tales previsiones solo cabe acudir a las atenuantes del artículo 21 CP: la 4.^a (confesión), la 5.^a (reparación del daño) y la atenuante analógica (7.^a) que permite valorar la colaboración en la investigación, aportando pruebas, circunstancia que de manera llamativa solo está específicamente prevista como atenuante para las personas jurídicas (art. 31 bis 4, b).

6.7.2.2 *Los canales de denuncia de los incumplimientos internos*

Quienes no han participado en el delito de corrupción, pero han tenido conocimiento de su preparación o comisión por su proximidad al delincuente tampoco suelen denunciar en España. Por diferentes razones. El licitante preterido frente a un competidor que ha pagado el soborno para conseguir una determinada adjudicación pública raramente denuncia la situación de corrupción, bien por desconfianza en la justicia, bien porque pueda no interesarle de cara al futuro al confiar en una suerte de «rotación en el soborno», bien por evitar quedar de alguna manera estigmatizado al romper ciertos códigos de silencio que amparan estas conductas. En otras ocasiones, cuando el delito se ha cometido en el ámbito empresarial en el que trabaja el posible denunciante, la inexistencia de una regulación protectora específica hace muy difícil confiar en una denuncia por parte de quien probablemente va a sufrir algún tipo de represalia por su conducta.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 33 establece que cada Estado Parte «considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención».

España no ha atendido esta recomendación que también hace Transparencia Internacional, organización que incluye entre los «Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas» la «implementación de canales de denuncias para la comunicación de posibles incumplimientos de las normas internas de la empresa y/o de las normas legales». En su documento, publicado el 3 de noviembre de 2014, esta ONG también incluye la protección del denunciante de la corrupción entre las 20 medidas «efectivas y urgentes» para poner freno a la corrupción. Por su parte, la Comisión Europea, en el ya citado informe de 3 de febrero de 2014 recuerda que «España no dispone de normas específicas que protejan a los denunciantes y las

reformas legislativas previstas no llegan aún a establecer mecanismos de protección eficaces». No podemos estar más de acuerdo a la vista de la muy insuficiente LO 19/1994, de 23 de diciembre, de protección de testigos y peritos en causas criminales.

Igualmente, consciente de las deficiencias de la normativa española, la OCDE en su Informe de 8-1-2013 sobre cumplimiento en España del Convenio OCDE de corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales recomienda el fomento de la figura del *whistleblower* o empleado que denuncia una actividad ilícita de la empresa en la que trabaja.

Creo que España no debería demorar más una regulación adecuada de protección del denunciante, aproximándonos a otros países como Gran Bretaña o EE.UU. país donde en materias relacionadas con la delincuencia económica o financiera, existe la oficina del *whistleblower* en la *Securities and Exchange Commission (SEC)* o en el *Department of Justice (DOJ)* que incluso paga una cantidad al ciudadano que denuncia y facilita información relevante, como también hace la *Internal Revenue Service (IRS)* a quien identifica a un defraudador de impuestos, manteniéndose en todo caso su anonimato.

6.7.2.3 La denuncia anónima

En España, a falta de los adecuados canales, el temeroso denunciante se oculta tras una figura conocida desde siempre y proscrita en nuestras más vetustas leyes, como la Novísima Recopilación o la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1872: la denuncia anónima. Está claro que la denuncia anónima no es en sentido jurídico formal una denuncia pues incumple las exigencias del artículo 266 LECr, de tal modo que, cuando la denuncia constituya un requisito de perseguibilidad impuesto por determinados tipos delictivos, no podrá considerarse que el anónimo en que se contiene la denuncia cumple dicho requisito. Pero el mero hecho de no aparecer identificado el denunciante no permite al Juez ni al Fiscal desentenderse sin más del contenido de dicha denuncia anónima. Debe recordarse en este sentido que el artículo 269 LECr solo excluye la obligación del Juez de comprobar el hecho denunciado en los supuestos de que «éste no revistiere carácter de delito» o «que la denuncia fuere manifiestamente falsa».

El valor de la denuncia anónima como *notitia criminis* ha sido así reconocido por la Fiscalía General del Estado en la Instrucción 3/1993 y por la jurisprudencia, que exige un «juicio de ponderación refor-

zado, en el que su destinatario valore su verosimilitud, credibilidad y suficiencia para la incoación del proceso penal» (STS 1825/2013, de 11-4).

6.7.2.4. *Los medios de comunicación*

Históricamente, los medios de comunicación han jugado un papel relevante en la denuncia de la corrupción y algunos sonoros casos de delincuencia económica o de corrupción vividos en nuestro país se iniciaron tras informaciones periodísticas (los conocidos como *casos Roldán, fondos reservados, Alierta, BBV Privanza...*). Corresponde al órgano judicial o al Ministerio Fiscal valorar la credibilidad de una determinada información periodística pues tanto uno como el otro pueden incoar de oficio un procedimiento o abrir unas diligencias de investigación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 303 y 773.3 LECr, respectivamente.

Como sucede con la denuncia anónima son la proporcionalidad y la prudencia las que deben presidir las actuaciones del investigador. Y la comparación es oportuna porque, si bien la información periodística aparece firmada, el Fiscal o el Instructor a la vista de la información publicada que ha dado origen a unas diligencias o a un procedimiento penal, precisará normalmente conocer todos los detalles de esa investigación: cómo, cuándo, dónde y de quién se ha obtenido la información. Y ello tanto para valorar la legalidad de la documentación que se hubiera aportado como para establecer la credibilidad de la información y, en su caso, citar a la fuente de la misma. En este punto, la barrera infranqueable a la que se enfrentan jueces y fiscales es la negativa a revelar las fuentes por parte de estos profesionales. En realidad el artículo 20.d) CE, que reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, no contempla como sujetos específicos a los profesionales de la información pero nuestra jurisprudencia constitucional ha precisado que, aunque los periodistas no tienen en este campo privilegio alguno frente a los derechos del resto de los ciudadanos, el ejercicio de su derecho si goza de cierta preferencia, en virtud de la función que cumple en ejercicio del deber de información constitucionalmente garantizado.

A falta de un Estatuto del Periodista Profesional que desarrolle el precepto constitucional y acometa la regulación de algunos de los elementos típicos de un estatuto profesional de los periodistas (la cláusula de conciencia y el secreto profesional), la cuestión es si se puede

compeler a un periodista a declarar en calidad de testigo para que revele su fuente, *ex* artículo 716 LECr, que establece que el testigo que se niegue a declarar incurrirá en la multa de 200 a 5.000 euros, con la consecuencia de proceder contra él como autor de un delito de desobediencia grave a la autoridad si persiste en su negativa. Lo cierto es que este precepto no se ha aplicado nunca a los periodistas, entendiendo la mayoría de la doctrina que bajo ninguna condición puede obligarse a un periodista a revelar su fuente. En la práctica forense española, periódicamente y con ocasión de ciertos casos de especial trascendencia mediática, se viene reproduciendo esta polémica con idéntico resultado infructuoso.

6.7.3 POTENCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

En el ámbito de la investigación de la delincuencia económica organizada no se discute la importancia de la cooperación internacional. La mejora de los mecanismos y procedimientos de colaboración es una exigencia para la comunidad internacional, que ha hecho significativos esfuerzos en este terreno durante los últimos años, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, con la consagración y extensión del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.

Es por lo demás sobradamente conocido que, junto a estos avances se mantienen los habituales obstáculos que representa la pervivencia de los llamados paraísos fiscales o territorios no cooperantes a los que indefectiblemente se dirigen siempre los fondos procedentes de la delincuencia económica, relacionada o no con la corrupción. Las noticias aparecidas en 2017 en relación con los llamados *Paradise Papers*, que contienen 13'4 millones de documentos procedentes de dos despachos con implantación en países considerados paraísos fiscales, y 6 millones de documentos procedentes de los Registros Mercantiles de países considerados «jurisdicciones opacas» y cuya investigación coordina la Fiscalía Anticorrupción en el marco de unas Diligencias de Investigación, han vuelto a poner el foco sobre este problema.

Bien es cierto que la presión de algunos países y organizaciones internacionales, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), han motivado que la respuesta de estos territorios ante una solicitud de asistencia judicial, a diferencia de lo que sucedía hace una década, no sea ya la negativa rotunda a cooperar o a facilitar información pero también lo es que esta respuesta sigue siendo, en el mejor de los casos, lenta, incompleta y plagada de obstáculos, lo que determina

que, con frecuencia, los avances conseguidos terminen siendo más formales que reales.

Al menos tanta atención como a la cooperación internacional debe dedicarse a la cooperación interna, esto es, al desarrollo y mejora de los deberes y procedimientos de colaboración entre las diversas instituciones y organismos españoles que disponen de una información muy valiosa pero que se encuentra fragmentada y requiere ser compartida para descubrir, primero, y perseguir, después, las conductas delictivas.

En el vértice de la cooperación judicial se encuentra sin duda la AEAT, única institución que atribuye a sus funcionarios un concreto deber de colaboración que, en la fase de investigación, se extiende a la remisión de expedientes a la jurisdicción competente o al Ministerio Fiscal, la cesión de datos contenidos en las bases de datos tributarias, la investigación patrimonial por encomienda de la autoridad judicial, la intervención en las diligencias de entrada y registro, al auxilio judicial y la elaboración de periciales económicas. Junto a la Agencia Tributaria, debe destacarse el papel que desempeñan en la lucha contra la corrupción y otras formas de delincuencia económica, en sus respectivos ámbitos competenciales, el Banco de España, la CNMV, la IGAE o el ICAC, entre otros. Estos organismos, bien facilitando información bien proporcionando alguno de sus funcionarios para que desempeñe tareas de auxilio judicial, brindan una colaboración que en todo caso podría ser mucho más frecuente de no presentar todos ellos serias limitaciones de personal para atender los numerosos requerimientos de la Fiscalía y de los órganos judiciales. Otras instituciones y organismos como el Tribunal de Cuentas, el SEPBLAC, el Consejo General del Notariado y su Organismo Centralizado de Prevención (OCP) o la Tesorería General de la Seguridad Social también proporcionan habitualmente información relevante en las investigaciones desarrolladas por la Fiscalía Anticorrupción.

De cualquier modo, la cooperación institucional puede y debe ser todavía más intensa, existiendo un amplio margen de avance en áreas como el intercambio espontáneo de información, la calidad y tratamiento de la misma, el análisis conjunto de operaciones, la creación de unidades de apoyo de funcionarios de unos organismos en otros o la cooperación en materia de formación. Todo ello permitiría alcanzar un mayor compromiso entre las diferentes instituciones, organismos y profesionales que tienen posibilidades de descubrir las distintas fases de ejecución y ocultación de los delitos económicos, relacionados o

no con la corrupción y seguir acortando esa enorme brecha hoy abierta en favor de los delincuentes.

Un buen exponente de los avances en la colaboración institucional es la entrada en vigor del Fichero de titularidades financieras en mayo de 2016 y ya a pleno rendimiento en 2017. Este instrumento, previsto en el art. 43 de la Ley 10/2010 permite conocer los datos identificativos de los titulares, representantes o autorizados de cuentas corrientes, cuentas de ahorro, cuentas de valores y depósitos a plazo en tiempo casi real, superando así, para las investigaciones por blanqueo de capitales, alguna de las limitaciones que presentan los requerimientos a la AEAT o a las Asociaciones Bancarias (AEB, CECA...). Pese a que la consulta de los datos identificativos bancarios se suele seguir haciendo en las investigaciones de la Fiscalía Especial a través de la Unidad de Apoyo de la AEAT, que tiene acceso directo a la base de datos nacional de la Agencia, los Fiscales anticorrupción están también accediendo a la aplicación del Fichero a través de la intranet.fiscal.es, con la correspondiente tarjeta criptográfica.

Un órgano que comenzó su andadura en 2016 pero que solo se encuentra implantado en la totalidad de las provincias del Estado desde el 1 de enero de 2017 es la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA). Esta Oficina ha comenzado a desempeñar unas funciones muy relevantes en materias de tanta trascendencia para los procedimientos de que se ocupa la Fiscalía Anticorrupción como la identificación, gestión y realización de los efectos, bienes, instrumentos y ganancias provenientes del delito, radicados dentro y fuera del territorio nacional, así como el intercambio de información patrimonial con oficinas análogas en el ámbito internacional. La ORGA, prevista en el art. 367 septies de la LECr y a la que la LO 1/2015, añadió las funciones de administración y gestión de activos a las iniciales de localización y recuperación, está ayudando eficazmente no solo a Juzgados y Tribunales en el marco de los procesos penales sino también a la Fiscalía Anticorrupción en las investigaciones patrimoniales que se llevan a cabo en las Diligencias de Investigación, expedientes de cooperación internacional e investigaciones patrimoniales en el procedimiento de decomiso autónomo.

La visita de la directora de la ORGA y de miembros de su equipo a la sede de la Fiscalía Anticorrupción el pasado mes de octubre de 2017 para realizar una presentación de esta Oficina y explicar a todos los Fiscales su estructura y funcionamiento permitió conocer mejor sus fortalezas y cómo canalizar adecuadamente las peticiones que desde la Fiscalía debemos remitir.

CAPÍTULO III

FISCALES COORDINADORES Y DELEGADOS PARA MATERIAS ESPECÍFICAS

1. 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 Violencia de Género (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 especialista de Fiscales, quedará adecuadamente reflejada 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 socio culturales que en este ámbito se vienen produciendo los últimos años, donde surgen nuevos escenarios que conviven junto a las formas tradicionales de los matrimonios y las parejas de hecho estables, otras relaciones afectivas sin convivencia e incluso sin un proyecto claro en común o en que la relación comienza y se mantiene *on line* y parejas o relaciones de noviazgos de personas muy jóvenes, casi niños, por supuesto sin convivencia, donde se producen semejantes situaciones de dominio, control, humillación y maltrato psicológico y físico del varón sobre la mujer, que constituye la esencia de la VG y 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 Código Penal(CP) de conformidad con el espíritu de la LO 1/2004 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.

Si el año anterior hacíamos referencia a todos los cambios legislativos que de una u otra forma afectan a la VG y a sus víctimas, este año queremos detenernos en los menores y adolescentes, tanto como infractores como víctimas directas o indirectas de la VG, ya que por un lado ha aumentado la violencia juvenil en las relaciones personales y por otro, las relaciones afectivas tienen comienzo a edades cada vez más tempranas pero ya se desarrollan patrones de dominio y control que se consideran normales, a la vez que aún no se ha conseguido visibilizar y proteger suficientemente a aquéllos menores que sufren la violencia en su domicilio, determinando el régimen de guarda, custodia y visitas o su suspensión, y otorgar el protagonismo que la ley concede a los menores a ser oídos para conocer su opinión antes de adoptar medidas que les afecten, siempre asistidos por profesionales especializados. La utilización por parte del agresor de la violencia sobre los hijos de la víctima como forma de provocarle un daño más profundo se ha llevado la vida de 8 menores este año.

Por ello es imprescindible insistir en la importancia de que las Administraciones competentes adopten las medidas que seas precisas para garantizar en el ámbito de la educación la transmisión de valores de igualdad, respeto y no discriminación y en el ámbito de los profesionales implicados, 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 Convenio de Estambul).

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, facilita el control, vigilancia, presión sobre la pareja, aprovechando sin duda el anonimato y la gran repercusión que la red propicia.

El 28 de septiembre de 2017 se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados el Pacto de Estado contra la Violencia de Género con 268 votos favorables y 65 abstenciones, que incluye 217 medidas, y que no sólo tienen por finalidad las reformas legislativas que se consideren necesarias para la mejor respuesta judicial con adecuación al Convenio de Estambul, sino las funciones de prevención y reacción asistencial y policial.

1.2 Fallecimientos de mujeres víctimas de violencia de género

El total de mujeres asesinadas a manos de su pareja o ex pareja asciende a 53, lo que supone una importante reducción ya iniciada en 2016 con 52 víctimas, respecto a los años anteriores.

Respecto a la nacionalidad de las víctimas, 39 son españolas y 14 extranjeras, un 26,41 % del total y supone un claro descenso respecto al año anterior en que el porcentaje de víctimas extranjeras se situó en un 38,46 %.

Frente al significativo incremento de denuncias que reflejan los datos estadísticos relativos al año 2017 ofrecidos por el CGPJ, que pasan de 142.893, a 166.260, un 16,4 % más respecto a las denuncias que se produjeron el año 2016, se constata en relación con las víctimas mortales un claro descenso en el número de aquéllas que habían denunciado previamente; Así, de las 53 fallecidas, sólo 11 habían formulado denuncia previa lo que supone un 20,75 %, reducción importante respecto al año anterior que alcanzó un 30,76 %, que pone de manifiesto la necesidad de seguir luchando para conseguir la confianza de la víctima en la respuesta judicial y facilitarle apoyo y asesoramiento a lo largo del proceso para impedir que se vuelva atrás. Por otra parte, seguimos observando que, en muchas ocasiones, el círculo más íntimo de amigos, familiares o vecinos eran y conocedores de la situación existente y profesionales a los que había acudido la víctima con anterioridad a pedir ayuda.

A continuación, se señala el cuadro comparativo de víctimas fallecidas en los años anteriores:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
N.º de víctimas . .	59	74	68	52	55	58	62	52	53
No denuncian . . .	41	53	52	42	45	40	48	36	42
Sí denuncian . . .	18	21	16	10	10	18	14	16	11
Española	39	49	41	41	40	41	39	32	39
Extranjera	20	25	27	11	15	17	23	20	14
	33,9%	33,8%	39,4%	20,7%	27,2%	29,3%	37,09%	38,46%	26,4%

Respecto a la nacionalidad de los agresores, 37 eran españoles y 16 extranjeros (69,81 % y 30,19 %, respectivamente). De los 53 agresores, 18, –un 33,96 %–, se quitaron la vida inmediatamente después de cometer el hecho y 6 lo intentaron. La alta incidencia de suicidios de los agresores sigue siendo otra peculiaridad en estos delitos, que este año se incrementa aún más respecto al año anterior en que el porcentaje fue de 21,15 %.

A diferencia de lo ocurrido en 2009, 2010, 2011 y 2013, en que fue Andalucía la CC.AA. con número mayor de mujeres muertas a manos de sus parejas o exparejas, 7, en el presente año llama la atención el incremento de víctimas mortales 7, en la Comunidad de Castilla la Mancha, donde además murieron asesinados, 3 hijos de la víctima, 2 menores y otra que acababa de cumplir los 18 años. Cataluña y Madrid se encuentran a la cabeza con 9 víctimas cada una, 8 de ellas en Barcelona, seguida de Andalucía, Valencia y Castilla la Mancha con 7, y Canarias con 5 víctimas. Por el contrario, en Cantabria, Navarra, Aragón, Asturias, Baleares, La Rioja, Ceuta y Melilla no se contabilizó ninguna víctima en 2017.

Analizando los últimos 10 años y según datos reflejados en el IX Informe del Observatorio Estatal para la violencia de género, Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana son las que constatan mayor número de víctimas y representan el 60 % del total.

De las 53 víctimas, 12 lo fueron en capitales y el resto, 41 fueron en otras localidades, lo que proporciona un dato relevante en orden a la necesidad de mayor despliegue territorial de los medios de protección, asistencia y apoyo a las mujeres.

Febrero fue el mes del año en que más muertes se produjeron con 10 víctimas, seguido de enero con 7 y mayo con 6, siendo de destacar que en el primer semestre se contabilizaron 35 víctimas, casi el doble de las 18 que tuvieron lugar en los últimos 6 meses.

La brutalidad en los medios empleados o en la forma de dar muerte a la víctima sigue siendo el 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, la asfixia y los golpes han sido los medios comisivos empleados con más frecuencia.

Junto a las 53 víctimas mortales, hemos de hacer referencia a otras 3 mujeres fallecidas, tras una paliza propinada por su pareja y otra desaparecida, que no se incluyen en el cómputo global por encontrarse en investigación y no existir, de momento elementos de juicio suficientes para imputar la muerte a su pareja.

Por último es preciso reflejar, para dar cuenta de la real incidencia de la violencia y brutalidad dentro de la pareja, la existencia de otros 63 ataques muy graves y muchas veces con medios peligrosos que pusieron en riesgo concreto y grave la vida o la integridad de ella, de su familia o de sus hijos menores y que pudieran haber conseguido el resultado luctuoso buscado pero que por diversas causas, –capacidad

de reacción de la víctima, desistimiento del agresor, intervención de vecinos o aviso a Policía—, no se produjo. De estos 63 casos, 28 de las víctimas habían denunciado con anterioridad, lo que supone un porcentaje de 44,44 %, considerablemente superior al existente en caso de fallecidas, 20,75 %, dato que sorprendente por su difícil explicación.

Dada la extensión de esta Memoria, se hará sólo especial referencia a los casos de víctimas fallecidas este año que habían presentado denuncia que como hemos señalado eran 11:

De este estudio cabe señalar que, en un supuesto, la denuncia formulada era antigua de manera que la condena ya se encontraba cumplida, y la víctima había reanudado la convivencia o al menos el contacto con el agresor.

En otro caso, las múltiples denuncias no habían prosperado al acogerse la víctima a la dispensa prevista en el art. 416 LECrim.

En otros 2 supuestos, las denuncias se encontraban en trámite, pero no se había concedido la orden de protección(OP), si bien en la última denuncia por amenazas de muerte, el MF pidió una orden de protección que no fue concedida por el Juez. En otro, las dos denuncias anteriores por maltrato formuladas en 2011 y 2012, fueron archivadas.

En una ocasión, la agresión fue tan inmediata que no dio tiempo de actuar en protección de la víctima, dado que ella acababa de regresar a casa de su abuela de poner la denuncia cuando el agresor la acuchilla.

Y, por último, en otras 6 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 de alejamiento derivada de la denuncia formulada que se encontraba vigente y que, en consecuencia, el agresor quebrantó.

Especialmente impactante fue la muerte de una mujer que había denunciado a su marido en diferentes ocasiones: una sobreseída por haberse acogido al artículo 416 LECrim, otra dio lugar a una sentencia condenatoria por conformidad ya cumplida. En octubre volvió a denunciar por amenazas, acordándose la OP, que fue incumplida, lo que fue denunciado por la víctima y dio lugar a diligencias penales en que no se adoptó medida alguna, acordándose la libertad del agresor que acudió a la salida del colegio y delante de su hijo menor y otros niños disparó contra ella y la mató.

Este último grupo de víctimas con OP vigente, es el que mayor preocupación genera y el que debe ser objeto de un más detenido análisis a fin de comprobar la valoración policial del riesgo, el seguimiento policial se había dispuesto, las medidas que habían sido solicitadas y 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, estudio en que la Fiscalía viene deteniéndose desde el pasado año a fin de mejorar la valoración del riesgo y la respuesta protectora a esas mujeres que denuncian.

De estos 6 casos, donde existía orden de protección en vigor (incluso en uno, dicha orden estaba garantizada con un mecanismo telemático que la víctima abandonó), en dos ocasiones la propia víctima facilitó el acercamiento o aceptó a instancias del agresor los contactos, en otros dos además de reiteradas denuncias hubo incumplimientos de la OP, sin que se agravasen las medidas cautelares acordadas en protección de la víctima y en otros dos las amenazas eran constantes. Es decir, en cuatro ocasiones, la víctima denunció y se acordó la OP, pero esta no fue suficiente para proteger eficazmente a la víctima, teniendo en cuenta que el momento en que la víctima denuncia el riesgo sufre un incremento considerable.

El primer punto de reflexión, como ya se ha señalado en informes anteriores, es que sólo en un caso se estableció el control por medios telemáticos de las medidas de alejamiento, pese a que en ocasiones existían varias denuncias o quebrantamientos anteriores. 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, molestias que no pueden ocultar la gran ayuda y refuerzo que suponen en la protección de la víctima estos mecanismos, cuya mejora técnica es preciso abordar.

Por ello, para la Fiscalía es objetivo prioritario adecuar la protección de las víctimas que se deciden a denunciar, con el riesgo real y considera insuficiente la valoración del riesgo policial que constituye el único elemento junto con la recepción de 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.

En aras a arbitrar normas y criterios comunes de actuación del Ministerio Fiscal para mejorar la protección de la víctima y sus hijos, esta Unidad elaboró una nota de servicio el 15 de marzo, recordando a todos los Fiscales Delegados y Fiscales de enlace la relevancia de la intervención personal de la Fiscalía en la declaración de la víctima y en la comparecencia del art. 544 ter LECrim, y la necesidad de valorar todas las circunstancias concurrentes a la hora de determinar el riesgo y la medida de protección adecuada, atención que deberá extremarse cuando exista un quebrantamiento de una medida protectora anteriormente acordada, máxime cuando se utiliza para cometer un

nuevo ataque a la víctima, que, en todo caso, obliga a analizar si es necesario reforzar las medidas anteriores con medios telemáticos o, en los casos más graves solicitar la prisión. En el mismo sentido se recordó la importancia de que el Fiscal como garante de los derechos y la protección de los menores solicite medidas civiles para protegerlos a ellos y a la madre, teniendo en cuenta el interés superior del menor.

Pero además, es fundamental contar con atestados completos que recojan y reflejen todos los antecedentes y la totalidad de la información generada por otras instituciones o profesionales (médicos, psicológicos, servicios sociales, educativos, centros de la mujer etc..) sobre la situación de esa mujer que, normalmente antes de denunciar ha acudido a otros servicios, se lo ha contado a alguien, datos que serán de gran ayuda para valorar adecuadamente todas las circunstancias y concretar el riesgo de que se repita otra agresión, pero sin duda requiere un mayor esfuerzo de coordinación e implicación activa de todas las instituciones que trabajan en estos sectores para que la información de la que se dispone se transmita con fluidez. Otro factor que aparece con frecuencia es que el investigado ya ha tenido denuncias de anteriores parejas.

Por último y como viene reclamando la Fiscalía desde hace años, es imprescindible complementar los informes policiales de valoración del riesgo con otros informes periciales más completos, mediante la implantación urgente en todo el territorio y todas las Autonomías de las unidades de valoración forense integral 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.

1.3 Hijos de víctimas de violencia de genero. 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 LO 1/2014, también son víctimas, y deben ser objeto de atención, protección y asistencia. Por ello es imprescindible reforzar las líneas de coordinación con la Fiscalía de Menores y la Fiscalía Civil 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.

Es indiscutible que el daño que el agresor causa a la mujer atentando contra su integridad física, psicológica o moral, en muchas ocasiones no se limita a ellas, sino que, como se viene comprobando a lo largo de los años, se extiende a las personas más cercanas y vulnerables, como son los hijos propios o comunes, o a otras personas próximas al entorno familiar, atentando contra su vida.

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 14, incluyendo personas fallecidas y heridas de mayor o menor consideración, de las cuales, a diferencia del año anterior en que solo hubo un niño menor de edad asesinado, 8 eran hijos de la víctima, menores de edad, aunque sólo en un caso lo fue durante el desarrollo del régimen de visitas. Junto a ellos, a consecuencia del violento ataque a su pareja embarazada, resultó muerto el feto de 7 meses y una joven de 18 años, además de resultar muertos o heridos de cierta consideración 5 familiares.

Por último, el número de menores que quedaron huérfanos asciende a 27, frente a los 29 del año anterior. Junto a ellos hay que añadir otra persona de 20 años con una discapacidad del 70 % y por tanto totalmente dependiente de su madre asesinada.

1.4 Retiradas de acusación

En 2017, hemos tenido conocimiento a través de la Inspección y de los Fiscales Delegados de 77 retiradas de acusación, pero, en Fortuny constan anotadas 1.533 de las que 1.432 los son por que la víctima se acogió a la dispensa del art. 416 LECrim.

De las examinadas en esta Fiscalía, en 26 de los casos, 33,8 % se fundaron en la presunción de inocencia del acusado –24 CE– y de estas, en 4 ocasiones, el Fiscal consideró que la denuncia podía ser falsa, solicitando se dedujera testimonio contra la denunciante (5,2 % del total). En 45, (58,5 %) tienen su origen en la falta de prueba al acogerse la víctima a la dispensa del art. 416 de la LECrim. Por último, en 6 casos se basó la retirada en otros motivos (7,8 %).

1.5 Acusación y denuncia falsa

En esta Memoria, haremos referencia exclusivamente a los procedimientos seguidos en el año 2017 –revisados a fecha de 10 de marzo de 2018– por denuncia falsa sin perjuicio de reflejar en el cuadro adjunto la evolución de los registrados en años anteriores.

Año 2017. En este año se interpusieron 166.260 denuncias por VG. Se han incoado 23 causas por denuncia falsa; de ellas, en 2 ocasiones el procedimiento ha finalizado por sentencia condenatoria y 21 causas siguen en tramitación, habiéndose formulado escrito de acusación en una de ellas.

	N.º total de denuncias	Condena por denuncia falsa	%	Condenas + causas en tramitación	%
2009	135.540	11	0,0081	11	0,0081
2010	134.105	8	0,006	8	0,006
2011	134.002	14	0,01	14	0,01
2012	128.543	17	0,013	17	0,014
2013	124.894	14	0,011	14	0,011
2014	126.742	15	0,012	18	0,014
2015	129.193	8	0,006	11	0,009
2016	142.893	7	0,005	15	0,01
2017	166.260	2	0,00	23	0,013
Total	1.222.172	96	0,0078	131	0,01

De los datos reflejados se extraen dos conclusiones de interés:

1.^a La proporción en relación a los procedimientos en los que se ha dictado sentencia condenatoria por denuncia falsa desde 2009 –95– es de 0,0078 %. Si a éstas sumamos las causas en tramitación, para el caso de que resultaran pronunciamientos condenatorios (131), el porcentaje final máximo será de 0,011 %.

2.^a De esas 96 sentencias condenatorias, 55 lo han sido por conformidad de la acusada, el 57,21 %. 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.

1.6 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 2017 hemos tenido conocimiento de 71 sentencias dictadas por delitos contra la vida de las que 61 han sido condenatorias –en una de ellas por dos delitos contra la vida de la misma esposa, uno intentado y otro consumado– (85.9 %) y 10 absolutorias (14,1 %).

De las sentencias condenatorias –62 delitos–, 27 (43,5 %) lo han sido por asesinato consumado, 14 (22,6 %) por asesinato intentado; 10 (16,13 %) por homicidio consumado y 11 (17,74 %) 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 34 ocasiones; en 3 ocasiones concurrió sólo la circunstancia de ensañamiento; por concurrir ambas circunstancias, alevosía y ensañamiento, se han condenado en 4 ocasiones. De ello se deduce que en el 61,29 % del total de las condenas estudiadas se ha apreciado la alevosía lo que sigue revelando que la mayoría de los agresores se aprovechan de la indefensión en que se encuentra la víctima a lo que hay que añadir en este año 2017, en el 11,3 % (7 ocasiones) de las condenas fue apreciada la circunstancia de ensañamiento.

1.6.1 CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES

Se han aplicado en 58 ocasiones la circunstancia agravante de parentesco, en 56 de las sentencias condenatorias –en 57 delitos– y en dos de las sentencias en las que se absolvió al procesado del delito contra la vida del que era acusado por el Ministerio Fiscal y fue condenado por otros delitos.

En las otras 4 sentencias condenatorias no se aplicó la agravante de parentesco: en dos al no existir o haber existido relación de convivencia de la víctima con el condenado y en dos no fue interesada por las acusaciones.

En 8 ocasiones se apreció la nueva circunstancia agravante de discriminación por razón de género (art. 22-4 del CP)¹. Pese a que fue interesada su aplicación también otras dos ocasiones por el M. Fiscal, los Tribunales entendieron que no concurría la motivación discriminatoria (St. 217/2017 de 10 de abril de la Secc. 1.^a de la A. P. de Valencia y St. 379/2017 de 18 de octubre de la Secc. 1.^a de Lleida). También han sido objeto de aplicación en una ocasión la de reincidencia, la de abuso de superioridad y la de aprovechamiento del lugar del mismo precepto.

1.6.2 CIRCUNSTANCIAS EXIMENTES Y ATENUANTES

En una ocasión se apreció la circunstancia eximente del artículo 20.1 del CP.

¹ También se aplicó en una de las sentencias absolutorias que comentaremos más adelante, en las que el procesado fue condenado por un delito de lesiones con deformidad.

En cuatro ocasiones se apreció la eximente incompleta de enajenación mental (21.1 y 20.1 CP); en dos ocasiones la del art. 21.1 en relación al 20.2 del CP; en tres, la analógica del art. 21.7 en relación al 21.1; y en una ocasión la analógica de embriaguez del art. 21.7 en relación al 21.1 del CP.

En siete ocasiones se apreció la atenuante de confesión (art. 21.4 del CP) y en dos la analógica de confesión (art. 21.7 en relación al 21.4). En cuatro ocasiones se apreció la de circunstancia atenuante de reparación del daño del art. 21.5 del CP. En una ocasión la atenuante de dilaciones indebidas del art. 21.6 del CP y en otra la analógica de arrebato u obcecación 21.7 en relación al 21.3 del CP).

1.6.3 SENTENCIAS ABSOLUTORIAS

Han sido diez las Sentencias absolutorias, dictadas por las Audiencias Provinciales de A Coruña, Barcelona, Ciudad Real, Cantabria, Córdoba, Pontevedra, Segovia, Girona y Jaén. En una ocasión por la aplicación de la eximente completa del artículo 20.1 del C. P.; en otra por falta de pruebas y en ocho por no haberse acreditado el ánimo de matar o apreciar el desistimiento (art. 16.2 CP), condenando por otros delitos.

1.6.4 IMPOSICIÓN DE LA PENA ACCESORIA DE INHABILITACIÓN O PRIVACIÓN DE LA PATRIA POTESTAD DE LOS HIJOS MENORES (ARTS. 55 Y 56 DEL CP)

Del total de las Sentencias dictadas en relación a delitos contra la vida consumados o intentados (71) en 29 ocasiones las víctimas tenían hijos comunes menores de edad con el agresor; en 17 ocasiones se impuso al condenado la pena de privación de la patria potestad o de inhabilitación especial para el ejercicio de ese derecho. No se ha impuesto en las demás por diversas razones: el agresor no tenía reconocidos a los hijos de la víctima (1); ambos progenitores tenían suspendida la patria potestad del menor (1); no fue solicitada por ninguna de las acusaciones (7) –en dos de ellas la hija a la fecha de los hechos estaba próxima a cumplir la mayoría de edad y en otra ocasión habiendo sido interesada por el Fiscal en conclusiones provisionales, la petición fue retirada a fin de respetar la voluntad de los menores ya adolescentes; interesada no se impuso por el Tribunal (1), sentencia recurrida; el acusado fue absuelto (2).

1.6.5 SENTENCIAS CONDENATORIAS DICTADAS POR LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES POR OTROS HECHOS GRAVES

Estas sentencias –diecinueve– 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. Los datos se reflejan en la gráfica adjunta.



1.7 Nuevos instrumentos para la mejor protección de la víctima

1.7.1 IMPLANTACIÓN DEL PROTOCOLO MÉDICO FORENSE DE VALORACIÓN URGENTE DEL RIESGO DE VIOLENCIA DE GÉNERO (PMFVUR)

Su uso sigue siendo muy escaso habiéndose emitido exclusivamente 175 informes de conformidad con el protocolo, 109 menos que en el año anterior 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 (0,4 % del total de aquellas). En concreto, en Extremadura se han emitido sólo 31 informes de esta naturaleza frente a los 150 que se emitieron en 2016.

1.7.2 UNIDADES DE VALORACIÓN FORENSE INTEGRAL (UVFI)

Reiterando la necesidad de su implantación en todas las provincias para contar con informes elaborados conjuntamente por los profesionales que la componen en los procedimientos penales y civiles y que tengan la capacidad de atender a todos los Juzgados, aun no se ha conseguido esta pretensión², 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, la quiebra del principio de especialización y la demora en la emisión de los informes.

Según datos del Ministerio de Justicia se han emitido por las UVFI de su competencia 6.474 informes de los que han sido integrales 281 (4,3 %); del resto, la mayoría del Médico Forense (4475); del psicólogo (830) y del trabajador social (702).

1.7.3 OFICINAS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

El número total de víctimas asistidas durante 2017 en las 26 Oficinas de Asistencia a las Víctimas(OAV) dependientes del Ministerio de Justicia asciende a 25.779 víctimas (24.077 mujeres y 1702 hombres). En cuanto al desglose de las víctimas de violencia de género atendidas, el Ministerio de Justicia facilita la siguiente información:

- Mujeres víctimas de violencia de género mayores de edad: 13.409.
- Menores víctimas de violencia de género: 791 (539 mujeres, 252 hombres).

Del total de víctimas, tenían orden de protección, 14.198. En relación al resto del territorio, la delegada de Andalucía comenta que allí existen 9 oficinas, una por cada provincia y otra en Algeciras, habiéndose incoado en el año 2017, 2.828 expedientes relacionados con víctimas mujeres adultas y 106 menores de edad, de los que 62 son mujeres. La fuente de reemisión es diversa, pero, destaca que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer(JVM) remitieron a 2.708 mujeres y 244 hombres y la Fiscalía a 83 mujeres y 34 hombres.

² Si bien se ha creado una UVIF para la C. AS. de Aragón- constituida por 1 médico F. coordinador y la participación de todos los demás del IML, 2 psicólogos y 1 trabajador social siguen sin existir en Valladolid, Girona, Tarragona, Lleida, I. Baleares, Lanzarote, Fuerteventura, Madrid, Asturias y Cuenca. En Barcelona solo en los partidos de Barcelona, L'Hospitalet y Gavá. En Andalucía se sigue reclamando una UVIF para Algeciras y Campo de Gibraltar y en Sevilla para Dos Hermanas y una itinerante que atienda a Lora del Río y Osuna.

1.8 Actuaciones de la Unidad Coordinadora contra la Violencia sobre la Mujer de la FGE

1.8.1 RELACIONES CON OTROS ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL

Durante este año la Unidad se ha visto completada con el nombramiento de una nueva Fiscal Adscrita, recayendo dicho nombramiento en la Ilma. Sra. M.^a Jesús Cañadas Lorenzo, que durante años ejerció como Fiscal Delegada de violencia de género en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Además de la asistencia de la Fiscal Delegada a las diversas Juntas de Fiscales de Sala y las reuniones periódicas que todas las Fiscalías especializadas ubicadas en la Calle Ortega y Gasset mantienen con el Excmo. Sr. Teniente Fiscal, se han mantenido contactos y fluidas relaciones tanto con la Secretaría Técnica, como con la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal dando puntual respuesta a los informes que se nos solicita.

Por otra parte, se mantiene contacto con las demás Fiscalías especializadas, especialmente con la Fiscalía de víctimas, tras la publicación de la Ley 4/2015, igualmente con la de Menores, de Civil, de Criminalidad Informática, pues la realidad pone de manifiesto cada vez con más frecuencia, la necesidad de una estrecha colaboración, traspasando información de una unidad a otra 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.

Del mismo modo existe relación con la Fiscalía del Tribunal Supremo, intercambiando opiniones y criterios a la hora de interponer o informar un recurso de casación en materia de VG, habida cuenta de que se han dictado varias sentencias del Pleno a través del novedoso recurso por infracción de ley con interés casacional.

1.8.2 RED DE FISCALES DELEGADOS DE VG Y FISCALES DE ENLACE

Tras la publicación de la Instrucción 1/2015, donde la FGE hace hincapié en «la necesidad de que la especialidad debe irradiar sus efectos a las Fiscalías de Área», la designación de los Fiscales de enlace y la comunicación directa de ellos con su Fiscal Delegado ha supuesto un importante avance en la necesaria coordinación y especialización del Fiscal.

Como en años anteriores la comunicación es constante con las/ los Fiscales Delegadas/os, bien solicitando información desde esta Fis-

calía 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, desde esta Fiscalía se hace un estudio de todas las Sentencias y Autos que el Tribunal Supremo y las audiencias provinciales dictan en relación a nuestra especialidad, remitiendo a todos los Fiscales Delegados aquellas resoluciones que sean de interés.

Los días 23 y 24 de octubre, se celebró en Madrid el XIII Seminario de Fiscales Delegadas/os de Violencia sobre la Mujer, bajo la dirección de la Excm. Fiscal de Sala Delegada, que tuvieron por objeto principal el estudio de los problemas derivados de la ejecución de la pena, la competencia y los delitos conexos, los aspectos civiles de la VG, medidas cautelares y guarda y custodia compartida, la VG a través de las redes sociales, 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.

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 o los funcionarios, cuya insuficiencia también es frecuentemente reclamada, lo cual provoca una sobrecarga de trabajo injustificable.

La limitación de plantillas impide que sean los Fiscales especialistas los acudan a las comparecencias de las órdenes de protección y otras medidas cautelares que se celebran en todos los JVM ni, fuera de los horarios de éstos, en los JI, 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; esto conlleva una sobrecarga de trabajo que dificulta 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 baremos 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 precisamente se producen el 79,2 % de las muertes–, se carece de UVIF, PEF, salas que impidan el contacto físico entre agresor y víctima o salas adecuadas y psicólogos para realizar las exploraciones de menores en los términos exigidos en la Ley del Estatuto de la víctima del delito.

Los Fiscales expresan la necesidad de dar una respuesta también especializada a la Violencia Doméstica en atención al incremento de ésta, especialmente sobre los mayores o personas con discapacidad necesitada de una especial protección.

El gran esfuerzo y dedicación que todos los Fiscales reflejan en sus memorias es fundamental para mejorar la coordinación entre órganos judiciales, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, instituciones y toda la red asistencial en la protección de las víctimas. La inmensa mayoría transmite su preocupación por la falta de Juzgados de lo Penal especializados, por la falta de equipos técnicos que emitan informes en un plazo razonable, por la carencia de instalaciones adecuadas y recursos suficientes especialmente en las adscripciones territoriales y por último por los efectos que el art. 416 LECrim y la interpretación realizada por la jurisprudencia producen en el devenir de los procesos incoados por violencia sobre la mujer.

1.8.3 OBSERVATORIO DEL CGPJ

Se han celebrado dos reuniones, los días 9 de febrero y 14 de noviembre. A la primera, el día 9 de febrero acudieron, el Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Supremo y Consejo General del Poder Judicial, el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado y la Excmo. Presidenta del Consejo General de la Abogacía, quienes mostraron su apoyo a la labor del Observatorio en la lucha contra la Violencia de género. Se aprobaron las conclusiones del VI Congreso del Observatorio. Se dio cuenta de los cursos de formación específicos en materia de violencia de Género para 2017, expresando la presidenta el interés que existe en el Consejo por mantener la necesaria formación continua en la materia. Se dio cuenta del estado del proyecto que está llevando a cabo el Ministerio del Interior en materia de femicidios agradeciendo la colaboración de las instituciones. Tras analizar las candidaturas, se realizó la propuesta a las personas e instituciones al XIII premio de Reconocimiento a la labor más destacada en la erradicación de la Violencia de Género 2017. La designación recayó en Antena 3 por la campaña «Tolerancia cero contra

la Violencia de Género», Blanca Hernández Oliver, mención Premio Fiscal Soledad Cazorla; y Phumzile Mlambo-Ngcuka.

La entrega de premios tuvo lugar el 25 de octubre, en la sede del CGPJ, acto presidido por el Excmo. Sr. Presidente del CGPJ. Su desarrollo fue valorado muy positivamente, lo que se puso de manifiesto en la siguiente reunión del Observatorio, celebrada el día 14 de noviembre. En esta última reunión se planteó ya la organización del próximo Congreso del Observatorio a celebrar en 2018. Se abordaron problemas relacionados con los dispositivos telemáticos y con el estudio criminológico de feminicidios, que son desarrollados en otros apartados de esta Memoria.

1.8.4 DELEGACIÓN DE GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. OBSERVATORIO ESTATAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Tras el arranque del nuevo Gobierno se produjo el cambio de la Delegada del Gobierno para la Violencia de género y Presidenta del Observatorio Estatal, cesando D.^a Blanca Hernández Oliver y siendo designada doña M.^a José Ordóñez Carbajal, reanudándose la actividad del Observatorio el 30 de marzo de 2017. A partir de entonces la actividad del Observatorio, bien en pleno bien en grupos de trabajo ha sido intensa y centrada en realizar propuestas en relación al Pacto de Estado contra la Violencia de género y en las que la Fiscalía de Sala ha participado activamente.

Finalmente, y gracias a la elogiabile tarea de coordinación y síntesis de la Delegación de Gobierno, se consiguió dar forma a un documento con un total de 647 propuestas, que fue aprobado por el Pleno del Observatorio el día 31 de mayo. El documento refleja la disparidad en la composición del Observatorio al que pertenecen Asociaciones e instituciones que, aunque comparten un mismo objetivo, tienen enfoques diferentes, y así aunque existe acuerdo entre los intervinientes en cuanto a la necesidad de sensibilizar a la sociedad, educar en igualdad en todos los niveles educativos, mantener una formación continuada para los profesionales que intervienen en la materia, aumento de las medidas asistenciales a las víctimas, necesidad de ampliar las competencias municipales en esta materia, o la necesidad de ampliar la dotación presupuestaria, hay otras cuestiones más espinosas y difíciles de conciliar bien por razones técnicas o ideológicas, como la ampliación del concepto de violencia de género, la modificación del art. 416 LECrim, la custodia compartida y suspensión automática del régimen de visitas, la mayor penalización de ciertas

conductas delictivas, razón por la que se optó por mencionar todas las propuestas realizadas en el documento sin que el Observatorio como institución hiciera pronunciamiento alguno. Aprobado el Pacto de Estado por Congreso y Senado, y publicadas sus respectivas propuestas de actuación en el Boletín Oficial del Congreso y en el del Senado en fechas 3 de agosto y 28 de julio respectivamente, la actividad del Observatorio se centró en el desarrollo de estas medidas en su ámbito de actuación, y en las reuniones de 8 de noviembre y 15 de diciembre se informó del resultado de las reuniones mantenidas por la Delegación de Gobierno con las CC.AA. y con los Ministerios afectados en las que se acordó establecer un catálogo de medidas de ejecución prioritaria, pronunciándose también a ese respecto el Observatorio. Se acordó la constitución de un grupo de trabajo compuesto por Delegación de Gobierno, Ministerio de Justicia, Consejo General del Poder Judicial y Fiscalía para el análisis de las reformas legislativas necesarias para la ejecución del Pacto de Estado.

Al margen del Pacto de Estado, el Observatorio ha asumido el compromiso de realizar un estudio cualitativo de los datos estadísticos de los Informes Anuales que elabora la Delegación de Gobierno, constituyéndose también a tal efecto un grupo de trabajo.

Además, se informó de que la Comisión Europea ha encargado a EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea) la elaboración de la metodología y cuestionario de una Encuesta Europea sobre Violencia de Género que permita obtener información de calidad y armonizada en los países de la Unión Europea, participando en ese proyecto España representada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

1.8.5 COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS

En este año, se celebró una reunión de la Comisión de Seguimiento el 21 de junio a la que asistieron, además de esta Fiscalía de Sala, el CGPJ, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y la Subdirección General de Coordinación Interinstitucional en Violencia de Género. Se informó del periodo de renovación de contrato con la entidad gestora «Telefónica Soluciones de Informática y Comunicaciones de España». Se valoró positivamente la tendencia creciente en la instalación de dispositivos desde finales de 2016 estando activos a fecha 30 de mayo un total de 946, constatando que el 19 % de los ins-

talados se corresponden con penas y/ o medidas de alejamiento a distancia inferior a 500 metros, recordándose las dificultades de funcionamiento de los dispositivos a esa distancia. Entre las incidencias comentadas destaca que 96 usuarias llevan el dispositivo sin que lo lleven también los correspondientes imputados/ penados, con la consiguiente inutilidad de este sistema, y se resaltó la actuación de la Fiscalía para solucionar estas situaciones y cualquier otra consulta relacionados con la instalación de los dispositivos. Se acordó dejar sin efecto el acuerdo que se había adoptado entre la Delegación de Gobierno, el Centro Cometa, la entidad gestora y representantes de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de demorar en 2 minutos el aviso a éstas desde el Centro de Control dado el elevado número de supuestos en los que la alarma cesa pasados 4 minutos, acordándose que serán los agentes policiales informados los que resuelvan la forma de proceder en cada caso.

1.8.6 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, y dado el avance del Proyecto se han mantenido en este año dos reuniones el 29 de junio y el 13 de diciembre, dando cuenta del estado de los trabajos y de las dificultades que se presentan y demoran su finalización y avanzándose algunos apuntes que permiten inferir que sus conclusiones finales serán de un gran interés. Se intercambian impresiones también sobre el funcionamiento del sistema *Viogen*, la posibilidad de que el funcionario actuante rebaje el nivel de riesgo ofrecido por el sistema, y la discrepancia entre la valoración del riesgo que realiza el sistema y la que realiza la autoridad judicial, insistiéndose por todos en la necesidad de que se pongan en funcionamiento en todos los Juzgados de Guardia los equipos psicosociales de valoración de riesgo. A este respecto se llama la atención sobre la positiva incidencia de la participación de los agresores en programas de reinserción, informándose que, según estudios realizados, el número de reincidentes disminuye un 2 % respecto de los penados que no participan en dichos programas.

Se mantiene la relación continua con la UFAM a través de su Comisario General, impartiendo instrucciones o colaborando en la investigación de situaciones de riesgo en víctimas de violencia de género.

1.8.7 RELACIONES INTERNACIONALES

1.8.7.1 *Recepción de delegaciones multidisciplinares de otros países*

En 2017 hemos recibido a una delegación de Fiscales de Corea del Sur y otra de Bulgaria, todas ellas interesadas en conocer el funcionamiento de la Fiscalía especializada y el tratamiento de la VG que existía en España.

1.8.7.2 *Participación en proyectos internacionales*

A lo largo del año comentado hemos colaborado con el Instituto Europeo de Violencia de Género, con Eurosocial en un proyecto de mejora en el acceso a la justicia de mujeres a desarrollar en Argentina. Por último, se intervino mediante videoconferencia en un intercambio de experiencias y exposición del sistema español de protección a las víctimas, la orden de protección y el sistema *Viogen*.

1.9 Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal

1.9.1 DENUNCIAS

De los datos publicados por el Observatorio del CGPJ se advierte que en 2017 se produjo un importante ascenso en el número de denuncias respecto del año anterior equivalente al 16,35 % habiéndose registrado un total de 166.260 superando, incluso, al n.º 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 hijas/os menores. No obstante, aún se aprecia una falta de implicación en las personas más cercanas a las víctimas pues, del total de las denuncias, sólo se presentaron por parte de familiares el 2,25 % y ello pese que sabemos que el 81 % de las víctimas reconocieron que habían contado su situación alguna vez a familiares, amigos y personas del entorno, los 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 3,69 %, un porcentaje muy bajo pese al incremento del 0,40 respecto del año anterior.

1.9.2 PROCEDIMIENTOS PENALES

En este apartado analizamos los datos facilitados por las distintas Fiscalías provinciales, lo que nos dará 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.

1.9.2.1 *Comparecencias para la adopción de medidas cautelares y resultado*

Como se recuerda cada año, las medidas cautelares constituyen uno de los principales instrumentos procesales para atajar el fenómeno de la VG puesto que tienen por objeto alejar al agresor de la víctima, bien a través de la medida de prisión provisional, si el riesgo es extremadamente grave, bien a través de las medidas de prohibición de aproximación y comunicación, en los casos más graves con instalación de sistemas de control telemático de su cumplimiento.

La tramitación procesal de las medidas cautelares exige una participación activa del Ministerio Fiscal. Conforme a los datos estadísticos de la Fiscalía se han celebrado 22.570 comparecencias de Órdenes de Protección del art. 544 ter de la LECrim. En todas ellas se exige intervención oral del Ministerio Fiscal. Se ha acordado la prisión provisional en 1354 supuestos, lo que implica al menos ese número de comparecencias del art. 504 LECrim., en las que también es preceptiva la intervención del Ministerio Fiscal. Finalmente se han dictado 5.803 órdenes de alejamiento del art. 544 bis, modalidad que en ocasiones implica comparecencia del MF, si bien cabe la posibilidad de informar por escrito. Según estos datos el MF habría intervenido al menos en 29.727 comparecencias.

Sin embargo, resulta mucho más fiable acudir a los datos que facilita el CGPJ. Según éstos, el total de Órdenes de protección y medidas del artículo 544 bis solicitadas fueron 44.106, 38.501 incoadas en los JVM, donde se adoptaron 26.044, lo que supone un 68 % del total. De las 5.605 medidas solicitadas ante los Juzgados de Guardia, se acordaron 4.116 (un 73 %). En todo caso es importante resaltar el incremento respecto de años anteriores de las OP solicitadas y de las concedidas.

Sin embargo, estas son medias nacionales que no dan una visión objetiva de la realidad, pues persisten significativas diferencias entre

las CC.AA. e incluso entre partidos judiciales. Así y para reflejar esa diferencia se sitúan por debajo del 50 % Sevilla (46 %), Valladolid (44,5 %) y Zamora (46 %), y no alcanzan el 60 % Toledo (52,31 %) o Madrid (50,46 %) mientras en otros partidos es sorprendentemente muy superior como se puede ver en las siguientes tablas.

CC.AA.	Cataluña	Madrid	La Rioja
OP denegadas.	49 %	43 %	11 %

Partido Judicial	Barcelona	Sevilla	Valladolid	Madrid	Valencia	Zaragoza
OP denegadas. . . .	66,8 %	60,8	56,7 %	52,3 %	18,3 %	18,7 %

De su funcionamiento que la orografía del terreno provoca, pero en muchos Esta diferencia de criterio entre los Juzgados genera una inseguridad jurídica incompatible con las campañas de incentivación a la denuncia que desde todos los sectores sociales e institucionales se aconseja. Conviene por ello incidir nuevamente en la averiguación de sus causas, si bien ha de reconocerse que un año más no se ha realizado un estudio al respecto. Habitualmente se atribuye esta divergencia a la falta de especialización de los órganos judiciales asociada con mucha probabilidad a su falta de información suficiente sobre la situación de riesgo a valorar motivada por la falta de funcionamiento de las Unidades Forenses de Valoración del Riesgo en muchos Juzgados, demandas éstas habituales en los foros judiciales que se plasman en las Memorias año tras año y de las que se ha hecho eco también el Pacto de Estado contra la VG prometiendo el funcionamiento de éstas en un plazo de dos años.

Se ha acordado la prisión provisional en 1.354 supuestos. Y se han instalado dispositivos de control telemático de aproximación en 254 supuestos. También en este caso hay diferencias notables por provincias, en ocasiones motivadas por la menor eficacia casos motivada por el desconocimiento de los órganos judiciales (y de las partes) sobre su funcionamiento, siendo deseable que se haga más uso de este sistema de control. El Observatorio del CGPJ ya acordó en colaboración con la Delegación de Gobierno de VG confeccionar unos dípticos a tal efecto para su distribución entre los Juzgados. Se han dictado 5.803 órdenes de alejamiento del art. 544 bis LECrim.

La opción por la orden de alejamiento y no por la Orden de Protección puede obedecer a distintas causas. La Fiscalía de Zamora lo justifica ante la voluntad de las partes de reservar a la jurisdicción civil la

adopción de las medidas civiles que afectan a los menores, para evitar su carácter provisional.

1.9.2.2 *Escritos de acusación*

El total de escritos de acusación formulados por los Fiscales en estos procedimientos es de 47.370 (3 % más que en 2016). En relación al número de procedimientos incoados con entrada en Fiscalía, 172.357 (un 2 % más), la proporción de los calificados es de 27,48 % proporción muy semejante a la del año anterior (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	63.119
Juicios rápidos elevados al J. P.	13.376
Diligencias previas (JVM)	79.534
Procedimiento Abreviados elevados al J. P. o A. P.	15.881
Sumario JVM.	294
Procedimiento Ordinario	177
Jurado JVM	42
Jurado Audiencia	34

Así, de las 63.119 DU, sólo 13.376 fueron elevadas al Juzgado de lo Penal con escrito de acusación. El resto o bien fueron transformadas en DP 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 (79.534), fueron elevadas al JP o AP para su enjuiciamiento con escrito de acusación 15.581; el resto o bien siguen en tramitación, o han sido archivadas, o transformadas en otro procedimiento o inhibidas. De los Sumarios (294) 177 han sido elevados a la AP, lo que no significa que en todos ellos se haya formulado acusación a 31 de diciembre de 2017; de los Jurados incoados (42), 34 han sido remitidos a la AP para celebrar el juicio oral, en los que sí se ha formulado escrito de acusación.

1.9.2.3 *Intervención en Juicios Orales (en adelante JO)*

El n.º de asistencias a Juicio Oral por parte del Ministerio Fiscal es al menos igual al n.º total de sentencias dictadas en causas por delito: 40.741 lo que supone un 8,5 % más que el año anterior.

1.9.2.4 *Terminación de los procedimientos penales*

Según la estadística global de la Fiscalía se incoaron un total de 172.357 procedimientos por VG (según los datos del CGPJ se presentaron un total de 166.260 denuncias por VG ante los JVM). Se calificaron 47.370 procedimientos. Se dictaron un total de 40.741 sentencias. De esos 40.741 procedimientos que llegaron a la fase de juicio oral, consta retirada la acusación por acogerse la víctima al artículo 416 LECrim en 1432 procesos, lo que supone el 3,5 %. De las 40.741 sentencias dictadas, han sido condenatorias 28.485, lo que supone un 69,9 % (un 1 % más que el año anterior). De las 28.485 sentencias condenatorias, lo han sido por la conformidad del acusado 15.004, lo que supone un porcentaje del 52,6 % (algo más del 3 % más que en 2016).

En cuanto al tipo penal objeto de condena, siguiendo la línea de años anteriores, el delito por el que mayoritariamente se ha condenado ha sido el de maltrato físico del art. 153.1 CP, con un total de 16.453 sentencias condenatorias del total de las 28.485 sentencias, lo que supone el 57,7 % de ellas. Se observa un notable incremento respecto del año anterior, en que las condenas por este delito supusieron en 46,3 % del total de sentencias condenatorias. Sigue a este delito el de amenazas leves del artículo 171.4 con un 19,9 % de las condenas. El resto de los delitos no alcanza el 10 % del total de sentencias condenatorias: quebrantamiento de medida cautelar el 9,1 %, quebrantamiento de condena el 8,34 %; lesiones menos graves y graves el 6,94 %, maltrato habitual el 6,67 %, coacciones leves el 3,85 %. Se observa un descenso próximo al 1 % en las condenas por violencia habitual y lesiones respecto del año anterior. Se han dictado 376 condenas por el nuevo delito de acoso del art. 172 ter, lo que supone un notable incremento respecto a las 150 condenas contabilizadas en año anterior.

Según los datos del CGPJ, no coincidentes con los de Fiscalía, se han dictado en total 49.165 sentencias de las cuales 33.146 fueron condenatorias, lo que supone un porcentaje del 67,4 %. Ello supone un incremento de sentencias condenatorias respecto del pasado año, en que fue del 66,20 %. Se mantiene la desproporción entre el porcentaje de sentencias condenatorias en las Audiencias Provinciales (80,43 %) frente a las de los Juzgados de lo Penal (55,77 %). Con respecto al año anterior se ha incrementado el porcentaje de condenas en los Juzgados de lo Penal, pero se ha reducido el de las Audiencias provinciales, siguiendo así la tónica de años anteriores (en que el porcentaje de condenas en los Juzgados de lo Penal fue del 54,89 % y el de las AP, del 81,56 %). Es significativo que el 50,50 % de las sentencias conde-

natorias lo haya sido por el JVM por conformidad del acusado (16.741 de las 33.146 sentencias condenatorias dictadas).

	JVM	Juzgado de lo penal	Audiencia Provincial	Total
Condenatorias	16.741 (84,17 %)	16.146 (55,77 %)	259 (80,43 %)	33.146
Absolutorias	3.149 (15,83 %)	12.807 (44,23 %)	63 (19,57 %)	16.019 (32,58 %)

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 son un dato preocupante, sobre todo en el ámbito de los Juzgados de lo Penal donde se enjuician el mayor n.º de delitos.

El porcentaje de procedimientos que terminaron por sobreseimiento en la fase de instrucción, fue del 44,89 %. Por experiencia sabemos que en muchas de estas ocasiones la causa está en la aplicación del art. 416 de la LECrim.

Según los datos del CGPJ, en 16.464 casos la víctima se acogió a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el art. 416 de la LECrim, un 10,4 % del total de denuncias, lo que supone un descenso de más del 1 % respecto del año anterior (en que fue del 11,99 %). Hay, sin embargo, muchos supuestos, no contabilizados, en los que la sentencia absolutoria viene motivada por acogerse la víctima a la dispensa del art. 416 de la LECrim, y así lo dejan constar los Fiscales en sus respectivas Memorias.

1.9.2.5 *Especial referencia a menores de edad, víctimas y agresores de violencia de género*

Según el CGPJ, 253 menores de edad fueron enjuiciados por delitos la violencia contra la mujer, imponiéndose medidas en un 93,61 % de los casos. La evolución desde el año 2011 se refleja en la siguiente tabla:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Menores enjuiciados	165	144	151	150	162	179	253

De su análisis se constata que desde 2012, se ha producido un ascenso paulatino hasta colocarnos en 2017 en que alcanzamos la cifra más alta con un incremento importante y preocupante, ya que, con inde-

pendencia de los menores enjuiciados, también ascendieron los asuntos incoados por violencia de género. Según datos de la Fiscalía de Menores, el número de diligencias preliminares incoadas este año por VG ascienden a 684, frente a las 543 incoadas el año anterior, siendo la franja de edad donde mayor incidencia se da entre los 16-17 años.

Por otra parte, se desconoce si la víctima, en tales casos, era menor de edad, dato que debería reflejarse en las estadísticas. Sí sabemos que las OAV dependientes del Ministerio de Justicia, atendieron a lo largo de 2017 a 791 menores víctimas de VG, y el SAVA andaluz a 105 menores y que del total de las O. P. y medidas solicitadas en los JVM y en los Juzgados de Guardia en el año 2017 (44.106), 963 de las víctimas eran menores de edad, número bastante superior al del año anterior, elevándose el porcentaje al 2,18 %, superior al 2 % del año anterior, reflejando su evolución durante los últimos 7 años en el siguiente cuadro:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solicitudes de O. P. por menores . . .	1002	879	807	1059	896	878	963

Aunque no podamos extraer de estos datos conclusiones claras, sí que se ha de hacer una profunda reflexión sobre el incremento de la VG entre menores, adolescentes y jóvenes, y por otro, 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. 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.

1.9.3 PROCEDIMIENTOS CIVILES

Escasas Fiscalías proporcionan información completa sobre este tipo de procedimientos, como Cantabria que ofrece 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 Ministerio Fiscal, de distinguir el tipo de procedimiento en los Juzgados mixtos que tramitan asuntos de Violencia sobre la Mujer, ni la sección de violencia, por distintas razones organizativas, tiene completo conocimiento de los mismos.

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 15.574, un ligero ascenso en relación al año anterior en que se registraron 15.275, que en todo caso refleja la baja proporción de asuntos civiles ingresados en relación con las denuncias presentadas, que supone un 10, 6 %.

Tampoco ese número refleja el trabajo de los Fiscales en materia civil, pues, como ya se ha puesto de relieve en memorias anteriores hay asuntos que no tienen ingreso en Fiscalía o incidentes que se tramitan en el mismo proceso 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, y, como señala la Fiscal de Valladolid, el control de los informes de seguimiento de visitas intervenidas en los Puntos de Encuentro Familiar (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, si 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 hacía los menores–, las cuestiones relativas a los regímenes de visitas, el funcionamiento de los PEF y las custodias compartidas en supuestos que existen denuncias de VG, así como a las medidas de protección de los hijos menores.

De los datos aportados por el CGPJ se constata un preocupante descenso del número de resoluciones judiciales civiles sobre suspensiones del régimen de visitas, de la patria potestad o de la guarda y custodia a pesar de las reformas introducidas en 2015 en los arts. 64, 65 y 66 LO 1/2004 y 92 CC, y 544 ter.7.º LECrim, en orden a reforzar la obligación de pronunciarse sobre estas materias, que pasa de 2721 medidas acordadas el año anterior a 2368 en el año que comentamos no obstante el incremento de denuncias. Málaga cuantifica y señala que la ratio actual es de 5,2 casos penales por causa civil. Aunque es necesario seguir trabajando en la consideración de los menores como

víctimas necesitados de protección en la línea que marca el Pacto de Estado, sin necesidad de que sean ellos víctimas directas, lo fundamental es dotar de equipos periciales especializados y suficientes que puedan apoyar a los juzgados en esta delicada decisión ya que, como reflejan la inmensa mayoría de los Fiscales, desisten de solicitar informes periciales habida cuenta del colapso de los equipos que tardan una media de 6 meses en realizarlo.

Por otra parte, la necesidad de oír a los menores conlleva que se realice como prueba preconstituida por medio o a través de los psicólogos de estos equipos, de las OAV o de las Unidades de Valoración Forense, extendiendo la exploración a aspectos penales y civiles para evitar nuevas citaciones.

Aunque como hemos visto normalmente no se acuerde la suspensión del régimen de visitas, sí se recurre a los PEF como lugar de entrega de los niños pero también de ejecución de visitas supervisadas, especialmente cuando existen medidas de alejamiento y/o no comunicación con la madre, recurso fundamental y muy útil al que se refieren todas las Fiscalías, pero llamando la atención sobre escasez y frecuente ubicación sólo en las capitales lo que obliga a desplazamientos a veces largos y los problemas de saturación incluso colapso, como se señala desde la Fiscalía de A Coruña y dificultades de coordinar las entregas con el horario de los mismos. Sería deseable no sólo el incremento de estos PEF sino también que fueran exclusivos de VG, como ya existen en Murcia, Lorca y Sevilla, cuya iniciativa y compromiso es de alabar e imitar por otras Comunidades.

Es positivo el ascenso experimentado en la imposición de la pena de privación o inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad en los casos más graves, al amparo del art. 55 CP. De las 71 sentencias dictadas en 2017 por delitos contra la vida, en 29 ocasiones la víctima tenía hijos menores de edad y en 17 ocasiones se impuso al condenado esta pena. En los demás casos no se impuso porque no fue solicitada por las acusaciones o porque la Sala estimó que no era procedente, resolución que está pendiente de recurso de casación interpuesto por el MF.

A pesar de la prohibición legal prevista en el art. 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 Ministerio Fiscal y que habitualmente se solicite informe al Equipo Técnico, cuyo informe suele ser relevante a la hora de resolver la cuestión, si bien como denuncian muchos Fiscales, carecen de formación en materia de violencia de género o su falta de preparación deriva de la gran movilidad del personal o de la contratación externa a

la que se recurre. Valladolid señala que en 5 ocasiones se ha concedido la custodia compartida cuando el asunto penal se archivó o cuando los hechos son puntuales y de escasa entidad. Albacete refleja que excepcionalmente se concede siempre con el informe del Equipo técnico y siempre en aras al interés superior del menor.

En Cataluña, donde el art. 233 de su CC 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 o indirectas lo que obliga a valorar las circunstancias concurrentes en cada caso. Lleida refleja que esa es la postura de la AP, pero el TSJ de Cataluña ha denegado la custodia compartida en supuestos de amenazas de escasa entidad porque consideró que la afectación a la madre se proyectaba sobre la menor.

Algunas Fiscalías, señalan que los mayores problemas se plantean cuando la víctima no formula denuncia y decide acudir a la vía civil, procedimiento en que late la situación de violencia de género no denunciada por lo que, con frecuencia se otorgan custodias compartidas o en aquellos supuestos en que se ha acordado la custodia compartida y posteriormente surge una denuncia por VG, en que debe valorarse el periodo más o menos dilatado de custodia compartida sin incidentes y la entidad de la denuncia, y especialmente el interés superior del menor y su estabilidad, previa audiencia del mismo.

Otro aspecto sobre el que existe una preocupación social importante, es la asistencia psicológica a los menores hijos de víctimas de violencia de género cuando el padre no otorga su consentimiento; esto obliga a acudir al Juzgado solicitando autorización en base al art. 156 CC. Alguna Fiscalía apunta como solución que, si ya se conoce ese problema en el momento de decidir sobre la OP, supuestos muy escasos, podría pedirse entre las medidas civiles la autorización del sometimiento al menor a tratamiento lo que evitaría acudir a un nuevo proceso por muy sencillo que sea. El gran debate social suscitado ha tenido su reflejo en el Pacto de Estado de VG, donde se propone que el tratamiento psicológico como derecho del menor quede fuera del catálogo de actos que requieren una decisión común de los titulares de la patria potestad.

Un problema que se ha manifestado este año en diversos supuestos y en algún caso con mucha relevancia mediática es el de la sustracción de menores por madres que son víctimas de violencia de género, lo que plantea un delicado problema de no fácil solución al existir un Convenio europeo sobre la materia.

Por último, hay que hacer referencia al incremento de la Violencia sobre personas especialmente vulnerables como son las personas con alguna enfermedad o trastorno mental o las personas mayores, detrás de las que con frecuencia existe un problema de falta de apoyo familiar o social y que llegan a conocimiento de la Fiscalía a través de los servicios socio sanitarios. Muchos Fiscales reflejan su preocupación ante esta realidad oculta y en aumento. Mayoritariamente estas personas no quieren denunciar ni desean abandonar su domicilio y los Fiscales de oficio a través de diligencias informativas realizan una importantísima función de coordinación entre las instituciones y recursos existentes para asistir y proteger a estas víctimas especialmente vulnerables.

2. SINIESTRALIDAD LABORAL

2.1 Introducción

El año 2017 ha resultado fructífero en algunos objetivos que ya se adelantaban en la memoria del año pasado y que han dado lugar a una mayor agilización de los procedimientos, lo que es prioritario en la materia que ocupa a esta Unidad habida cuenta los valores que son protegidos en esta jurisdicción, es decir, el derecho a la vida y a la integridad corporal constitucionalizados en el art. 15 de nuestra Carta Magna.

En este sentido se ha generado un mayor control de las causas, así como la documentación inherente e individualizada, lo que se plasma en las carpetillas correspondientes cuya revisión periódica se hace necesaria para conocer el estado de la causa, particularmente cuando la duración del proceso puede exceder de los plazos marcados en el art. 324 de la LECrim. Otro límite al tiempo de instrucción vendría constituido por los plazos que la LECrim. marca como máximos en el art. 5.uno, dos y tres del EOMF cuando regula las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal.

El cumplimiento de tales plazos por el Ministerio Fiscal o el hacerlos cumplir por el Órgano Judicial está muy conectado con los derechos fundamentales a la libertad (art. 17 de la CE) o el derecho a no padecer dilaciones indebidas (art. 24.2 de la CE).

Para cerrar el número de derechos que afectan a la víctima estaríamos en la legislación sobre el estatuto de la víctima, estando previstos a este respecto en la Ley 4/2015 con gran profusión, pudiéndose destacar lo previsto en el título I sobre derechos básicos de la víctima.

De otro lado se están promoviendo por esta Unidad especializada medidas que agilizarían con toda certeza el tiempo que media entre la producción del hecho y la sentencia definitiva y firme. En este orden de cosas, está pendiente del dictamen del Consejo General del Poder Judicial la creación de Juzgados de lo Penal y Secciones de la Audiencia Provincial con dedicación exclusiva en aquellas poblaciones en las que excedan de un determinado número de habitantes, habiendo interesado esta Unidad especializada la urgencia de la reforma orgánica para conseguir el doble objetivo de celeridad en la tramitación y el señalamiento de juicios así como el conocimiento profundo de la materia que habrá de producir sentencias más justas. Este criterio de especialización ya largamente contrastado en la Carrera Fiscal para los supuestos de siniestralidad (desde el año 2008), podría contribuir asimismo a un estudio más sosegado de la temática objeto del enjuiciamiento que en cada caso se produzca. No se nos oculta, asimismo, la necesidad de unidad en la doctrina, para orientar los sucesivos fallos judiciales de futuro.

Para terminar esta breve exposición, debemos desplazar el objetivo a las personas que, como agentes principales o colaboradores, se ocupan de la materia. En el primer supuesto habrá que incluir a los miembros de la Unidad que son adscritos al Fiscal de Sala, el personal auxiliar y los Delegados en cada una de las provincias y Fiscales colaboradores. El segundo grupo estaría constituido por los profesionales que directamente coadyuvan a la persecución de los delitos de siniestralidad laboral como lo son la Inspección de Trabajo, las unidades policiales, sindicatos, médicos forenses y otros.

2.2 Evolución de la siniestralidad laboral

El presente apartado se sustenta en los datos incorporados por el avance elaborado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, concretamente por la Subdirección General de Estadística y que abarca el lapso temporal entre los meses de enero a diciembre de 2017. Ello, cabe advertir, puede suponer que alguna de las cifras que se manejan sufran, de futuro, alguna ligera oscilación, sin embargo, ello no es óbice para que sobre la base las mismas se pueda trazar un certero bosquejo sobre cuál ha sido el comportamiento de la siniestralidad laboral durante el año 2017. Como viene siendo habitual al elaborar este apartado, se va a realizar un estudio comparativo con los números utilizados en la Memoria del año 2016.

Hacíamos mención en la pasada memoria al reflexionar sobre las estadísticas del año 2016, que las mismas ofrecían lecturas que podían ser considerada de «contradictorias», pero que una consideración glo-

bal de la mismas apuntaba a un repunte de la siniestralidad laboral, como previamente ya se había producido en el año 2015. La lectura de los datos que a continuación exponremos, no deja margen a la duda, y se puede confirmar que, tras unos años de control y descenso de la siniestralidad laboral, es un hecho que volvemos a estar en una paulatina y gradual línea de ascenso.

En el cuadro que se observa seguidamente, se refleja la evolución de la siniestralidad laboral en el último quinquenio (años 2013 a 2017), tratándose con ello de obtener una mejor visión en conjunto sobre el devenir de la misma, trabajando con ciclos completos.

La andadura de la siniestralidad laboral durante estos últimos cinco años (alguno de ellos inmersos en una profunda crisis económica y otros en plena fase de recuperación), se dibuja en el siguiente cuadro:

	2013	2014	2015	2016	2017
Mortales	432	454	515	476	484
Les. Graves.	3.292	3.234	3.479	3.543	3.796
Les. Leves	393.327	413.689	454.029	476.032	499.469
Total	397.051	417.377	458.023	480.051	503.749

Como ya habíamos avanzado, si en el 2016 consideramos las cifras como «contradictorias», debido a que mostraban lo que pudiéramos denominar un «efecto tobogán» (los accidentes mortales bajaban, mientras que tanto los accidentes graves y leves sufrían un incremento), los datos del año 2017 tristemente confirman un ascenso en las tres categorías (fallecidos, lesionados graves y lesionados leves). Los accidentes mortales se incrementan en 8, lo que supone un ascenso del +1,7 %; los accidentes graves suben en 253, por tanto, un incremento del +7,1 %; finalmente los leves ascienden en 23.437, esto es, un +4,9 %. El incremento en valores totales o globales pasa de 480.051 en el año 2016 a 503.749 en el año 2017, siendo esto indicador de un aumento de 23.698 accidentes, cuyo porcentaje alcanza un +4,9 %.

Si estas cifras la sometemos a comparación con otros años del quinquenio, observamos cómo los 484 fallecidos es la segunda más elevada, tan solo superada por los 515 correspondientes al año 2015. Si acudimos a los accidentes graves, los 3.796 son la cifra más elevada, al igual que los 499.469 leves. Reiteramos pues lo ya anticipado,

todas las estadísticas han sufrido un ascenso, siendo más significativo en unos que en otros.

Cuando la comparación se efectúa en relación a cifras globales del último quinquenio 2013-2017, frente a los 397.051 accidentes ocurridos en el año 2013 (año en que se alcanzó el punto más bajo de la siniestralidad laboral), en el año 2017 se han producido 503.749, lo que indica un incremento del +26,9 %. Si esta comparativa la realizamos en relación a los accidentes mortales, se observa como en el año 2013 hubo 432 (también la cifra más baja del quinquenio), frente a los 484 del año 2017, esto es, un incremento del +12,03 %.

Realizando aun si cabe, un mayor ejercicio de memoria y fijando el foco del estudio en el año 2006, precisamente cuando inició su andadura la Unidad Especializada de Siniestralidad Laboral, se constata como frente a los 966 accidentes mortales allí acaecidos, los 484 del año 2017 suponen una disminución 482 fallecidos, o lo que es lo mismo, un decremento del -49,89 %; en cuando a los accidentes graves frente a los 8.773 del 2006, en el 2017 se produjeron 3.796, es decir, 5.977 lesionados graves menos (-56,73 %).

El siguiente cuadro nos muestra el índice de incidencia de los accidentes y que, en definitiva, refleja el número de accidentes de trabajo por cada 100.000 habitantes con las contingencias profesionales cubiertas. Los índices de incidencia desde el año 2013 son los siguientes:

	Mortales	Graves	Leves	Totales
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 %)
2017	3,2 (%)	25,1 (%)	3.305 (%)	3.334 (+0,9 %)

El estudio del cuadro anterior pone de manifiesto cómo mientras en el año 2013 se producían 3,1 víctimas mortales por cada 100.000 habitantes dados de alta en la Seguridad Social, en el año 2017 son 3,2. Globalmente pues, aumentan las cifras respecto del 2013, pero continúan siendo menores a las del 2015 (año en que alcanzó la cima). En los accidentes graves el incremento ha sido del +5,5 % y en el de accidentes leves +16.3 %.

De indudable importancia es analizar la evolución de la siniestralidad laboral desde la óptica de los sectores afectados. Así, en el año 2016 el sector con mayor número de accidentes mortales fue el

sector servicios con 255 fallecidos, el segundo lugar lo ocupó el sector industria con 92 fallecidos, en el tercer peldaño se ubicaba el sector agrario con 67 fallecidos y, finalmente el sector de la construcción fue el que menor número de accidentes mortales registró con 62. Si acudimos a los números del año 2017 se nos muestra el siguiente panorama: el sector servicios vuelve a ocupar el primer lugar en fallecidos con 247, a continuación, el sector industria aparece con 94 fallecidos, el tercer lugar lo ocupa el sector de la construcción con 79 fallecidos y en último lugar el sector agrario con 64.

Para mayor claridad observemos la siguiente tabla:

**NÚMERO DE ACCIDENTES MORTALES POR SECTORES
EN EL PERIODO 2016-2017**

	2016	2017
Agrario	67	64
Industria	92	94
Construcción	62	79
Servicios.	255	247
Total	476	484

El análisis de los datos manifiesta como el sector servicios vuelve a ocupar el primer lugar en mortalidad, aunque disminuyen en ocho el número (−3,13 %), el segundo lugar lo continúa ocupando el sector industria aumentando en dos el número de fallecidos (+2,17 %), el tercer lugar es ahora ocupado por el sector de la construcción que sufre un significativo incremento en diecisiete fallecidos (+27,41 %), estando en el cuarto peldaño el sector agrario con tres fallecidos menos (−4,47 %).

**VARIACIÓN EN PORCENTAJE DE LOS ÍNDICES DE INCIDENCIA DEL 2017
RESPECTO DEL 2016 EN ACCIDENTES MORTALES POR SECTORES**

	2015-2016	2016-2017
Agrario	+10,6 %	−6,7 %
Industria	−30,4 %	−1,2 %
Construcción	−20,8 %	+17,8 %
Servicios.	+4,5 %	−6,7 %
Total	+9,1 %	−2,2 %

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. 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 cumplimiento de lo establecido en el apartado 10 de la Instrucción 1/15, esta Unidad realiza un estudio detallado de todas las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales de nuestro país en materia de Siniestralidad Laboral, para elaborar un repertorio jurisprudencial sobre los criterios jurídicos seguidos por las Audiencias y que se sistematiza por medio de un índice de materias. Dicho repertorio 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 encargado del procedimiento, el número de diligencias previas y el Fiscal asignado. 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 2017 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, ya que la dedicación exclusiva implica un mayor grado de especialización y la oportunidad de dar un mayor impulso procesal a estos asuntos y reducir su pendencia.

Como se ha hecho constar en años anteriores, esta Unidad observa con gran preocupación que uno de los constantes problemas referidos por los Fiscales Delegados en sus Memorias, es la dificultad para conocer los procedimientos de Siniestralidad Laboral que se han incoado en los Juzgados. No deja de sorprender que sigan saliendo a la luz (aunque en menor medida) procedimientos antiguos y que nunca fueron remitidos a Fiscalía para su despacho, lo cual pone de manifiesto la necesidad de dotación de herramientas informáticas que permitieran el acceso del Fiscal a los datos de los Órganos Judiciales para el debido seguimiento y control de los procedimientos. Ello sigue siendo una petición constante por los Fiscales Delegados, situación que se ha agravado con la entrada en vigor del art. 324 LECrim. Al respecto se observan importantes problemas. En muchas ocasiones en las Denuncias interpuestas por los Fiscales no se contesta por los Juzgados Decanos cual es el órgano judicial al que se ha repartido la denuncia ni el número de diligencias previas. En otras, la causa se remite a Fiscalía seis meses después de su incoación, con lo cual no cabe ya solicitar la declaración de complejidad y se aboca al archivo de la causa. Y en otras, no se notifican los autos declarando la complejidad de la causa.

En numerosas memorias elaboradas por los Fiscales Delegados se menciona que la aplicación del art. 324 no ha producido los efectos deseados de reducción de los plazos de instrucción. Se mantiene el problema del control de los plazos de instrucción, y como señala la Fiscal Delegada de Málaga en su Memoria, toda vez que no existe la aplicación informática para acceder al Juzgado se lleva a cabo por los Fiscales «una tarea titánica de examen manual de las carpetillas para solicitar la prórroga o solicitud de plazo máximo para la instrucción» de acuerdo con lo establecido en el art. 324.2 LECrim. En la Memoria del Fiscal Delegado de Barcelona se hace constar que «el

sistema de plazos instaurado por el art. 324 LECrim se ha confirmado como una importante dificultad para la correcta tramitación de los procedimientos en materia de siniestralidad laboral», o más gráficamente el Fiscal Delegado de Valencia señala que «la teoría de los plazos salta por los aires».

Además, a la complejidad de la materia y falta de especialización de los jueces hay que añadir el legítimo ejercicio de las defensas de impugnar sistemáticamente las resoluciones judiciales de tramitación y resolución, defensas que en ocasiones forman parte de Gabinetes especializados y que solicitan la práctica de numerosas diligencias, lo cual aboca a un alargamiento de la instrucción de la causa.

Por otra parte, cabe mencionar los problemas que está generando la implantación del sistema de Justicia Digital en la Fiscalía Provincial de Badajoz, que es pionera en este sistema. Como señala el Fiscal Delegado de la provincia, se produce una ralentización en el despacho de los asuntos, pues para las más sencillas tareas es necesario abrir tres programas informáticos. Además, el Juzgado no remite un verdadero expediente digital sino un conjunto de documentos desordenados, sin índice, en el que resulta muy trabajoso ir encontrando los documentos que se quieren ver salvo que se impriman. Manifiesta el Fiscal su preocupación por la posible merma en la visión de los Fiscales puesto que los ordenadores son antiguos y resulta fatigoso trabajar en estas condiciones.

En otro orden de cosas, los días 6 y 7 de julio se celebraron las Jornadas de Siniestralidad Laboral, en las que se abordó ampliamente el sistema de valoración de los daños aprobado por la Ley 35/15 de 22 de septiembre y que se aplica con carácter orientativo en nuestra especialidad. Se expusieron casos prácticos que sirvieron también de guía a los Fiscales para la determinación de la responsabilidad civil. No obstante, el cálculo de la responsabilidad civil resulta muy complejo y, como manifiestan algunos Delegados, se ralentiza la instrucción al ser necesario recopilar numerosos datos para calcular las indemnizaciones.

2.3.2 RELACIONES CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

El piélago sobre el que navegan las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Inspección de Trabajo se focaliza en la Instrucción 1/2007, de 28 de febrero de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud Laboral. Instrumento, que pudiéramos calificar de óptimo, y que ha sido y continúa siendo decisivo en la incesante contienda que se mantiene por erradicar la siniestralidad laboral.

La instrucción contiene unas indicaciones precisas respecto del intercambio de información entre ambas instituciones, y es, precisamente, ese flujo permanente de datos uno de los aspectos de mayor significación a la hora de valorar el estado de las relaciones entre ambos institutos. Así, se remite por la Inspección de Trabajo, entre otras, aquellas actas de infracción relativas a accidentes mortales, los que han derivado en la existencia de lesiones graves o muy graves y aquellas que han dado lugar a la paralización de las actividades empresariales. El siguiente cuadro refleja esta actuación durante el año 2017:

Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal Año 2017			
Expedientes remitidos	N.º infracciones accidentes de trabajo graves o muy graves	N.º infracciones accidentes de trabajo mortales	Paralizaciones
1189	57	251	9

El cuadro que se expone a continuación desgrena los datos anteriormente reseñados:

Asuntos comunicados	2017
Infracciones muy graves	5
Infracciones maternidad.	0
Infracciones menores.	0
Infracción trabajadores sensibles a determinados riesgos	0
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas	3
Infracciones graves por conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas.	2
Infracciones por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas S. P . .	3
Paralizaciones.	9
Infracciones por accidente de trabajo mortales	57
Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves	251
Total casos –apartados a) a g) de la Instrucción 1/2007	330
Asuntos distintos a los anteriores comunicados el MF por ITSS-apartado i) . .	48
Expedientes remitidos por la ITSS a petición previa del MF o del órgano judicial-apartado h)	811
Totales	1.189

Seguidamente se muestra el cuadro comparativo con las cifras del año 2016.

TABLA COMPARATIVA 2016-2017
EXPEDIENTE REMITIDOS AL MINISTERIO FISCAL

Asuntos comunicados	2016	2017	%17/16
Infracciones muy graves en PRL	9	5	-44,44 %
Infracciones maternidad PRL	1	0	-100,00 %
Infracciones menores PRL	3	0	-100,00 %
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos PRL	0	0	-
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas PRL	2	3	+50,00 %
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas PRL	9	2	-77,78 %
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas SP. PRL	1	3	+200,00 %
Paralizaciones en PRL	8	9	+12,50 %
Infracciones por accidentes de trabajo mortales...	76	57	-25,00 %
Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves	221	251	+13,57 %
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF (desde 2016) a iniciativa de la ITSS	74	48	-35,14 %
Informes a petición del MF (a partir del 2016) . . .	699	811	+16,02 %
Totales	1.103	1.189	+7,80 %

A continuación, se elabora un cuadro que contiene las decisiones adoptadas por el Ministerio Fiscal en relación a la información suministrada por la Inspección de Trabajo durante el año 2017. Conviene precisar que estos datos se obtienen en base a las notificaciones que la Inspección de Trabajo recibe del Ministerio Fiscal, debiendo señalarse que lo lógico es que no se hayan puesto en su conocimiento todas las decisiones adoptadas, a lo que habría que añadir que cierto número de expedientes remitidos derivan de solicitudes llevadas a cabo por los órganos judiciales.

Medidas adoptadas por el M.º Fiscal en relación a los asuntos remitidos año 2017			
Asuntos archivados por inexistencia de responsabilidad	38		
Ejercicio de acciones penales	N.º accidentes de trabajo o enfermedades profesionales 85	N.º delito de riesgo 4	Delito de riesgo y homicidio 4

Por Comunidades Autónomas los datos son los siguientes:

CC.AA.	2017	2017	2017	2017	2016	2016	2016	2016
	Remisión al MF. Casos tasados ^(*)	Asuntos distintos comunic. ITSS	Informes solicitados MF	Total ^(**)	Remisión al MF. Casos tasados ^(*)	Asuntos distintos comunic. ITSS	Informes solicitados MF	Total ^(**)
Andalucía	89	8	172	269	104	0	193	297
Aragón	8	1	5	14	10	0	3	13
Asturias	2	0	0	2	1	0	0	1
Baleares	0	0	0	0	0	0	0	0
Canarias	2	0	53	55	2	0	42	44
Cantabria	4	4	0	8	0	0	0	0
C. La Mancha . . .	27	1	31	59	22	3	32	57
C. León (*)	27	5	170	202	11	5	222	238
Cataluña	31	0	174	205	38	0	33	71
C. Valenciana . .	16	7	30	53	25	28	37	90
Extremadura . . .	0	0	35	35	5	4	0	9
Galicia	33	9	47	89	6	23	15	44
La Rioja	0	4	0	4	0	0	0	0
Madrid	69	0	90	159	75	0	119	194
Murcia	11	0	0	11	22	0	0	22
Navarra	5	0	4	9	4	0	3	7
País Vasco	6	8	0	14	5	11	0	16
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0
Melilla	0	1	0	1	0	0	0	0
Total	330	48	811	1.189	330	74	699	1.103

(*) 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 M. Fiscal por iniciativa de la ITSS o apartado h) expedientes remitidos por la ITSS previa petición del M. Fiscal u órgano judicial competente.

Comparativa por Comunidades Autónomas de las remisiones al MF en el binomio 2016-2017:

CC.AA.	2016	2017	Comparativa
	Total remisiones	Total remisiones	
Andalucía	297	269	-9,43 %
Aragón	13	14	+7,69 %
Asturias	1	2	+100 %
Baleares	0	0	-
Canarias	44	55	+25 %

CC.AA.	2016	2017	Comparativa
	Total remisiones	Total remisiones	
Cantabria	0	8	+300 %
Castilla-La Mancha	57	59	+3,51 %
Castilla y León	238	202	-15,13 %
Cataluña	71	205	+188,73 %
C. Valenciana	90	53	-41,11 %
Extremadura	9	35	+288,89 %
Galicia	44	89	+102,27 %
La Rioja	0	4	+400 %
Madrid	194	159	-18,04 %
Murcia	22	11	-50,00 %
Navarra	7	9	+28,57 %
País Vasco	16	14	-12,50 %
Ceuta	0	0	-
Melilla	0	1	+100 %
Total	1.103	1.189	+7,80 %

La tabla que se muestra a continuación refleja la evolución producida desde el año 2012, en relación a los asuntos remitidos a las diversas Fiscales, en cumplimiento de lo establecido en la Instrucción 1/2007, así como sus correspondientes incrementos y decrementos:

Comunicaciones	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Infracciones muy graves	15 -25,0	7 -53,3	13 +85,7	16 +23,08	9 -43,7	5 -44,4
Infracciones maternidad	3 -25,0	0	0	0	1	0
Infracciones menores	4 +300	1 -75,0	0	1	3 +200	0 -100
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos	3 0,00	0	3	0	0	0
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas	13 -69,05	24 84,62	14 -41,67	5 -64,29	2 -60,0	3 +50
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas	24 +71,4	39 +62,5	26 -33,33	3 -88,46	9 +200	2 -77,7
Infracciones por inobservancia grave de incumplimiento de propuestas	5 0,00	6 +20,0	7 +16,67	0	1	3
Paralizaciones	16 -23,1	21 +31,2	19 -9,52	12 -36,84	8 -33,3	9 +12,5

Comunicaciones	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Infracciones por accidentes de trabajo mortales	103 -18,9	81 -21,36	64 -20,99	59 -7,81	76 +28,81	57 -25,0
Infracciones por accidentes de trabajo graves o muy graves	406 +1,25	251 -38,1	248 -1,20	355 +43,1	221 -37,7	251 +13,5
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF(desde 2016), a iniciativa de la ITSS	482 -7,66	542 +12,4	525 -3,14	428 -18,48	74	48 -35,1
Informes a petición del MF (a partir del 2016)					699	811 +16,0
Totales	1.074 -7,41	972 -9,50	919 -5,45	879 -4,35	1.103 +25,4	1189 +7,80

El análisis de los datos plasmados en la tabla confirma el camino ascendente en las comunicaciones que se inició en el ejercicio del 2016, tras seis años de disminución paulatina. El año 2017 vuelve a marcar un número similar al del ejercicio del 2010. En cuanto a la comunicación de accidentes mortales, nuevamente y retomando la senda que discurría hasta el año 2015 –en el año 2016 se produjo un sensible aumento– en el ejercicio del 2017 (57) vuelven a caer hasta el que pudiéramos denominar mínimo histórico, el cual, hasta este momento, se correspondía al año 2015 (59). Por el contrario, la casilla de accidentes graves o muy graves vuelve a incrementarse tras el parón sufrido en el año 2016, registrando una cifra idéntica a la del año 2013 (251).

Finalmente precisar que, en consonancia con las cordiales y fluidas relaciones existentes entre la Inspección de Trabajo y la Unidad Especializada de Siniestralidad Laboral, previamente a la entrega de las estadísticas anteriores, representantes de ambas instituciones celebran una reunión, para que, a la vista de los datos obrantes en las mismas, se realicen las aclaraciones o precisiones necesarias, todo ello en aras de una mejor interpretación de éstas.

2.3.3 RELACIONES INSTITUCIONALES

En aplicación del Protocolo Marco de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Trabajo y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias de 19 de septiembre de 2007, se han mantenido varias reuniones con representantes del Cuerpo de Policía Nacional con el objeto que,

desde esta Unidad, se colabore en las clases de formación a Técnicos de Prevención de Riesgos Laborales que forman parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Igualmente, por los Fiscales Adscritos de esta Unidad se han impartido varias clases de formación al cuerpo de Policías Municipales de Madrid en base al Convenio de Protocolo de actuación en materia de Siniestralidad Laboral en el término municipal de Madrid, entre la Fiscalía del TSJ de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid del año 2007.

Las relaciones de esta Unidad con la Autoridad Laboral son fluidas, Se ha mantenido una reunión con la Subdirectora de la Inspección de Trabajo y son frecuentes las comunicaciones telefónicas con Inspectores de Trabajo y la Directora del Instituto Regional de Seguridad en el Trabajo de Madrid.

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, en este apartado se pone de manifiesto que existen numerosas disfunciones entre los datos introducidos en el programa Fortuny y los datos «reales» manejados por algunos Fiscales. Así, en ocasiones los Fiscales advierten sobre la escasa fiabilidad de los mismos, pues comprueban que en aquellos supuestos en que el Fiscal ha procedido a elaborar su «propio registro manual» de causas, estas no coinciden con los datos recogidos en Fortuny.

El problema se inicia cuando no se introducen de forma correcta los datos de los procedimientos relativos a Siniestralidad Laboral en el sistema informático. La introducción de los datos se realiza por los funcionarios de las distintas Fiscalías, siendo lo habitual que no exista un funcionario en exclusiva dedicado a la especialidad. O bien, en el Juzgado de Instrucción se rotula la causa bajo un título que no se corresponde con el Delito Contra los Derechos de los Trabajadores y, por tanto, cuando se remite la causa a Fiscalía el funcionario correspondiente no detecta el error. Así, se observa que lesiones que se derivan de un accidente laboral no se registran como tales, homicidios imprudentes derivados de un accidente laboral, se registran en categorías diferentes a la de Siniestralidad Laboral y, finalmente, en el apartado de los delitos de riesgo, se computan hechos en los que sí se ha producido un resultado lesivo.

La estadística sobre los procedimientos incoados en el año 2017 en nuestra especialidad es la siguiente:

Infracciones	Año 2016	Año 2017	Diferencia
Homicidios por imprudencia	161	190	+29
Lesiones por accidente	10.568	12.485	+1.917
Delito de riesgo (arts. 316 y 317 CP)	727	1.366	+639
Delito leve. Muerte por imprudencia	0	2	+2
Delito leve. Lesiones por imprudencia	132	157	+25

Se ha suprimido en esta apartado las categorías de las faltas de imprudencia por muerte y lesiones por accidente laboral, toda vez que dichas faltas fueron derogadas por la LO 1/15.

2.4.1.1 *Procedimientos incoados por homicidio en accidente laboral*

Del estudio del cuadro anterior se observa que se rompe la tendencia de años anteriores en los que las causas incoadas iban en descenso, en tanto que en el año 2017 se comprueba que la tendencia es al alza. Así, se observa un incremento de 29 causas incoadas en los Juzgados de Instrucción durante el año 2017 por homicidio en accidente laboral. Estas ascienden a 190, frente a los 161 del año 2016.

Cabe señalar que los Fiscales Delegados tienen que remitir, en cuanto tienen conocimiento de los mismos, comunicación de los accidentes mortales a esta Unidad Especializada, que procede a abrir la correspondiente carpetilla en la que se hace constar los datos del accidente, Juzgado de Instrucción, número de diligencias previas y Fiscal asignado. En el año 2017 se han comunicado 72 accidentes laborales con resultado muerte.

Por otra parte, es necesario mencionar que en el apartado II de la presente Memoria se recoge el número de accidentes mortales computados en la estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del año 2017, y que en el año 2017 ascendió a 484.

La explicación por la discrepancia entre la estadística de la FGE y la del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, estriba en que la estadística de la FGE se nutre de los datos proporcionados por la Unidad de Apoyo y que se refieren a las causas incoadas por homicidio por imprudencia en accidente laboral, esto es, a posibles conductas punibles, en tanto que la estadística del Ministerio de Empleo se ajusta a parámetros distintos y recoge los fallecimientos que puedan haberse producido en jornada de trabajo, pero sin relación con posibles con-

ductas 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*

También se observa un incremento en las causas incoadas por lesiones en accidente laboral. Y así como en el año 2016 se apreció 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, en el año 2017 se han registrado 12.485 causas, lo que supone 1.917 causas más.

2.4.1.3 *Procedimientos incoados por delito de riesgo*

Nuevamente hay que poner de manifiesto que los datos que se plasman en este apartado son escasamente verosímiles, toda vez que en la gran mayoría de los casos la situación de riesgo grave a la que se exponen los trabajadores se materializa en un resultado lesivo, siendo minoría los escritos de acusación que únicamente acusan del delito de peligro de los arts. 316 a 318 del CP. La disfunción de los datos habría que buscarla una vez más en la falta de precisión de la rotulación de la causa al registrarla en el programa Fortuny.

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 200 denuncias o querellas derivadas de tales diligencias, mientras que según consta en los datos Fortuny los procedimientos incoados por delitos de riesgo ascienden a 1.366.

2.4.1.4 *Procedimientos incoados como delito leve*

A raíz de la LO 1/2015 se ha introducido en la estadística la categoría de delito leve para la muerte por imprudencia y delito leve para lesiones por imprudencia. En la categoría de delito leve por muerte por imprudencia constan registradas dos causas, frente a cero del año 2016. Y en la categoría de delito leve por lesiones imprudentes se observa un aumento de causas incoadas: 157 del año 2017, frente a 132 causas del año 2016.

2.4.1.5 Causas pendientes en los Juzgados de Instrucción

Causas pendientes	Año 2016	Año 2017	Diferencia
Homicidio en accidente laboral	304	313	+9
Lesiones en accidente laboral	1.787	1.756	-31
Riesgo sin resultado lesivo.	237	357	+120

Se confirma la tendencia ascendente comentada en los apartados anteriores. Así, en las causas pendientes por homicidio en accidente laboral, constan registradas 313 causas frente a las 304 del año anterior, lo que supone un incremento de 9 causas.

Sin embargo, se comprueba que han disminuido en 31 las causas pendientes por lesiones en accidente laboral, pues mientras en el año 2017 fueron 1.756, en el año 2016 fueron 1.787 causas.

Y en cuanto a los procedimientos por delito de riesgo, consta un incremento de 120 causas registradas respecto del año 2016. A este respecto cabe traer a colación lo manifestado en el apartado de Infracciones relativas a la siniestralidad laboral por delito de riesgo sobre la falta de exactitud de los datos registrados.

2.4.1.6 Diligencias de Investigación incoadas por el Ministerio Fiscal

Diligencias de investigación	Año 2016	Año 2017	Diferencia
Incoadas	849	823	-26
Archivadas	672	643	-29
Denuncia o querrela	212	200	-12
En trámite.	75	82	+7

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 2017 se han incoado 823 diligencias frente a las 849 del año 2016. De las 823 diligencias se presentaron 200 denuncias. Además, se han archivado 643, y 82 diligencias siguen aún en tramitación.

2.4.1.7 Causas de siniestralidad laboral

	Año 2016	Año 2017	Diferencia
Escritos calificación	579	582	+3
Sentencias Juzgado de lo Penal	611	579	-32
Sentencias Audiencia Provincial	114	86	-28

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 2017 se han presentado 582 escritos de acusación (si bien a la fecha de la elaboración de la presente Memoria se han remitido por los Fiscales Delegados 420 para su estudio en esta Unidad). En el año 2016, según los datos de la FGE se presentaron 579 escritos de acusación. Por lo que se constata que ha habido 3 escritos de acusación más que el año 2016.

A continuación, se exhibe un cuadro representativo de los escritos de acusación (que se han recibido en esta Unidad correspondientes a los años 2016 y 2017) 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	17	Total
2016	–	4	–	5	4	13	16	28	26	33	56	69	80	77	37	13	–	461
2017	–	1	1	1	6	7	8	11	9	14	38	34	56	91	90	42	11	420

El análisis de estos cuadros sigue siendo preocupante. Todavía en el año 2017 se ha presentado un escrito de acusación sobre hechos acaecidos en el año 2002, frente a las 4 acusaciones presentadas en el año 2006 sobre hechos del año 2002. Se observa que se reduce el número de escritos de acusación sobre hechos acaecidos entre los años 2002 a 2013, lo que significa que van terminando de instruir y formular acusaciones, aunque con gran retraso, sobre los hechos ocurridos en aquellos años. En cambio, el grueso de los escritos de acusación presentado en el año 2017 se concentra en accidentes laborales ocurridos en fechas más recientes, así cabe destacar que se han formulado 91 escritos de acusación sobre hechos del año 2014, esto es 3 años después de la fecha del accidente, 90 acusaciones sobre hechos ocurridos en el año 2015, esto es, dos años después. Esta clara tendencia al acortamiento de los plazos se hace más evidente al comprobar que se

ha tardado solo un año para formular las 42 acusaciones sobre hechos del año 2016 y que en el mismo año 2017 se han formulado 11 escritos. Y todo ello a pesar de que la instrucción de las causas de siniestralidad laboral requiere la práctica de complicadas diligencias, presentación informes periciales y estudio de documentación técnica muy compleja.

Este acortamiento de los plazos 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.

2.4.1.9 *Sobreseimientos*

Destacar también que en esta Unidad se han remitido por los Fiscales Delegados 250 escritos de sobreseimiento y se ha supervisado su fundamentación y adecuación a los criterios establecidos en la Circular 4/11 sobre Siniestralidad Laboral.

2.4.1.10 *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 579 sentencias por los Juzgados de los Penal en el año 2017, en tanto que en el año 2016 se dictaron 611, lo cual supone un descenso de 32 sentencias.

De las 579 sentencias, se han remitido a esta Unidad, por los Fiscales Delegados al momento de realizarse la presente Memoria, 477. Estas 477 sentencias son reseñadas y analizadas en esta Unidad, y constituyen la fuente de información fundamental para desarrollar este apartado.

Así, se comprueba que, del total de las 477 sentencias estudiadas, 290 son condenatorias y 213 lo fueron por conformidad. Las sentencias absolutorias ascendieron a 187.

En el año 2016, según la estadística de la FGE se dictaron 579 sentencias, de las cuales se recibieron 520 esta Unidad. De estas, 408 fueron condenatorias, 296 por conformidad. Y 112 fueron absolutorias.

Comparando las sentencias condenatorias estudiadas en los años 2017 y 2016, se observa un descenso en el número de sentencias condenatorias de 118, en tanto que las absolutorias han aumentado en 75.

En cuanto a las sentencias de conformidad en el año 2017, según los datos de esta Unidad, el porcentaje de sentencias de conformidad del año 2017 asciende a 73.4 %, en el año 2016 fue de 72.5 %. Se mantiene por tanto la tendencia, y 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.

A pesar de que se constata un descenso en el número de sentencias condenatorias, la cifra resultante sigue siendo alta. Ello responde a la excelente labor desarrollada por las Secciones especializadas de Sinies-tralidad Laboral, en la concreción de la imputación de los sujetos res-ponsables 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.

Respecto de los sectores productivos donde recaen el mayor número de sentencias condenatorias distinguimos lo sectores de la construcción, industrial, servicios y agrícola. Así, de las 290 senten-cias condenatorias analizadas, 141 han sido en el sector de la cons-trucción, en tanto que en el año 2016 fueron 254. En el sector de la industria se dictaron 67 sentencias, en tanto que en el año 2016 fue-ron 86 sentencias. En el sector servicios recayeron 53 sentencias frente a las 46 del año 2016. Y finalmente, en el sector agrario recaye-ron 24 sentencias frente a las 16 del año 2016.

De lo anterior se desprende un cambio en los sectores productivos donde se producen los accidentes. Si bien el sector de la construcción e industrial por sus propias características de complejidad y riesgo siguen siendo los centros de trabajo donde se produce el mayor número de accidentes laborales, se observa un incremento de estos en los sectores agrícola y servicios.

Recordemos que en la presente Memoria también se ofrecen cifras globales aportados por el Ministerio de Empleo sobre los sectores productivos donde se han producido accidentes mortales en el año 2017, en tanto que en este apartado se recogen los sectores pro-ductivos sobre los que han recaído sentencias condenatorias dictadas por los Juzgados de los Penal en el año 2017.

Por otra parte, respecto a las causas de los accidentes en los que se ha dictado sentencias condenatorias, las caídas en altura siguen ocu-pando el primer lugar llegando a 127 casos, y los aplastamientos en 40 casos, la mayor parte de los cuales en la construcción. Le siguen los atrapamientos, 40 casos, habituales en el sector de la industria; 25 acci-dentes por caída de objetos, 5 por electrocución, 13 derrumbe de zan-jas, 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 aumento de una sentencia respecto de las 5 dictadas en el año 2016.

En cuanto a las 187 sentencias absolutorias estudiadas en esta Unidad, se distribuyen los siguientes sectores productivos más habituales son la construcción con 100 sentencias, industria con 26, agricultura 11, y servicios 42.

En el siguiente cuadro se desglosan las sentencias dictadas en el año 2017 en función de la fecha del accidente:

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
2000	1	0	1
2001	2	2	4
2002	2	2	4
2003	5	2	7
2004	6	5	11
2005	7	5	12
2006	8	9	17
2007	15	9	24
2008	31	21	52
2009	26	14	40
2010	20	18	38
2011	26	20	46
2012	47	25	72
2013	32	26	58
2014	31	9	40
2015	24	13	37
2016	6	2	8
2017	1	2	3

(Se recogen 474 sentencias en lugar de las 477 registradas puesto que en 3 de ellas no se especificó la fecha de los hechos.)

Y se compara con el cuadro correspondiente al año 2016:

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

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
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 observa como el grueso de las sentencias dictadas en el año 2017 lo son sobre accidentes ocurridos entre los años 2008 a 2015, lo que 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 75.6 meses en dictar sentencias condenatorias, con lo que se aprecia una modesta disminución respecto de la media del año 2016 que fue de 79,6 meses. Por tanto, la media de plazo de tiempo para dictar sentencias condenatorias es de 6 años y 3 meses respecto de la fecha del accidente, frente a los 6 años y 6 meses del año 2016.

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 las dilaciones indebidas establecida en el art. 21.6 CP, constando que se ha aplicado en 142 sentencias de las 290 sentencias condenatorias estudiadas.

Respecto a las sentencias absolutorias la media fue de 80,1 meses, observándose también una ligera disminución en la media respecto del año 2016 que fue de 84.43 meses. Esto es, la media de plazo para dictar sentencia absolutoria desde la fecha del accidente fue de 6 años y 6 meses, frente a los 7 años del 2016.

Por tanto, en el año 2017 la media total del plazo para dictar sentencias condenatorias y absolutorias contando desde la fecha de los hechos es de 77,8, meses, lo que equivale a 6 años y 4 meses.

Por otra parte, cabe destacar que en otros procedimientos se ha producido un importante acortamiento de la pendencia para enjuiciamiento. Así en el año 2017 se han dictado 40 sentencias sobre hechos ocurridos en el año 2014, 37 sentencias sobre accidentes del

año 2015, 8 sentencias sobre accidentes ocurridos el año 2016 y 3 sentencias sobre accidentes ocurridos el mismo año 2017.

A continuación, 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	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Escrito acusación . .	650	785	852	859	833	725	708	651	581	579	582
Sentencias	337	405	480	552	556	637	666	676	631	611	579

2.4.1.11 Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales

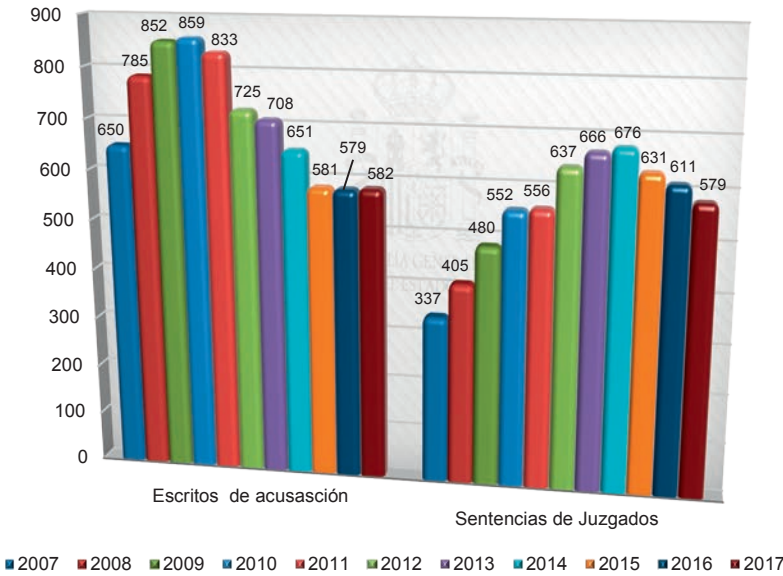
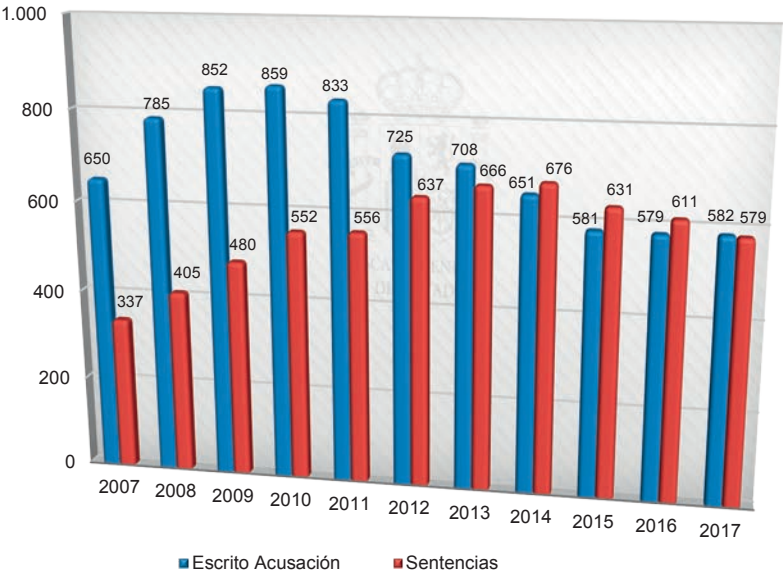
Según los datos del programa Fortuny durante el año 2017 se han dictado 86 sentencias por las Audiencias Provinciales, frente las 114 dictadas en el año 2016, lo que supone un descenso de 28 sentencias. Sin embargo, al tiempo de redacción de la presente Memoria, constan en esta Unidad 93 sentencias de las Audiencias Provinciales para la elaboración del repertorio jurisprudencial, en cumplimiento con lo establecido en la Instrucción 1/15.

Se estima necesario hacer referencia 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 90 sentencias de las 93 estudiadas en esta Unidad, toda vez que en 3 de ellas no consta la fecha de la sentencia emanada del órgano *a quo*.

El tiempo medio de pendencia es de 10,24 meses, frente a los 11,88 meses del año 2016, con lo que se observa un muy ligero descenso. No obstante, los datos de las diferentes Audiencias Provinciales fluctúan de forma significativa, e incluso dentro de las distintas Secciones de la misma Audiencia, oscilando entre los 25 meses de una sentencia de la AP de Madrid, Sección 17, a los 4 meses de la AP de Madrid, Sección 30, o los 18 meses de una sentencia de la AP de Cádiz, 15 meses de otra sentencia de la AP de Sta. Cruz de Tenerife, 14 meses en la AP de Segovia, 3 meses en una sentencia de la AP Zaragoza, o 2 meses de la AP de Soria.

Si a la media tiempo en que se tarda en dictar sentencia por los Juzgados de lo Penal de 77,85 meses (contándose desde la fecha del accidente), se le adicionan los 10.24 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 88,09 meses, o lo que es lo mismo 7 años y 3 meses. Plazo que mal puede conjugarse con una rápida y ágil administración de justicia.

COMPARATIVA DE GRAFICAS



3. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

En la línea de ejercicios precedentes, se aborda la actividad medular de la Institución que se centra en las materias que forman parte de su esfera competencial, 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.

Se introducen, 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 Señoras/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.

Por último, se dedica un apartado a los datos estadísticos que aportan un visión rápida y gráfica de la evolución de los delitos medioambientales durante 2017 y en comparativa con el ejercicio anterior.

3.1 **La Plantilla de la Sección de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado**

En el año 2017 se ha producido la incorporación de una representante de la Policía Municipal de Madrid, con el objeto de completar la Unidad Policial ya existente, y cuya presencia ha permitido poner en marcha la Red de Policías Locales a fin de coordinarlos en lo que se refiere a temas de medio ambiente y a través del/a citado/a representante.

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 2017 están adscritos a la especialidad un total de 170 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.

3.1.2 DÉCIMA REUNIÓN DE LA RED NACIONAL DE FISCALES ESPECIALISTAS DE MEDIO AMBIENTE DE ESPAÑA.

La Décima Reunión de la Red Nacional de Fiscales de Medio Ambiente se celebró en Madrid los días 23 y 24 de enero de 2018.

3.2 Actividades e iniciativas desarrolladas por la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo

Al igual que en años precedentes, 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 al efecto.

3.2.1 RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

A lo largo del año 2017 la Fiscalía Coordinadora participó en encuentros y actividades, recibió y giró visitas de carácter institucional:

- 6-02-2017. Reunión con la Comisión de Medio Ambiente del Senado.
- 20-02-2017. Reunión con representantes del Defensor del Pueblo.
- 22-02-2017. Reunión del Patronato de la Fundación Biodiversidad.
- 23-02-2017. Reunión con el Secretario de Estado de Medio Ambiente. MAPAMA.
- 23-02-2017. Reunión con Ecologistas en Acción.
- 17-09-2017. Reunión con Ecologistas en Acción.
- 8-05-2017. Reunión con don Mariano Guillén de la FIAPP.
- 23-05-2017. Reunión con PACMA y el Excmo. Fiscal General del Estado.
- 9-06-2017. Reunión con el JEMAD.
- 25-09-2017. Visita del nuevo Jefe de la Brigada de Patrimonio Histórico de Policía Nacional don Fdo. Porcel.
- 3-10-2017. Reunión en el Ayuntamiento de Madrid con doña Inés Sabanés y Javier Barbero.
- 12-12-2017. Visita Comisario Principal de Policía Judicial.
- 21-12-2017. Reunión MAPAMA aprobación Plan de Acción CITE.

3.2.2 RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

- 16-01-2017. Visita Delegación de la Administración marítima. Azerbaiyana.
- 13-02-2017. Conferencia en el Instituto Nacional de Ciencias Penales en México.
- 27/28-02-2017. Reunión del Bureau Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Estrasburgo.
- 17-04-2017. Visita de doña Vania María Tuglio, Fiscal de Sao Paulo. Brasil.
- 15/16-06-2017. Reunión del Bureau del Consejo Consultivo de Fiscales europeos. París.
- 19/23-06-2017. Colaboración con la FIAPP sobre Minería Ilegal. Ghana.
- 10-07-17. Reunión en la Comisión Europea sobre «*Environmental Crimes*». Bruselas.
- 16/25-08-2017. Colaboración con la FIAPP sobre Minería Ilegal. GHANA.
- 20/21-09-2017. Reunión Anual Red de Fiscales de Medio Ambiente de Europa (ENPE). Oxford.
- 23/24-11-2017. Plenario del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Estrasburgo.
- 28/29-11-2017. Asistencia en Malta a la Reunión Menelas.

3.2.3 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN MATERIA DE FORMACIÓN POR LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

- 24-01-2017. Curso Internacional de Protección de Medio Ambiente y Patrimonio en la Escuela de Especialización de la Guardia Civil.
- 7-02-2017. Curso de CEPOL Academia de la Guardia Civil en Aranjuez.
- 27-03-2017. Curso Delito Ambiental Agentes de la Guardia Civil en el CENEAM. Valsain
- 3-04-2017. Curso en la Escuela de Policía Municipal.
- 5/6-05-2017. Seminario de Fiscales en prácticas. CENEAM. Valsain.
- 15-05-2017. Curso sobre delitos ambientales a Agentes Forestales CENEAM Valsain.

- 1/2-06-2017. Jornadas de la Red de Avifauna y tendidos eléctricos. Zaragoza.
- 5-07-2017. Curso Dirección y Mando Unidades de Caballería de la Policía Nacional.
- 16-10-2017. Curso de especialización en subsuelo y protección ambiental de Policía Nacional.
- 6-11-2017. Jornada sobre Incendios en la Junta de Castilla y León.
- 12-12-2017. Reunión en Valencia con la Agencia Antifraude.

3.2.4 COMENTARIOS A PROPUESTAS NORMATIVAS Y OTROS INFORMES

A lo largo del año 2017, la Unidad Especializada de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado ha intervenido en la elaboración del *Plan de Acción Español contra el Tráfico Ilegal y el Furtivismo Internacional de Especies Silvestres* aprobado finalmente en Consejo de Ministros de 14 de febrero de 2018. En las múltiples reuniones celebradas durante 2017 han intervenido además de esta Unidad, los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación; de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; de Economía, Industria y Competitividad; de Hacienda y Función Pública; así como del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil (Ministerio del Interior). Con esta iniciativa se dará cumplimiento a una prioridad en el ámbito de la conservación de especies silvestres amenazadas convirtiéndose, además, es el primer plan de acción nacional en la Unión Europea.

También se han elaborado informes, dictámenes y cuestionarios sobre aspectos funcionales en relación con la especialidad, lanzamiento de operaciones coordinando a las fuerzas de seguridad o a petición del Fiscal General del Estado para el Parlamento o como apoyo para sus reuniones con otras Instituciones y entes de carácter público o privado. Destacamos las siguientes:

- Elaboración de cuestionario sobre delitos de medio ambiente de la UE a petición de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia.
- En relación de la contaminación por asbestos, y a petición de la Magistrada de Enlace de Francia en el Ministerio de Justicia, se emitió informe abordando la contaminación por amianto en España desde diversas perspectivas.
- Cumplimentación a solicitud de ENPE de cuestionario relativo a la vida y fauna salvaje.
- Respuesta a la consulta de la Subdirección General de Productos Agrarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación acerca de

las liquidaciones de condena de la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de los mismos, establecida en el Código Penal en los casos de maltrato tipificados en los artículos 337 y 337 bis.

- Reuniones con la División Técnica de Protección del Mar del MAPAMA para solicitar la colaboración de esta Unidad en relación al procedimiento sancionador derivado de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en relación a las especies marinas silvestres y los espacios marinos protegidos.

- Redacción de informe a fin de proponer a los organismos competentes la obligatoriedad para los dueños de perros de razas potencialmente peligrosas de realizar un curso, antes de adquirir una mascota de esas características, siguiendo el modelo que se ha implantado en Holanda y otros países europeos.

- Realización de consideraciones a las recomendaciones de actuación del Ministerio del Interior a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante presuntos casos de maltrato animal, en casos de delito y/o infracción administrativa.

- Intervención en la 8.ª ronda de evaluaciones mutuas de la UE relativa a la aplicación práctica y funcionamiento de las políticas europeas de prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental, a petición de la Directora General para Asuntos de Justicia en la UE y OOH del Ministerio de Justicia.

3.2.5 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 2017 se iniciaron un total de 512 asuntos, frente a los 501 procedimientos del año 2016. De la cifra mencionada cabe destacar que 3 asuntos recibieron la forma procesal de Diligencias Informativas, 507 de Expedientes Gubernativos y 2 de Diligencias de Investigación Penal.

3.2.5.1 *Expedientes Gubernativos, Diligencias Informativas de Interés y Diligencias de Investigación Penal de interés tramitados a lo largo de 2017*

En relación a los Expedientes tramitados, 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 tienen 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 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 2017 y que sirven de botón de muestra de la labor que lleva a cabo la citada Unidad.

3.2.5.1.1 Tráfico ilegal de madera desde África

Entre algunas cuestiones relevantes de las que se ha ocupado la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General durante el año 2017, debe mencionarse que el Fiscal de Sala ha venido recibiendo comunicaciones de la organización Global Witness en relación a posibles importaciones de madera procedentes de determinados países de África, madera entre la que podría estar la procedente de especies recogidas en apéndices del Convenio CITES. Las citadas importaciones podrían estar incumpliendo la normativa comunitaria y nacional, además de realizarse a través de alguna empresa extranjera que estaría involucrada en múltiples ilegalidades en sus actividades y, según la organización remitente, operaría bajo el control de personas o entidades sancionadas por Estados Unidos por realizar contribuciones financieras a grupos considerados terroristas por ese país.

El Reglamento UE n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, (Reglamento EUTR) por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera pretende dar respuesta al problema del comercio de madera aprovechada ilegalmente, prohibiendo con carácter general la comercialización en todo el territorio de la UE de la misma.

Así, sobre los agentes, personas físicas o jurídicas que comercializan en el territorio de la UE madera o productos derivados de la madera, recae la principal obligación que impone el Reglamento, que es la necesidad de desarrollar y poner en práctica un Sistema de Diligencia Debida que permita asegurarse de que existe un riesgo despreciable de que la madera que van a comercializar ha sido aprovechada ilegalmente. Por otra parte, las Administraciones Públicas han de llevar a cabo controles sobre los agentes para verificar el cumplimiento de la normativa.

Existen numerosos informes independientes que aportan suficiente información para considerar que en la actualidad la madera proveniente de algunos países de África debería estar considerada en riesgo elevado de ser ilegal por lo que las importaciones que se hagan de dichos países difícilmente podrían cumplir con el Sistema de Diligencia Debida.

A la vista de lo anterior, y a fin de tener un conocimiento adecuado de la problemática que se trasladaba, se acordó que la Unidad del SEPRONA Adscrita practicase las averiguaciones pertinentes por si, en caso de incumplimiento de la normativa vigente en las importaciones reflejadas anteriormente, se pudiese haber cometido alguna infracción penal.

Para ello, la Unidad del SEPRONA recabó la información oportuna del Departamento de Aduanas de la Agencia Tributaria, al que se había solicitado que proporcionase cuantos datos obrasen en el mencionado Departamento acerca las importaciones de madera, tanto en tránsito como definitivas, que constasen en los servicios aduaneros en un periodo de tiempo determinado, detallando tipo de madera declarada, cantidad, empresa importadora y destino final –en el caso de las importaciones en tránsito–, todo ello referido a importaciones procedentes de alguno de los países africanos afectados.

En un primer informe de la Guardia Civil se puso de manifiesto que, a pesar del contenido del Reglamento UE n.º 995/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, (Reglamento EUTR) que establece que las Administraciones Públicas han de llevar a cabo controles sobre los agentes para verificar el cumplimiento de la normativa, ni la Administración Central estaba llevando control alguno ni las Comunidades Autónomas tenían en ese momento estructura alguna ni se habían establecido criterios para realizar dicha tarea.

El día 11 de diciembre de 2015 se publicó el Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de madera y productos de la madera, con el objetivo de establecer las disposiciones necesarias para la aplicación en España de los reglamentos FLEGT y de la madera (EUTR por sus siglas en inglés) determinando como Autoridad Competente a la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente si bien los controles a los Agentes que comercialicen en Europa madera o sus productos, bien domésticos o bien importados serán realizados por la Autoridad Competente (AC) que formalmente haya designado cada Comunidad Autónoma, según la distribución de competencias existente. Ello, teniendo en cuenta que todo Agente tiene la obligación de presentar la Declara-

ción Responsable ante la AC donde tenga sede social conforme a los procedimientos establecidos en cada Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, tanto de la información recabada de Aduanas como del propio Ministerio, la Unidad del SEPRONA consideró que no estaba acreditado que hubiesen existido en nuestro país importaciones o tránsitos realizados a través de la empresa extranjera aludida en las comunicaciones recibidas.

De este modo, se determinó por el Fiscal de Sala la imposibilidad de exigir responsabilidad penal a persona alguna en España.

3.2.5.1.2 Investigación sobre el uso del veneno en el campo español

El problema del uso de veneno en el medio natural sigue estando lejos de desaparecer, como se pone de manifiesto con la incoación de procedimientos penales en los juzgados de instrucción, y la formulación de escritos de acusación por parte del Ministerio Fiscal en aquellos casos en que existen indicios para imputar tales hechos a personas determinadas, por la comisión de un delito contra la fauna del artículo 336 del código penal.

Al margen de la persecución penal del delito mencionado, hace varios años, desde esta Unidad especializada de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado, se puso en marcha una iniciativa destinada a recabar de las autoridades administrativas competentes de nuestras Comunidades Autónomas la información precisa acerca de las resoluciones administrativas de suspensión del aprovechamiento cinegético de los cotos de caza en los que se producen episodios de envenenamiento de fauna. Se trataba a continuación de que por las fuerzas policiales con competencias en materia medioambiental se vigilase especialmente su cumplimiento ya que la vulneración de esas suspensiones podría a su vez acarrear responsabilidades penales.

Dado el tiempo transcurrido desde aquella iniciativa (años 2009 y 2012), la cual contó con la colaboración inestimable de los órganos correspondientes de cada Comunidad Autónoma, se ha considerado conveniente en 2017 ponerla nuevamente en marcha para lo que se ofició a los organismos competentes para que remitieran informe indicando si en el territorio de esa Comunidad Autónoma existen actualmente en vigor resoluciones administrativas firmes de suspensión del aprovechamiento cinegético de cotos de caza motivadas al detectar episodios de envenenamiento en los mismos, con indicación del periodo de suspensión acordado y la identificación completa del coto al que afectan, así como cualquier otro dato que al respecto se consi-

dere pertinente. La información facilitada ha posibilitado el control por parte de los Fiscales Delegados tanto del cumplimiento efectivo de las medidas adoptadas para evitar esas prácticas como de la incoación de diligencias para la acreditación de la autoría de las conductas, si es que se produjeran, en el caso de que tuvieran relevancia penal en aplicación del artículo 336 del Código Penal.

Reseñar como consideración final que, el control de estas prácticas ilegales y la coordinación de los agentes implicados ha provocado su notable disminución.

3.2.5.2 *Otras formas de coordinación*

– A tenor de lo establecido en la Instrucción 4/2007, que rige el funcionamiento de la Unidad de la Fiscalía General del Estado y de las Secciones de Medio Ambiente de la Fiscalías de España, se vienen realizando diferentes labores de coordinación de estas últimas:

– Recepción y análisis de todos los escritos de acusación formulados en el ámbito de la especialidad y remisión, a su vez, por nuestra parte de las notas correspondientes de subsanación de errores detectados o para el ajuste de los mismos a la unidad de criterios fijados en la materia.

– Organización de una base de datos con acceso por parte de todas las Fiscalías de las sentencias dictadas en materia medioambiental, completada con la remisión de un Boletín Jurisprudencial Electrónico en el que se extractan las resoluciones más importantes.

– Resolución de consultas que puntualmente y, en ocasiones, de una manera telefónica, por simple e-mail, o por escrito, en los casos más complejos, se vienen planteando y a las que se les da respuesta por parte de esta Unidad, así como la petición de jurisprudencia, doctrina e informes sobre asuntos concretos, a saber:

- Consulta realizada por la Fiscalía de Huelva en relación a sentencias en las que se ha observado que algunos supuestos de desatención y abandono de animales en condiciones tales que han determinado graves padecimientos físicos de los mismos y que han sido considerados como delito leve del artículo 337 bis del Código Penal, debieran ser calificados como un delito del artículo 337 al no tratarse de un simple abandono y producirse el resultado en los términos que fija este último.

- Consulta de la Fiscalía de Lleida en relación al delito continuado de daños del artículo 323.1 del Código Penal en un supuesto de expolio de yacimientos arqueológicos. Así, tal y como se trató en la VIII Reu-

nión de la Red de Fiscales Especialistas: «los actos de apoderamiento o sustracción de piezas arqueológicas habrán de seguir siendo perseguidos, como hasta ahora, como delitos agravados de hurto o apropiación indebida (según el yacimiento esté previamente declarado administrativamente como tal o no) en concurso medial con el delito de daños del primer inciso del artículo 323.1 (si se trata de daños materiales de importancia) o de expolio del último inciso, según los casos. La tipificación de la conducta de expolio en el mismo precepto y apartado que los daños materiales avala, a nuestro juicio, esta solución de no incluir en aquélla los actos de apoderamiento».

- Consulta de la Fiscalía de Sevilla sobre la aplicación del artículo 335.2 del Código Penal en un supuesto de caza furtiva de especies no protegidas en coto de caza privado. A juicio de esta Unidad, si se entendiese que el artículo 335.2 castiga sólo la caza de especies protegidas dentro de un coto, ello ya se hubiera conseguido con la aplicación del artículo 334 del Código Penal y la circunstancia de que eso se hubiese producido en un terreno ajeno sometido a régimen cinegético especial sin permiso no supone ningún desvalor añadido, puesto que no se perjudicaría los intereses de los titulares del aprovechamiento cinegético que tampoco podrían cazarlas. Carecería de toda lógica el requisito de la autorización del titular que en ningún caso podría darla para el caso de especies protegidas, luego es evidente que el precepto está pensando en otras, es decir, en las «cazables». Por último, en cuanto al concepto «terrenos públicos o privados sometidos a régimen cinegético especial», la mencionada Ley de caza estatal de 1970 que sigue estando vigente como legislación básica establece claramente que hay que entender por tal y expresamente incluye a los cotos.

- Consulta de la Fiscalía de Ávila sobre un supuesto de prevaricación urbanística.

- Consulta de la Fiscalía de Palencia relativa a autorización para celebrar cacería colectiva de jabalíes y su carácter penal o administrativo.

- Consulta de la Fiscalía de Guipúzcoa sobre la posibilidad de alcanzar conformidad en un supuesto delito contra el medio ambiente previsto y penado en el artículo 325.2 en concurso con el 334.2 del Código Penal.

- Consulta de la Fiscalía de Soria sobre la viabilidad de interponer recurso de apelación contra sentencia absolutoria por un delito contra la ordenación del territorio, habida cuenta de que el órgano que dicta sentencia no diferencia el concepto de «autorizable», que es el que hay que valorar para determinar si se ha cometido o no delito; y la noción de legalizable que puede tener trascendencia para acotar el alcance de la demolición.

- Consulta de la Fiscalía de Guipúzcoa relativa a la aplicación a una conducta presuntamente delictiva el artículo 352 o 354 en relación con el artículo 358 del Código Penal en la calificación por un delito de incendios forestal por imprudencia grave.
- Consulta de la Fiscalía de Las Palmas sobre un supuesto de venta ilícita de sustancias que agotan la capa de ozono.
- Consulta de la Fiscalía de Murcia sobre la denuncia interpuesta por el Ministerio Fiscal en relación a la degradación y contaminación que sufre la Manga del Mar Menor y su entorno.

3.3 Datos estadísticos sobre intervenciones en Medio Ambiente

3.3.1 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

En el año 2017 se incoaron 2.525 diligencias de investigación, desglosadas como sigue: 476 por delitos contra el medio ambiente, 936 contra la Ordenación del Territorio y Urbanismo, 75 por Patrimonio Histórico, 424 por delitos contra la Flora y la Fauna, 439 por Incendios Forestales y 175 por Malos Tratos a Animales Domésticos. Del total de diligencias incoadas 1.062 dieron lugar a la presentación de denuncia o querella y 1.248 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

Por su parte en el año 2016 se incoaron 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 querella y 1.213 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

3.3.2 DELITOS EN PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INCOADOS

En el año 2017 se incoaron un total de 4.267 procedimientos judiciales de los que 435 se incoaron por delitos contra el Medio Ambiente, 913 por Ordenación del Territorio, 210 por delitos contra el Patrimonio Histórico, 747 por delitos contra la Flora y Fauna, 1.048 por Incendios Forestales y 914 por Malos Tratos a Animales Domésticos.

Durante 2016 las estadísticas provinciales refirieron 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.

3.3.3 PROCEDIMIENTOS INCOADOS

La estadística del año 2017 contabiliza un total de 5.367 procedimientos judiciales de los que 144 fueron tramitados como Diligencias Urgentes, 100 Juicios Rápidos, 3.914 Diligencias Previas ante Juzgado de Instrucción, 152 por Delitos Leves, 1.041 corresponden a Procedimiento Abreviado ante el Juzgado de lo Penal, 6 Sumarios, 7 Procedimiento Ordinario y 3 Jurado ante Audiencia Provincial.

En cuanto a los procedimientos judiciales se registraron 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.

3.3.4 ESCRITOS DE ACUSACIÓN

En 2017 se presentaron 1.416 escritos de acusación por el Ministerio Fiscal de los que 95 son por delitos contra el Medio Ambiente, 494 por Urbanismo y Ordenación del Territorio, 30 se refieren a Patrimonio Histórico, 360 a Flora y Fauna, 175 a Incendios Forestales y 262 a Malos Tratos a Animales Domésticos.

Asimismo 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.

3.3.5 SENTENCIAS CONDENATORIAS

En 2017 se dictaron 1.187 sentencias condenatorias de las que 155 lo son por delitos contra el medioambiente, 394 corresponden a urbanismo y ordenación del territorio, 23 sobre patrimonio histórico, 316 por delitos contra la flora y fauna, 136 por incendios forestales y 163 por malos tratos a animales domésticos. Por su parte la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo confirmó 7 sentencias condenatorias de las que 4 son por delitos contra el Urbanismo y Ordenación del Territorio y 3 por Incendio Forestal.

Por su parte en el año 2016 recayeron 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 se añaden 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.

3.3.6 SENTENCIAS ABSOLUTORIAS

En 2017 se dictaron 251 sentencias absolutorias de las que 60 lo son por delitos contra el medioambiente, 132 corresponden a urbanismo y ordenación del territorio, 4 sobre patrimonio histórico, 30 por delitos contra la flora y fauna, 30 por incendios forestales y 46 por malos tratos a animales domésticos. El Tribunal Supremo dictó en 2017 una sentencia absolutoria por un delito de incendio forestal.

En 2016 se dictaron 251 sentencias absolutorias 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.

3.3.7 DEMOLICIONES

En cuanto al restablecimiento de la legalidad urbanística mediante la demolición de lo ilegalmente construido, se refieren en 2017 un total de 180, siendo 102 de carácter forzoso y 78 voluntarias. Asimismo, un total de 55 constan como pendientes de ejecutar. En 2016 se llevaron a cabo 119 demoliciones efectivamente llevadas a cabo en el ejercicio anterior, de las de las que 31 constan como son forzosas y 64 son voluntarias, del resto hasta los 119 totales se desconoce su carácter. Hay que destacar que persisten las dificultades existentes para llevar un control riguroso de las ejecutorias practicadas para la restitución de la legalidad urbanística.

3.4 Campaña de prevención de incendios forestales

En el marco de las competencias asignadas por Ley al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, desde el año 2006 se viene

efectuando por las distintas Fiscalías, a instancia de la citada Autoridad y a través de Guardia Civil, Agentes Medioambientales y Policías Autonómicas, Campañas Anuales de seguimiento sobre Áreas Recreativas, Líneas Eléctricas y Vertederos como consecuencia del riesgo potencial que, por sus características y uso, tienen este tipo de instalaciones/actividades para originar incendios forestales.

Durante el año 2017, el método utilizado ha continuado siendo el aplicado en campañas anteriores en las que, por parte de las respectivas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se ha realizado un censo identificativo de cada una de las instalaciones/actividades para después dirigirse, desde la Fiscalía correspondiente, a las Autoridades o particulares titulares o responsables de las mismas, notificándoles la ilegalidad de aquellas que puedan serlo y el riesgo de incendio forestal detectado en cada uno de los supuestos, instando a la eliminación del vertedero o a la adopción de medidas concretas en evitación de incendios; investigando en su caso a los responsables de la instalación o actividad por delito de incendio forestal en grado de imprudencia, en el caso de que el siniestro se llegara a producir.

Los resultados obtenidos año tras año, desde el inicio de las campañas, avalan la importancia de la labor realizada, habiéndose conseguido la considerable reducción de los incendios forestales causados por estas instalaciones y actividades gracias al seguimiento y control que se ejerce sobre las mismas a través de estas campañas.

No obstante, para conseguir que el resultado sea el adecuado, es necesario que el censo de instalaciones/actividades sea lo más preciso posible, evitando con ello determinadas situaciones (rutina en la elaboración de censos, repetición de censos anteriores, incorrecta comprobación de las instalaciones/actividades, etc.) que puedan causar errores a la hora de requerir la subsanación de las deficiencias detectadas. Para ello, con respecto a la presente Campaña y con el fin de actualizar el censo existente, por el Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo se requirió de los distintos Cuerpos de Seguridad la comprobación fehaciente de las instalaciones/actividades existentes en cada una de las provincias y que por sus características presenten riesgo de ser causantes de incendio forestal, así como la actualización del censo de aquellas que presenten riesgo alto de incendio forestal.

Como consecuencia de la actualización del censo de instalaciones/actividades referida anteriormente, llevado a cabo para la presente Campaña, se ha podido observar un sensible deterioro de la situación respecto de la Campaña anterior en cuanto a vertederos y áreas recreativas con riesgo alto de incendio forestal se refiere, puesto que a nivel global se han visto incrementadas el número de instalaciones/activi-

dades de ese tipo en las que se ha detectado un riesgo alto, observándose un aumento del 8,51 % en vertederos y del 2,58 % en áreas recreativas. Por el contrario, en el caso de las líneas eléctricas se observa una sustancial mejoría, habiéndose producido una disminución de 10 instalaciones de este tipo con riesgo alto de incendio forestal en el cómputo global de las mismas, lo que ha supuesto una reducción del 16,13 % con respecto a la Campaña anterior.

Comparando los datos aportados por Comunidades Autónomas nos encontramos con variaciones significativas con respecto al año anterior, pudiéndose observar:

- En cuanto a *vertederos* con riesgo alto de incendio forestal la actualización del censo ha tenido como consecuencia un sustancial incremento de este tipo de instalaciones en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana, donde se ha pasado respectivamente de 46, 4, 19 y 1 vertederos con riesgo alto en la Campaña anterior a 50, 8, 24 y 10 en la presente. En el resto de Comunidades Autónomas se han mantenido unos niveles muy similares a los del año anterior o se ha producido un ligero incremento, salvo en Castilla y León, Galicia y País Vasco, Comunidades en las que se ha producido un importante descenso, contabilizándose respectivamente 36, 1 y 4 vertederos con riesgo alto frente a los 46, 4 y 9 detectados en la Campaña de 2016.

- Respecto a las *áreas recreativas*, lugares de especial atención en época estival, pues exigen un correcto uso y disfrute y una estricta obediencia en las restricciones sobre la utilización de hogueras y barbacoas en las mismas, durante la Campaña actual nos encontramos con la circunstancia de que existen Comunidades Autónomas donde se ha detectado un importante incremento de este tipo de actividades y Comunidades donde, por contra, se ha producido una importante disminución. En el primer caso se encuentran las Comunidades de Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana y, especialmente, Extremadura; en estas Comunidades se han contabilizado respectivamente 17, 146, 17 y 77 áreas recreativas con riesgo alto de incendio forestal frente a las 11, 136, 12 y 38 contabilizadas en 2016. En el segundo caso tenemos a las Comunidades de Andalucía, Islas Canarias y Galicia, en las cuales se ha observado un significativo descenso con respecto al año anterior, pasando respectivamente de 142, 40 y 12 áreas recreativas con riesgo alto en 2016 a 118, 21 y 5 en 2017. El resto de Comunidades se ha mantenido en niveles similares al año anterior, bien sea manteniendo el número de instalaciones existentes o produciéndose un leve incremento o un leve descenso de ellas.

– Por último, en el apartado de *líneas eléctricas*, cuya vigilancia en la época estival constituye un importante punto de atención por el estrés hídrico de dicha época y el aumento de consumo eléctrico por la utilización de aparatos de refrigeración, se ha constatado un apreciable descenso en 2017, contabilizándose 10 líneas eléctricas con riesgo alto de incendio forestal menos que en 2016, disminución debida al descenso de este tipo de instalaciones detectado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se ha pasado de 47 líneas eléctricas con riesgo alto en 2016 a 38 en 2017, esto es, 9 líneas eléctricas menos, lo que supone la práctica totalidad del descenso global habido en este tipo de instalaciones e indica que el resto de Comunidades han mantenido niveles prácticamente iguales a los del año anterior.

3.5 Tests cuestionarios psicotécnicos en materia de incendios y elaboración del perfil psicosocial del incendiario forestal. Campaña de prevención de incendios forestales correspondiente al año 2017

Respecto a la investigación científica sobre el perfil psicosocial del incendiario forestal, durante el año 2017 se llevó a cabo la décima campaña 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 perpetraron, 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 2017 se mantuvieron los avances conseguidos en años anteriores, consistentes en la recopilación de cuestionarios online a través de la página web <https://ig-neo.icfs.es> y la implicación de los enlaces provinciales. Sin embargo, no ha sido posible contar con una persona que llevase a cabo funciones de monitor de campo, debido a que no se ha dispuesto de becas de la Fundación Guardia Civil ni de la Universidad Autónoma de Madrid, como en años anteriores. La labor del monitor de campo consistía en ponerse en contacto con los investigadores cada vez que se producía una detención o imputación por incendio forestal, solicitando la grabación del cuestionario, lo que aumentó notablemente el porcentaje de formularios que se recopilaban.

ban. De este modo, durante el año 2017 se han cumplimentado 331 cuestionarios *on-line* sobre incendios esclarecidos y teniendo en cuenta que se han identificado a 555 posibles autores (67 detenidos y 488 investigados), esa cifra supone el 60 % de los posibles. Lo que significa que se ha recogido un 17 % menos de muestra que el año anterior. En cualquier caso, la base de datos ya cuenta con 2926 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. En cualquier caso, está a punto de firmarse un nuevo convenio al respecto con la Fundación de Biodiversidad que permitirá nuevos medios materiales y personales para continuar con la labor.

La Comunidad Autónoma que más cuestionarios ha aportado ha sido Galicia (109 incendios, un 33 %), seguida de Andalucía (77, un 23 %). Por provincias, destacan Orense (54 incendios con autor), Asturias (39) y La Coruña (21).

En cuanto a la motivación, según la opinión del investigador, el 62 % se debieron a imprudencias graves, el 10 % a la obtención de un beneficio, el 5 % a venganzas o conflictos sociales y solo un 4 % a trastornos mentales, contando con un 19 % en que no se pudo determinar. Llama la atención que en la mayoría de imprudencias y de incendios cometidos por obtención de beneficio estuvieron implicadas prácticas tradicionales inadecuadas (quemadas agrícolas y ganaderas).

Los análisis estadísticos 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.

En próximas campañas conviene fomentar el cuestionario predictivo por parte del investigador, en aquellos casos que se encuentren sin esclarecer, verdadero objetivo del proyecto. El agente debe cumplimentar 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. Durante el año 2017 este cuestionario predictivo solo se utilizó en 6 ocasiones. Además, sería importante perfeccionar este sistema experto empleando un procedimiento de inteligencia artificial denominado redes bayesianas. Desde hace 2 campañas se dispone de un prototipo (<https://xtibau.shinyapps.io/App0/>) y si se almacenan las respuestas en un servidor apropiado, este sistema tendría capacidad de auto-aprendizaje, es decir, el algoritmo iría perfeccionando sus predicciones de

manera autónoma según se fuesen incluyendo nuevos casos esclarecidos, lo que evitaría tener que realizar análisis estadísticos anuales.

4. EXTRANJERÍA

4.1 Introducción

No es posible iniciar este apartado de la Memoria sin dedicar algunas líneas a dejar constancia de las importantes novedades producidas en la composición de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado. En efecto, la Ilma. Fiscal doña Patricia Fernández Olalla, Fiscal Adscrita al Fiscal de Sala, de acreditada excelencia jurídica y probidad profesional, ha optado tras muchos años de ejemplar dedicación a la materia de extranjería por cambiar de destino, trasladándose a la Fiscalía madrileña para acercarse a la actividad forense directa que tanto añoraba. Su lugar ha sido ocupado por la Ilma. Sra. Fiscal doña Beatriz Sánchez Álvarez de idénticas condiciones y vocación, que desempeñó el cargo de FDE de Madrid. Don Carlos Blanco Ruiz, en funciones de Secretario del Fiscal de Sala, se jubiló a finales de año tras una larguísima y brillante trayectoria profesional. Su capacidad de gestión y ordenación de la secretaría de la Unidad, su pronta y eficaz respuesta a cualquier requerimiento, el rigor y la seriedad de su despacho le convirtieron en colaborador inmejorable. Ha sido sustituido –ya en 2018– por doña Ana Plaza de la Fuente, del cuerpo de tramitación procesal que ha desarrollado su anterior actividad en un Juzgado de Instrucción de la Plaza de Castilla con reconocida solvencia. Por fin, don Vicente Calvo Vinagre, Capitán de la Guardia Civil, con patente experiencia y demostrados conocimientos en la investigación y lucha contra la trata de seres humanos, se ha incorporado a esta Unidad en calidad de *guardia civil de enlace*.

En el ejercicio de nuestra variada función, durante el año 2017 se ha mantenido la coordinación de los Fiscales Delegados de Extranjería (FDE) y de los Fiscales de Enlace de la Fiscalías Superiores y de Área en materias tan dispares como la persecución de los delitos de trata de seres humanos y el tráfico ilícito de inmigrantes (con sus delitos conexos como son los de prostitución, matrimonios forzados, y explotación laboral de ciudadanos extranjeros en cualquiera de sus modalidades), la medida de expulsión sustitutiva de la pena de prisión o del proceso penal de ciudadanos extranjeros, el internamiento cautelar de extranjeros en CIE y las labores de inspección y control de los mismos, algunos aspectos de la adquisición de la nacionalidad y la

ordenación del Registro Civil, y la compleja supervisión de los expedientes de determinación de la edad de los extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad.

Siguiendo el esquema tradicional, en las siguientes páginas intentaremos de manera muy sintética explicar la actividad desarrollada por la Unidad de Extranjería en todos esos campos. Sin embargo—como en años anteriores— el análisis más exhaustivo de algunas materias (en concreto, de la trata de seres, de los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros cometidos por organizaciones criminales y la problemática de los denominados *menores extranjeros no acompañados* —*menas*—) será realizado en anexos a esta Memoria y publicado en la página web fiscal.es (fiscal especialista/extranjería/ documentos y normativa).

Hay que dejar constancia que se cumplen de manera normalizada las prescripciones de la Instrucción FGE 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, adaptadas a las exigencias de nuestra especialidad. En este sentido puede afirmarse que todos los componentes de esta Unidad mantienen una comunicación constante —incluso fuera de horario ordinario— con los Fiscales Delegados de Extranjería territoriales y los Fiscales de Enlace tanto para lograr las informaciones procedentes como para la resolución de cualquier duda planteada por esos delegados, dar apoyo técnico y logístico que necesiten, o facilitar su función de la manera que precisen. Estas conexiones, en algún caso han exigido el traslado de un Fiscal Adscrito a la Fiscalía Provincial correspondiente para solventar con los FDE tanto los problemas de calificación como de práctica procesal surgidos en procedimientos de extraordinaria envergadura (Lugo). En el ámbito de nuestras competencias no ha surgido ninguna situación de conflicto: todo lo contrario, en el ámbito penal no tenemos constancia de que se hayan presentado calificaciones en asuntos relevantes de trata de seres humanos o de favorecimiento de la inmigración clandestina que no hubieran sido consultados y analizados conjuntamente; en relación con la problemática de los MENA la comunicación ha sido constante en ambas direcciones.

En ese contexto, el Ilmo. Sr. Fiscal don Luis Lafont, Fiscal Adscrito a esta Unidad, confecciona semestralmente los boletines de jurisprudencia sobre las materias propias de nuestra especialidad que son publicados en la referida página web fiscal.es.

Del mismo modo, las relaciones inter orgánicas son extraordinariamente variadas, tanto como nuestras competencias. En la acción contra la trata y el tráfico de personas, son constantes y estrechas 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; con la Unidad de Delitos contra las Personas de la Guardia Civil; y con el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO), especialmente con el Relator Nacional contra la Trata. De idéntica intensidad, respecto con la protección de víctimas de trata de seres humanos, es nuestra comunicación con la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género y con la Red Española Contra la Trata (con la que se desarrollan reuniones periódicas en nuestra sede). De menor intensidad, pero similar importancia, son las relaciones que mantenemos, con la Oficina de Asilo y Refugio, ACNUR, y con la Unidad Especial de colaboración y apoyo a la lucha contra el fraude del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Inspección de Trabajo). Últimamente hemos iniciado relaciones con la Organización Nacional de Trasplantes con miras a la confección de un Protocolo de actuación dirigida a los facultativos tendente a la canalización de las denuncias ante presuntas violaciones de la legislación española en materia de trasplantes de órganos que pudieran constituir indicadores de trata de personas o de tráfico ilícito de órganos. En el ámbito de aplicación del artículo 89 CP se mantienen contactos puntuales con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Por fin, en lo que respecta a la problemática de los menores extranjeros no acompañados se han establecido cauces de comunicación eficaces y muy fluidos con la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo, con la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

En el ámbito internacional, además de acudir a las convocatorias y reuniones de distintos organismos facilitando la información, dictamen u opinión requerida (de la Unión Europea, Consejo de Europa, OSCE y Naciones Unidas o de representaciones diplomáticas de otros Estados) destacan las veces que hemos sido llamados para participar en numerosas reuniones de expertos de lucha contra la trata de seres humanos o en materia de menores extranjeros no acompañados. Las participaciones más sobresalientes durante el año 2017 han sido: en la reunión formativa sobre proyecto para comunidades vulnerables del Norte de África organizada por INTERPOL (Madrid, 8 al 10 de mayo 2017); Reuniones celebradas en EUROJUST, en materia de trata y tráfico de seres humanos (La Haya, 21 de junio 2017); en el Decimotercer Encuentro de la Red Iberoamericana de fiscales espe-

cializados en TSH (UNODC) (Colombia, del 18 al 23 de septiembre de 2017); en el grupo de trabajo que, sobre «Migración e Inmigración», fue organizado por el Consejo Superior de la Magistratura de Roma (Roma, 25 y 26 de septiembre 2017); en el Proyecto EMPACT, sobre menores de edad víctimas de Trata de Seres Humanos –organizado por CEPOL– (en Madrid de 31 de enero al 2 de febrero de 2017); en la elaboración de Informes requeridos por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU; en el «III Congreso jurídico internacional sobre la esclavitud; Seminario internacional sobre TSH» (Perú 2017); en la elaboración de Informe Anual sobre la «Evolución de la TSH en España», para el Congreso de Estados Unidos, a través de su Embajada en España; la intervención y elaboración de Informe para la evaluación del Grupo de expertos contra el tráfico de seres humanos (GRETA), dependiente del Consejo de Europa, para el control de acciones llevadas a cabo por España en la lucha contra la trata de personas; y en el Encuentro bilateral Ítalo-Español sobre Tráfico de Personas (Sevilla, 26 y 27 de octubre de 2017).

Hemos continuado nuestra colaboración con Universidades, con Colegios de Abogados, con el Centro de Estudios Jurídicos, con el Consejo General del Poder Judicial, 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); y en jornadas de formación y sensibilización con asociaciones no gubernamentales.

Finalmente reseñar que, por nuestra Secretaría, además del registro de Diligencias de Seguimiento de asuntos penales y de expedientes de determinación de edad, se anotaron otros 65 expedientes gubernativos, 26 diligencias informativas, y 3 expedientes de nombramiento de fiscales delegados de extranjería.

4.2 Actividad de los Fiscales especialistas de extranjería en el ámbito de la persecución penal

4.2.1 TRATA DE SERES HUMANOS

Como ha quedado señalado el informe pormenorizado de este fenómeno criminal es desarrollado en el documento «Diligencias de Seguimiento del Delito de Trata de Seres humanos» que se publica como anexo de esta Memoria en la página *web.fiscal.es*. En este lugar, debemos reflejar que durante el año 2017 formalmente se han incoado por los Juzgados de Instrucción españoles 254 procedimientos que tienen por objeto teórico la persecución de delitos de trata de seres

humanos (24 más que el año anterior = +10,43 %). Sin embargo, la realidad es que muchos de ellos se han incoado como consecuencia de inspecciones en locales de alterne, denuncias erróneamente calificadas *ab initio*, o por delitos de explotación sexual o laboral sin indicadores solventes de estar precedidos de una conducta típica de trata.

Tras la criba jurídica efectuada por nuestra Unidad a través de las Diligencias de Seguimiento del delito de Trata, el número de causas que realmente tienen por objeto la investigación de cualquier modalidad de trata tipificada en el artículo 177 bis CP durante el año 2017 ha alcanzado la cifra de 122 DS, 37 más que en 2016 lo que representa el considerable aumento del 30,32 %. De ellas 103 DS persiguen la trata con fines de explotación sexual, 8 DS la trata laboral, 2 DS la trata para la mendicidad, 1 DS es de naturaleza mixta (laboral y mendicidad), 2 DS la trata para la realización de actividades delictivas, 5 DS para matrimonios forzados y 1 para la extracción de órganos.

En ellas se investigan 55 grupos, organizaciones y clanes familiares criminales de origen muy diverso (22 nigerianos, 17 rumanos, 5 paraguayos, 3 chinos, 2 búlgaros, 2 colombianos, 2 mixtos, 1 brasileño, y, 1 venezolano).

Diligencias de seguimiento delito de trata de seres humanos								
Explotación	Víctimas				Detenidos/investigados			
	Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Sexual	365	373	1	14	137	167	151	267
Laboral/mend.	4	34	18	35	7	25	21	30
Matrim. forzoso	3	5	0	0	3	5	3	5
Cometer delitos	1	2	4	0	4	0	12	2
Extrac. órganos	0	0	0	2	0	0	0	2

Durante el año 2016 se identificaron 33 víctimas menores de edad (28 en explotación sexual, 2 en explotación laboral; y 3 en matrimonios forzados). Durante el año 2017 se identificaron 27 víctimas menores de edad (19 en explotación sexual, 1 en explotación laboral; 5 en matrimonios forzados; y, 2 en extracción de órganos).

El número de presuntas víctimas explotadas sexualmente alcanza las cifras de 373 (entre las que se encuentran 19 menores y 14 hombres) y están siendo investigados 267 varones y 167 mujeres (= 434). En el caso de trata con fines de explotación laboral y para la mendicidad se han localizado a 34 mujeres (1 menor de edad) y 35 hombres víctimas de este delito por el que se investigan a 30 varones y 25

mujeres. Hay dos diligencias de seguimiento por delito de trata con fines de realizar actividades delictivas en las que se han localizado a 2 mujeres víctimas y se investiga a 2 individuos. En las 5 DS por matrimonios forzados se han detectado a 5 mujeres menores de edad (todas de etnia gitana y nacionalidad rumana), siendo investigados sus padres (5 mujeres y 4 hombres) y 1 de sus «novios» (1 hombre). En la DS por delito de extracción de órganos se ha detectado a 2 víctimas masculinas menores de edad y se investigan como autores a dos individuos.

4.2.2 PROSTITUCIÓN

Según informan los FDE, durante el año 2017 –fuera del ámbito de aplicación del artículo 177 bis CP– se han incoado *formalmente* 193 procesos judiciales, se han presentado 44 escritos de acusación, y se han dictado 28 sentencias en persecución de delitos de prostitución coactiva. A pesar del gran número de procedimientos incoados sólo unos pocos concluyen con éxito (las víctimas están imposibilitadas de colaborar con la Administración de Justicia y las investigaciones proactivas tienen que superar innumerables obstáculos, entre ellos y principalmente el que en España es atípico desde el año 1995 el proxenetismo consentido). Ni un solo proceso abierto por delito de prostitución abusiva ha prosperado, solo acaban con éxito los que persiguen la explotación de las mujeres mediante actos de violencia extrema, coacciones flagrantes o cuando las víctimas son menores de edad.

De nuevo volvemos a llamar la atención de que mientras no se tipifique el proxenetismo en cualquiera de sus modalidades como exige el Convenio de Nueva York, *para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, firmado en Lake Success el 21 de marzo de 1950*, muchas mujeres de especial vulnerabilidad por sus condiciones familiares, económicas, étnicas y sociales serán explotadas sexualmente en España. En efecto debemos recordar que el eje del debate sobre la prostitución no se encuentra en el derecho a la libertad de la mujer para disponer libremente de su cuerpo –lo que no es objeto de discusión– sino en el derecho a la igualdad de oportunidades de las mujeres que ejercen la prostitución bajo la dependencia de un tercero (explotación). La experiencia acredita que las mujeres que, en la vía pública, en pisos o en locales de alterne, ejercen la prostitución bajo la dirección de un tercero provienen de regiones económicamente deprimidas, sin la posibilidad de acceder a una formación adecuada, no han podido disfrutar de un pleno cobijo familiar y social, debiendo asumir como modo de subsistencia el entregar su cuerpo a clientes que las desprecian al considerarlas como meros objetos de disfrute; además, ni siquiera se benefi-

cian económicamente de su sacrificio. Desde otra perspectiva, es llamativo comprobar que nuestra sociedad se escandaliza –con razón– de la cosificación de la mujer como instrumento decorativo publicitario, pero acepta sin el menor reparo la exposición de la mujer como mera mercancía de alquiler en escaparates (barrios rojos de algún país europeo) o como reclamo indigno en folletos que inundan los parabrisas de los coches en muchas ciudades españolas. Al ser un delito final de la trata sexual sobre ello volveremos en las Diligencias de Seguimiento.

4.2.3 EXPLOTACIÓN LABORAL DE TRABAJADORES EXTRANJEROS

La explotación de trabajadores extranjeros ha dado lugar a la incoación de 206 diligencias previas por los Juzgados de Instrucción, se han presentado 46 escritos de acusación y se han dictado 22 sentencias. Bajo esta rúbrica se comprende no sólo los delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros *strictu sensu* (artículo 312.2 CP), sino también los delitos a ellos asimilados (delitos de ocupación simultánea de trabajadores sin comunicar su alta en el régimen de la Seguridad Social del artículo 311.2.º CP, y los delitos de ocupación reiterada de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo (artículo 311 bis CP).

La desproporción existente entre el número de procesos incoados y los escritos de acusación presentados se mantiene como en años anteriores y las causas son las mismas (dificultades técnico jurídicas en lo que concierne a la valoración conforme a la doctrina de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de los elementos típicos del artículo 312.2 CP; la no ratificación de la denuncia por la presunta víctima que –dada su situación administrativa de irregularidad– normalmente se encuentra ilocalizable; la imposibilidad de acreditar las horquillas numéricas que exige el artículo 311.2 CP; o la reiteración de la contratación del artículo 311 bis CP).

En verdad hay un cierto consenso en la necesidad de replantearse una remodelación de los tipos penales comprendidos bajo la rúbrica del Título XV del Libro II del Código Penal que sea más acorde no sólo con el concepto de explotación laboral vinculada a la trata de seres humanos, sino también para diferenciarla de la esclavitud, trabajos forzados, servidumbre o prácticas similares a la esclavitud y servidumbre que, según nuestra opinión, deberían constituirse en tipos penales propios e independientes. Con ocasión de plantearse en la Relatoría Nacional contra la Trata el nuevo Plan Nacional contra la Trata Laboral, este debate se ha suscitado y esperamos que concluya con propuestas de reforma del sistema más acordes con la realidad española de nuestros días.

4.2.4 AYUDA A LA ENTRADA, CIRCULACIÓN O PERMANENCIA DE INMIGRANTES SIN AUTORIZACIÓN

Durante el año 2017 se han incoado 710 procesos judiciales (+192 respecto el año 2016 = +37 %) en investigación de delitos tipificados en el artículo 318 bis CP, se han presentado 236 escritos de acusación y se han dictado 222 sentencias. La mayoría obedecen a los tipos básicos de escasa trascendencia criminológica por tratarse de conductas individuales no lucrativas y ocasionales de apoyo a la entrada, permanencia o tránsito de ciudadanos extranjeros que por el escaso riesgo que representa para el migrante y sus limitados efectos en el control de los flujos migratorios bien podrían tener su acomodo en el ámbito del derecho sancionador administrativo, salvo que fueran acompañados de otras conductas típicas que atentaran a otros bienes jurídicos de relevancia (significadamente el uso de documentos falsos, transporte e introducción en territorio nacional con peligro para la integridad del migrante, simulaciones de relación laboral para obtener la correspondiente autorización de entrada etc.).

En efecto la reforma operada en el año 2015 del artículo 318 bis CP, que ha sido valorada positivamente en lo referente a la proporcionalidad penológica de los tipos básicos, sin embargo, es criticada por los fiscales por la insuficiente regulación de los subtipos agravados. En concreto, no se entiende que no se haya comprendido en esas categorías los casos en que el autor se dedique habitual o profesionalmente a la ayuda a la entrada, permanencia o tránsito irregular de ciudadanos extranjeros, así como –fuera del ámbito de las organizaciones criminales– su acción afecte a un gran número de migrantes.

Durante el año 2017 hemos centrado nuestros esfuerzos en el seguimiento de los casos más graves de favorecimiento de la inmigración ilegal. En especial los desarrollados por organizaciones criminales. Esta realidad merece un análisis más profundo imposible de realizar en una exposición como la presente, por lo que será tratado –de nuevo– en un anexo que publicaremos en la página web de fiscal.es.

En este momento nos limitaremos a llamar la atención que las Diligencias de Seguimiento incoadas durante 2017 acreditan la existencia de nuevas organizaciones criminales de tráfico de personas. A las tradicionales que se encargaban de trasladar a España a migrantes procedentes de África o a través de África, normalmente a las costas del sur y sureste de España e Islas Canarias por vía marítima, se suman las que actúan en el Norte de España (significadamente en Bilbao y Santander) en las que se utilizan sus grandes puertos como trampolín

para –también por vía marítima– entrar en el Reino Unido. Algunas de las organizaciones que actúan en el norte de España proceden de Francia y se han desarrollado como consecuencia del cierre del cruce a territorio británico a través de Calais. También esta vía –y la indirecta a través de las Palmas vía aérea– ha sido utilizada por otras organizaciones del este de Europa.

Los FDE ocupados en la persecución de estos delitos señalan en sus respectivas memorias territoriales las graves dificultades con las que se encuentran las investigaciones en curso: el medio ordinario más eficaz –escuchas e interceptación de comunicaciones telefónicas– no puede ser utilizado sin una fundamentación previa en la que es indispensable la aportación de informes de inteligencia policial muy rigurosos y solventes sobre la estructura y el *modus operandi* del grupo u organización criminal; es inútil cualquier iniciativa sin una cooperación internacional –judicial y policial– amplia y minuciosamente concertada para no quedar limitada la eficacia de la persecución a los meros peones; debe estar acompañada inexcusablemente de una investigación financiera plena y global, tanto en el país de origen de la organización como en el de tránsito y destino de los migrantes víctimas de ellas, pues en la mayoría de los casos es prácticamente imposible acreditar los pagos efectuados, o rastrear su origen o destino, puesto que rara vez los beneficios son invertidos en el país de destino; hay que profundizar sobre la participación y responsabilidad de empresas (personas jurídicas), sobre todo de transporte.

4.3 Expulsión sustitutiva del proceso penal (art. 57.7 LOEX)

De acuerdo con la información facilitada por los Fiscales Delegados de Extranjería (FDE), durante el año 2017 en aplicación de lo previsto en el artículo 57.7 de la LOEX se emitieron un total de 1.635 informes favorables a la sustitución del proceso por la expulsión de extranjeros investigados en causas penales.

Informes favorables a la expulsión sustitutiva del artículo 57 LOEX								
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.930	3.165	3.186	2.255	2.502	2.626	2.337	1.428	1.635

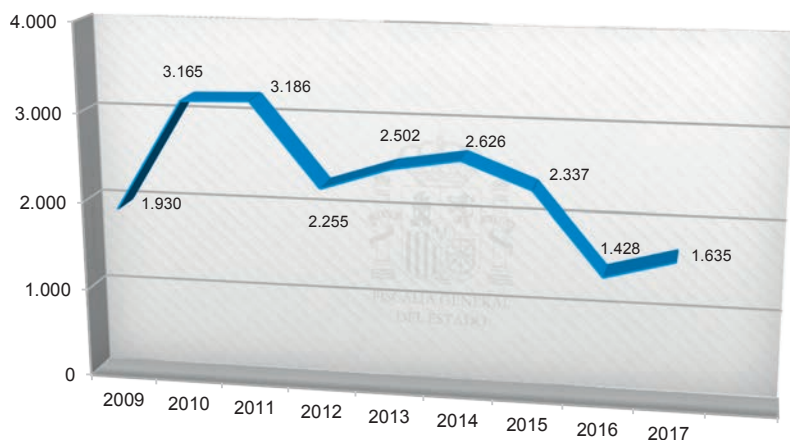
Andalucía: 430; Aragón: 18; Asturias: 6; Baleares: 7; Canarias: 490; Cantabria: 3; Castilla la Mancha: 91; Castilla León: 54; Cataluña: 62; Extremadura: 49; Galicia: 18; La Rioja: 7; Madrid: 130; Murcia: 14; Navarra: 32; País Vasco: 141; Valencia: 83. Nota: como en años anteriores no se comprende la provincia de Barcelona cuyas herramientas informáticas no permiten el registro de estos expedientes.

Con los datos obrantes es posible afirmar que se ha roto la tendencia descendente que venía produciéndose desde el año 2012. En efecto, con relación al año 2016 ha sufrido un incremento de 201 informes favorables más, lo que implica un ascenso de 14 %.

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 38 reclusos (37 hombres y 1 mujer), es decir 2 menos que el año 2016.

Según informan los Fiscales Delegados de Extranjería, el artículo 57.7 LOEX ha tenido una aplicación normalizada habiéndose realizado una valoración uniforme de las circunstancias concurrentes, llevándose a cabo el control de la resolución administrativa de expulsión conforme a los parámetros establecidos en las Circular de la FGE 2/2006 y 5/2011. En nada se ha alterado la fundamentación de los dictámenes negativos que siguen produciéndose en los siguientes casos: a) En los supuestos de peticiones policiales extemporáneas (por haberse realizado la solicitud cuando se ha dictado auto de apertura del Juicio Oral, o ya se ha celebrado el juicio oral o incluso en procedimientos ya resueltos por sentencia firme). A este respecto debe indicarse, que, en algunas Fiscalías Provinciales, sin embargo, (v.g. la de Navarra), se sigue el criterio de informar favorablemente, si se cumplen los demás requisitos exigidos legalmente, incluso aunque haya recaído sentencia firme, siempre que la pena de prisión se encuentre suspendida, o esta sea inferior/igual a 1 año o las penas impuestas no fueran de prisión; b) 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; c) 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 para que se aporte toda la documentación precisa; d) Cuando se trata de delitos graves atendiendo el supuesto investigado; e) y, 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).

INFORMES FAVORABLES A LA EXPULSIÓN SUSTITUTIVA DEL ARTÍCULO 57.7 LOEX



Asimismo, se ha venido cumplimentando con normalidad el requisito previsto en el art. 247 REX de audiencia previa del interesado al objeto de que pueda realizar cuantas alegaciones tenga por conveniente respecto a la expulsión.

En los informes que se emiten por los Sres./as. Fiscales, se interesa con carácter general, que se requiera al cuerpo Nacional de Policía que informe sobre la efectividad de la expulsión administrativa, así como que, una vez acreditada esta, se dicte Auto de archivo provisional en relación al concreto encausado al que se refiere, dejando así la posibilidad de dejar sin efecto el archivo de la causa en caso de que el expulsado vuelva a territorio español.

Las disfunciones que se han podido observar, principalmente por deficiencias en la información facilitada por la autoridad solicitante, (v.g. la no incorporación de la notificación de la resolución administrativa al interesado, a la notificación errónea a otra persona o remisión de documentación insuficiente o ilegible), han sido en general corregidas con normalidad a través de la debida coordinación con las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras.

En Cantabria se han apreciado casos aislados en los que ha planteado problemas la determinación de la verdadera nacionalidad de los acusados o investigados, en particular personas de origen iraní o sirio,

carentes de documentación alguna. Esta circunstancia venía sucediendo con ciudadanos de procedencia bosnia, croata, macedonia y albanesa, cuyas autoridades negaban reconocerles como nacionales, y este año se ha extendido a ciudadanos de las naciones relacionadas con la llegada de refugiados a Europa.

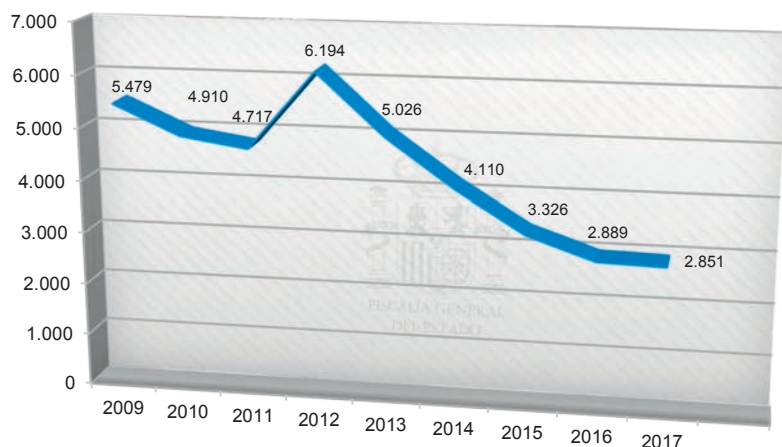
4.4 Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (artículo 89 CP)

La aplicación durante el año 2017 de la medida de expulsión en sustitución de la pena privativa de libertad impuesta a un ciudadano extranjero prácticamente se sitúa a niveles del año anterior. Los Fiscales informan que la aplicación del nuevo sistema instaurado en 2015 está plenamente normalizada siguiendo sin graves dificultades las pautas marcadas por la Circular 7/2015, de 17 de noviembre, *sobre la expulsión de ciudadanos extranjeros como medida sustitutiva de la pena de prisión tras la reforma operada por LO 1/2015*. La delimitación del principio de proporcionalidad tal como es perfilado en dicha norma interpretativa de la FGE, ha rebajado la preocupación inicial sobre la posibilidad de verificarse un uso generalizado en relación con los ciudadanos extranjeros perfectamente integrados en la sociedad española (residentes en situación de legalidad) y nacionales de un Estado de la Unión Europea. En estos casos, su aplicación ha sido muy excepcional.

Informes favorables a la expulsión sustitutiva del Artículo 89 Código Penal								
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
5.479	4.910	4.717	6.194	5.026	4.110	3.326	2.889	2.851

Andalucía: 434; Aragón: 110; Asturias: 19; Baleares: 39; Canarias: 22; Cantabria: 29; Castilla la Mancha: 92; Castilla León: 42; Cataluña: 1.156; Extremadura: 21; Galicia: 32; La Rioja: 31; Madrid: 336; Murcia: 18; Navarra: 65; País Vasco: 368; Valencia: 37.

EVOLUCIÓN APLICACIÓN ARTÍCULO 89 CP



De la información desglosada facilitada por las Fiscalías Territoriales (2.715 informes favorables a la aplicación del artículo 89 CP) el mayor número de solicitudes del Ministerio Fiscal se ha llevado a cabo en el escrito de calificación (1.602 = 59 %), un 10 % se ha solicitado en el trámite de elevar a definitivas las conclusiones (297), y, 816 se ha deferido en ejecutorias (30 %). Prácticamente nos encontramos en porcentajes similares a los del año pasado.

La medida prevista en el art. 89 del CP ha sido aplicada a un total de 686 extranjeros presos en centros penitenciarios, 32 más que el año 2016. De ellos 616 fueron hombres y 70 mujeres. La sustitución fue total en 294 casos y parcial en 392 casos.

Según la información recibida necesariamente incompleta dado el modo de llevarse a cabo la incorporación de datos en el sistema informático, durante el año 2017 los extranjeros a quienes se sustituyó la pena privativa de libertad por la expulsión fueron ingresados en prisión –en tanto se materializaba la expulsión de conformidad con la DA 17 de la LO 19/2003–, en 247 casos, 128 menos que en 2016. Fueron internados en CIE en 250 casos, 28 más que en 2016 (222). 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.

Como se ha adelantado, es muy limitada la aplicación del artículo 89 CP en relación a ciudadanos comunitarios. En 18 ocasiones se ha pedido por el fiscal la expulsión sustitutiva en escritos de calificación. Un poco más frecuentes, pero en todo caso excepcionales, han sido los supuestos en los que se ha aplicado a penados comunitarios el art. 89 en fase de ejecución de sentencia, tratándose generalmente de penas de larga duración que se hallaban en la última fase de cumplimiento, considerándose que la falta absoluta de arraigo en nuestro país y la gravedad de los hechos han determinado que el penado representa una amenaza grave para el orden público.

Es de destacar que en muchas ocasiones son los propios penados los que interesan la sustitución de la pena del ordinal 4 del artículo 89 CP con la intención evidente de eludir el cumplimiento de la prisión impuesta. La respuesta denegatoria de esa pretensión ha sido generalizada por los fiscales, toda vez que la expulsión –como ha señalado el Tribunal Constitucional– ni es un derecho del penado ni puede constituir una puerta a la absoluta impunidad. Como se recoge en la Sentencia de 24 de julio de 2017 de la Audiencia Provincial de Ciudad Real «el artículo 89 no reconoce al extranjero comunitario el derecho a la expulsión a modo de un beneficio penal que le conmute la pena de prisión a cambio de no regresar a territorio español por un determinado tiempo sino todo lo contrario, regula los límites del estado a la expulsión del extranjero delincuente que se establece como regla general de política criminal en sustitución de penas de prisión superiores a un año de duración, que para el caso de ciudadanos comunitarios endurecen particularmente en los términos que se acaban de referir». Por ello, la solución adecuada a los intereses de la justicia y del propio penado pasa por una mayor implementación de los instrumentos internacionales de traslados de personas condenadas, tendentes a facilitar que el cumplimiento de la pena privativa de libertad por el penado en el Estado de que es nacional, valorando la gravedad del delito, la modalidad comisiva, la peligrosidad objetiva del penado y los intereses de la víctima.

Igualmente, escasa incidencia ha tenido la aplicación del art. 89 en relación a ciudadanos extranjeros no comunitarios con residencia legal en España, toda vez que, como regla general cuando la persona encausada ostente tal condición, se debe valorar dicha circunstancia como elemento de arraigo que, en la mayoría de los supuestos, convertirá en desproporcionada la expulsión sustitutiva, a reserva de otras circunstancias. Solo se tiene constancia de 17 supuestos en los que se ha solicitado en escrito de calificación, además de su aplicación en 3 sentencias, una dictada por un Juzgado de lo Penal de Ciudad Real,

otra de un Juzgado de Baracaldo y la última por uno de Cáceres, todas ella de conformidad.

Como buenas prácticas, debe señalarse el buen funcionamiento del acuerdo alcanzado entre la Fiscalía Provincial de Las Palmas de Gran Canaria y los directores de los Centros Penitenciarios de la provincia, (Salto del Negro y Juan Grande en Gran Canaria y Tahíche en Lanzarote), que entró en vigor en marzo de 2017, para que éstos comunicaran al Juzgado sentenciador la existencia de un extranjero condenado por sentencia firme en el centro penitenciario en cuestión, y sobre el que no se había dispuesto nada al respecto de su expulsión judicial en la sentencia, para que en la ejecución de la misma, se proceda a acordar lo procedente. Para ello, el Juzgado de lo Penal, o la Audiencia Provincial requieren informe a la Fiscalía, la cual, analizando el caso concreto, solicitando los informes pertinentes y siempre con la audiencia del extranjero, lo emite en el sentido que estima acorde con la ley y las circunstancias concurrentes.

Aunque con carácter general los criterios exegéticos recogidos en la Circular 7/2015 FGE son aplicados sin disfunciones dignas de reseñar, es lo cierto que durante el año 2017 se han detectado una serie de problemas de índole práctico: a) No constancia en los atestados de la información suficiente y precisa de la situación administrativa del extranjero, así como de sus circunstancias personales, laboral y sociales determinantes de arraigo. Dificultad de su aportación a lo largo de la instrucción por la demora que supone, teniendo límites temporales para su conclusión; b) Procedencia de la aplicación de la expulsión sustitutiva en los casos de adquisición posterior a la comisión de los hechos de la nacionalidad española según el momento en que se ha adquirido la misma (Córdoba); c) Dudas interpretativas en relación a si los supuestos previstos en el apartado 4, relativos a los casos en los que procede o no la expulsión sustitutiva cuando el extranjero hubiera residido en España durante los diez años anteriores, resulta aplicable exclusivamente a ciudadanos de la Unión Europea o a cualquier extranjero pertenezca o no a la unión europea (Córdoba); d) Problemática que puede surgir en los supuestos de prescripción de la pena privativa de libertad sustituida, cuando el incumplimiento de la expulsión conllevara su cumplimiento efectivo. En efecto, al no estar prevista como causa general de suspensión de la prescripción de la pena en el artículo 134 la sustitución del artículo 89 –que, en puridad, no es una suspensión sino la sustitución de una pena por la expulsión–, puede darse el caso de que un penado extranjero que volviera al país una vez transcurrido el plazo de prescripción de la pena privativa de libertad se encontrara

con que estuviera prescrita. Esto puede suceder especialmente con los delitos menos graves cuando la condena impuesta fuera entre 1 y su máximo, 3 años, que tienen un plazo de prescripción de 5 años según el artículo 133. Pues bien, si se le hubiera señalado un plazo de expulsión superior a 5 años, mínimo que contempla el artículo 89, la pena se encontraría prescrita y no sería posible su cumplimiento, lo que pugna con lo dispuesto sobre su cumplimiento efectivo en el número 7 del artículo 89. En el resto de delitos, como tienen plazo de prescripción de 10 años, es más difícil que se produzca esa circunstancia (Granada); e) Gran retraso en materializarse la expulsión, lo que en ocasiones obliga a la revisión de la decisión adoptada al respecto (Sevilla); y f) Abuso de la vía de solicitud sistemática de asilo o protección, que se viene realizando para forzar el retraso de las expulsiones en ejecutoria (Teruel).

4.5 Medida cautelar de internamiento

Este año es imposible determinar con exactitud el número de dictámenes emitidos por los fiscales españoles sobre internamiento cautelar del artículo 61 LOEX. En la estadística confeccionadas por las distintas fiscalías territoriales se hace constar 6.074 informes (5.994 a favor de internamiento y 566 en contra). Estas cifras no son precisas pues, como afirma el FDE de Almería, en ellas no se han contabilizado –por diversas circunstancias– un buen número de informes que necesariamente deberían haberse incorporado (piénsese que se registraron un total de 5.567 extranjeros por entrada ilegal en 225 pateras y sin embargo sólo le constan 38 informes favorables).

Por ello es preferible atender a las estadísticas más minuciosas elaboradas por la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER) de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que, en síntesis, nos reflejan que durante el año 2017 se ha producido un importante ascenso en el número de extranjeros efectivamente ingresados en CIE (normalmente con el informe favorable del Ministerio Fiscal). En efecto, en total lo han sido 8.814 personas (1.217 personas más que en el año 2016). En este sentido, desde una perspectiva sociológica es un dato relevante comprobar que los extranjeros ingresados fueron mayoritariamente argelinos (3.351), marroquíes (1.609) y de Costa de Marfil (1.215).

Desde otro punto de vista llama poderosamente la atención que exista una importante diferencia entre el número de internamientos y el de efectivas expulsiones ejecutadas, siendo así que sólo fueron

repatriados 3.041 extranjeros de los 8.814 ingresados en CIE, lo que supone un bajo nivel de eficacia de la medida cautelar (34.5 %).

Como se ha señalado en años anteriores, 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 constitucional sobre el artículo 17 CE. Las principales incidencias detectadas a lo largo del año 2017, según los informes aportados por FDE guardan relación con la alegación «sorpresiva» de minoría de edad esgrimida por extranjeros ingresados en el CIE (que será tratada en otro apartado de la Memoria) y por el anuncio o la efectiva solicitud de asilo o protección internacional, que va aumentando drásticamente y que si bien, constituye un derecho básico e irrenunciable en materia de extranjería, su ascenso generalizado apunta a la posible utilización de estas alegaciones como forma de obstaculizar la repatriación.

En este sentido, por el FDE Almería se informa que se han presentado casos en que el letrado del extranjero internado en un CIE ha manifestado –en muchos casos vía recurso de reforma y/o apelación contra el Auto de internamiento dictado por el Juzgado– la intención de aquel de solicitar protección internacional, sin que constara hasta ese momento que se hubiera hecho solicitud al respecto ante la entidad competente, y ello como base para solicitar el cese del internamiento. Como mera manifestación de intenciones no impide la adopción de la medida cautelar, pero determina la paralización del expediente de devolución si efectivamente fuera solicitada tal protección internacional. Asimismo, el FDE de Barcelona, señala que el número de solicitudes de asilo y protección internacional se está incrementando año a año ascendiendo en este año a 496, de las cuales sólo se admitieron a trámite 66 (13,30 %). En este sentido, la FDE de Cantabria manifiesta que, según los informes de la Brigada de Extranjería de Policía nacional, se han detectado situaciones de abuso en algunos peticionarios de asilo, en particular de origen albanés, que solo lo solicitan al amparo de su nacionalidad, sin más justificación. La problemática se presenta con los ciudadanos albaneses que pasan por España camino de Reino Unido, y que están solicitando el estatuto de asilados con el único fin de poder permanecer en nuestro país hasta conseguir viajar a su destino sin ser expulsados. Ello pudiera estar relacionado con la trata con fines de explotación laboral con destino a Gran Bretaña.

Durante el año 2017 se han producido algunas situaciones que es preciso reseñar: A) El aumento de internamientos apreciado en Barcelona (más del doble de los que tuvieron lugar el año anterior) tiene su

explicación en el hecho de que, durante buena parte del año 2016, el CIE allí ubicado, estuvo cerrado por obras; B) La Fiscalía de Sevilla, ante la posibilidad de que pudiera solicitarse por la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras autorización para internamiento en el CIE provisional de Archidona debido a la avalancha de inmigrantes irregulares llegados a nuestras costas en los últimos meses de 2017, elaboró una nota de servicio sobre el tratamiento común al resto peticiones, reseñando la legalidad de tal posibilidad con base en lo establecido en los artículos 62 y ss. de la LOEX, así como en el art. 5.2 del Reglamento de Funcionamiento de los CIE, y en lo decretado por la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del TS de 10/02/2015.

También se han detectado prácticas que deben ser inmediatamente erradicadas. En efecto, si bien en la mayoría de las provincias, la audiencia del extranjero, previa a la decisión judicial relativa al internamiento, se realiza de forma fluida y normalizada, el Delegado de Extranjería de Almería denuncia que es práctica habitual en su territorio, que aquella diligencia se lleve a cabo por los funcionarios del Juzgado, sin estar presentes ni el Juez ni el Fiscal, según formularios al uso y sin que los letrados que asisten al detenido hagan constar ninguna pregunta o alegación.

En cuanto a la posibilidad de acordar o no acordar el internamiento en CIE de ciudadanos comunitarios que tienen decretada la sanción de expulsión conforme al Real Decreto 240/2007, no existe unidad de criterio entre las diferentes Fiscalías y órganos judiciales: A) La respuesta positiva ha sido seguida por Fiscalías como Barcelona, Almería, Burgos, Cáceres, Ciudad Real, Guipúzcoa, Granada, Las Palmas, León, Navarra, Palencia y Segovia. Conforme a esta postura, cumpliéndose las exigencias legales para imponer la sanción de expulsión a un ciudadano de la UE, nada impide que se acuerde su internamiento en un CIE toda vez que tiene naturaleza meramente cautelar y, en el caso de sustitución judicial, está contemplada esa medida por el artículo 89 CP. B) La respuesta negativa es el criterio mantenido por las Fiscalías de Madrid, Alicante, Córdoba, Málaga, Pontevedra, Salamanca, Sevilla y Murcia. Esta postura se basa fundamentalmente en la opinión de que este tipo de internamiento carece de marco legal, toda vez que tal posibilidad no se refleja en el RD 240/2007 y tampoco cabría aplicar la regulación prevista en la LOEX y el Reglamento correspondiente a tenor de lo dispuesto en el art. 1.3 de aquella, al no ser una medida favorable para aquellos a los que les es impuesta.

Por último, señalar que un año más 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.

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) que han recibido 17 visitas giradas por los respectivos FDE (14 ordinarias y 3 extraordinarias). De la información recibida se puede señalar como relevante los siguientes datos:

El CIE de Madrid está sobresaturado. Según informa la FDE, en el mismo sentido que años anteriores, «sería preciso la construcción de un nuevo centro de mayores dimensiones, compuesto de instalaciones amplías 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 2017 se han llevado a cabo importantes obras y mejoras, quedan otras por concluir o realizar (ampliación de espacios para la práctica de ejercicio físico y deporte, asientos adecuados en los comedores, modificación del sistema de rejas de las habitaciones y establecimiento de un módulo para condenados).

El CIE de Barcelona –tras las obras llevadas a cabo en el 2016– ha mejorado sus instalaciones, apreciándose –según informa el FDE– que, con carácter general, el funcionamiento del CIE se ajusta a la regulación legal y a las resoluciones judiciales. Pese a ello, denuncia una serie de deficiencias: a) carencia de un servicio de interpretación personal y permanente en el centro; b) la no presencia de facultativo médico en el centro en horario de tarde y fin de semana, así como la necesidad de ampliar la dotación de personal de enfermería y facultativos médicos; c) que se debería acondicionar dependencias para la permanencia y seguimiento de internos que no requieran de hospitalización pero que deben estar separados del resto, así como ampliar el espacio y equipamiento del actual Servicio médico; d) debería mejorarse la habitabilidad y equipamiento de habitaciones y zonas comunes; y e) debería instalarse en el servicio médico de un fax propio que permita dar cumplimiento a las directrices que sobre los partes de lesiones en los centros de privación de libertad se fijan en el *Protocolo de Estambul*.

Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles (9 de agosto de 1999: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

Asimismo, el FDE de la provincia, expone que el porcentaje de expulsiones efectivas es muy bajo en relación a los ingresos y ello por las dificultades existentes para expulsar a la mayor parte de los extranjeros procedentes de la costa Mediterránea, los cuales tras un periodo de tiempo en el CIE, son puestos en libertad, lo que conforme a su criterio debería dar lugar «a una profunda reflexión en torno si en todos estos casos el internamiento en el CIE realmente se corresponde con la verdadera naturaleza y finalidad de esta privación de libertad y de estos centros».

Del mismo modo señala que la convivencia del centro es cada vez más problemática, habiendo aumentando los episodios conflictivos. Así durante el año 2017 se han producido 5 motines, aunque se resolvieron sin grave afectación al funcionamiento del Centro. Por último, destaca que se abrieron unas diligencias preprocesales, como consecuencia de una huelga de hambre colectiva en la que participaron 52 internos, constatándose que «no derivaba de eventuales deficiencias en el funcionamiento del centro sino de la preocupación de los internos por su situación de privación de libertad y por la posible expulsión sus países de origen. Las Diligencias fueron archivadas una vez finalizada la huelga de hambre sin que se hubiera producido afectación relevante en la salud de los internos ni alternación significativa del funcionamiento del centro».

El CIE de Las Palmas de Gran Canaria, (Barranco Seco) –según denuncia la FDE– el edificio presenta defectos estructurales que exigen una profunda remodelación, sin que se hayan acometido las obras que se habían anunciado para 2017. Asimismo, también indica que el mobiliario es escaso e inadecuado, reseñando, por último, como en Memorias anteriores, que la asistencia letrada de los internos es muy deficiente. Por último, señala, que, tras numerosas peticiones por parte de Fiscalía, desde el mes de noviembre de 2017 se cuenta con un Asistente Social en el Centro.

El CIE de Tenerife (Hoya Fría), presenta un buen estado de conservación y condiciones adecuadas. Sin embargo, la FDE manifiesta dos preocupaciones: la deficiente atención letrada que reciben los internos y el problema humanitario que se plantea en el momento de la puesta en libertad de una parte importante de ellos, principalmente subsaharianos, por imposibilidad de materializar su repatriación, los cuales carecen de recursos económicos, vínculos familiares o red de

apoyo en nuestro país, agravando su situación la circunstancia de no contar con documentación alguna.

En otro orden de cosas, la FDE, señala la necesidad de revisar los protocolos de actuación a la llegada de las embarcaciones (cayucos), a fin de realizar los controles médicos oportunos que eviten el ingreso de personas con enfermedades graves, incluso contagiosas, al CIE, con el consiguiente riesgo, no solo para el enfermo, sino para el resto de los ingresados.

Respecto al CIE de Algeciras, y su anejo el CIE temporal de la Isla de Mas Palomas, el Fiscal Delegado informa, que las deficiencias que se observan son las mismas indicadas en Memorias anteriores, siendo así que el número de internos ha sido muy escaso durante el año debido al cierre de patios y habitaciones a consecuencia del mal estado que presentaban, no habiéndose producido ingresos de mujeres desde el mes de junio. Los problemas más importantes que plantean las dependencias del CIE de Algeciras son la falta de un cierre automático para las habitaciones, un sistema de calefacción para internos y para los funcionarios, anomalías en sistema eléctrico, carencia de puntos de carga de telefonía móvil y de un sistema de lavandería de ropa para los internos. Resulta asimismo que durante todo el año 2017 el Centro ha carecido de un sistema contra incendio efectivo, si bien a principios del presente año se ha instalado y actualmente se encuentra en funcionamiento.

En las dependencias de Tarifa, se produjeron mejoras tales como la instalación y adecuado funcionamiento del sistema contra incendio, pero se aprecian deficiencias como la carencia de un módulo independiente nuevo para los supuestos de aplicación del art. 89 CP; climatización tanto en las habitaciones de los internos como en las dependencias de los funcionarios; nuevos inodoros y duchas en las habitaciones; apertura automática en las puertas; sala de visitas y locutorio para abogados.

En relación al CIE de Valencia, sólo destacar que estuvo cerrado hasta el 20 de mayo por una plaga de chinches.

El FDE de Murcia, respecto al CIE ubicado en dicha provincia, pone de manifiesto una serie de deficiencias que deben ser corregidas: a) la falta de acceso inmediato a intérpretes cualificados (no existen intérpretes fijos, debiendo utilizarse el servicio de traducción de una empresa); b) la falta de una asistencia letrada permanente, careciendo al respecto de un convenio con el Colegio de Abogados de Murcia; c) la carencia de un sistema de apertura automática de las puertas de los dormitorios.

Destaca igualmente la situación creada por la llegada masiva de pateras a las costas de la región (ha tenido lugar en la Provincia de Murcia la entrada de pateras con cientos de inmigrantes a bordo, muchos de los cuales han sido ingresados en el CIE mientras que otros eran puestos en libertad por imposibilidad material de alojamiento, lo que ocasionó no sólo la saturación del Centro con los consiguientes problemas de convivencia y de todo orden que ello lleva consigo, llegando a estar ocupado por 117 internos casi al límite de su capacidad total, sino el descontento general de los internos ingresados al que compatriotas suyos que acababan de llegar quedaban en libertad). Ello ha sido el origen de un motín (3 de noviembre) que se saldó con la fuga de 27 internos, varios agentes lesionados e importantes daños materiales. Dos días después se produjo un segundo incidente con un nuevo intento de fuga que pudo ser neutralizado con la asistencia de refuerzos de la UPR. Estos hechos, pusieron de manifiesto la deficiencia de recursos, personales y materiales, ante la masiva entrada de extranjeros en el centro. Asimismo, la citada situación, supuso también un problema judicial, teniendo que habilitarse por el Tribunal Superior de Justicia siete juzgados de guardia para dar solución y salida a todos los inmigrantes llegados, autorizándose por el Ministerio del Interior el ingreso de una pluralidad de inmigrantes sometidos a devolución en la aún no inaugurada prisión de Archidona (Málaga).

En efecto, a finales del presente año se habilitó por las causas indicadas el CIE temporal de Archidona, que fue objeto de inspección por el FDE de Málaga. Éste informa que no se apreciaron graves problemas de funcionamiento.

No se relacionan quejas sobre las direcciones de los centros y los funcionarios de policía encargados de su custodia.

En términos generales se valora muy 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.

4.7 Menores extranjeros no acompañados (MENA)

4.7.1 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y EN SITUACIÓN DE RIESGO

En el año 2017 han sido localizados 2.345 menores extranjeros no acompañados llegados a las costas españolas en pateras u otras embar-

caciones similares. Este dato representa un extraordinario incremento de un 398 % en relación al año 2016 (588 MENA), y de un 566 % respecto al número de menores que llegaron por esta misma vía en el año 2015 (414 MENA).

El 97,05 % (2.276) son de sexo masculino, y el resto (69) son niñas. Mayoritariamente proceden de Marruecos (56,33 %), Argelia (19,95 %) seguidos por países del África Subsahariana como la República de Guinea (8,48 %) Costa de Marfil (7,50 %) y Gambia (2,85 %).

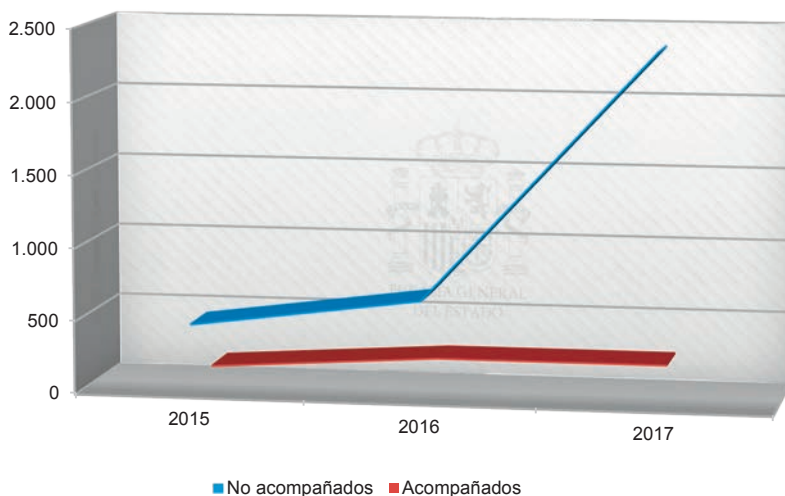
Al igual que en otros años no se disponen de datos cuantitativos sobre los menores que se han introducido en España a través de Ceuta y Melilla, superando la frontera ocultos en vehículo de motor o por otras vías, como paso previo a embarcarse como polizones en buques con dirección a la Península.

Durante el año 2017 llegaron a España por patera un total de 126 niños en unión de adultos (menores acompañados) que afirmaban tener vínculo paterno-materno filial con el niño sin acreditarlo de manera fehaciente. Ello supone un incremento del 17,75 % respecto de los 107 que llegaron por esta vía en el año 2016. De ellos, 52 son de sexo femenino y 74 de sexo masculino. Esos menores proceden en su mayoría de Costa de Marfil (46,03 %), Argelia (18,25 %) y República de Guinea (8.73 %).

Llegada de menores en patera					
No acompañados			Acompañados		
2015	2016	2017	2015	2016	2017
414	588	2.345	59	107	126

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre 2017, figuraban inscritos un total de 6.414 menores bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección. De ellos 581 son niñas y 5.833 son niños. Se ha producido un incremento de 60,47 % respecto de los 3.997 inscritos en el año 2016. El mayor número está siendo acogido por Andalucía (2.209), seguida de Melilla (917); Cataluña (805); País Vasco (695); Madrid (478); Ceuta (261); Comunidad Valenciana (296); Murcia (224); Canarias (123); Castilla-La Mancha (79); Galicia (71); Asturias (70); Castilla y León (46); Aragón (43); Baleares (35); Cantabria (31); Navarra (21); Extremadura (9); y, 1 en La Rioja.

LLEGADA DE MENORES EN PATERA



Hay un total de 1.293 menores, 95 niñas y 1.198 niños, que figuran como «en fuga» lo que significa que existe constancia de que en un momento han estado en contacto con un servicio de protección y lo han abandonado, ignorándose su paradero actual. De ellos, en Andalucía constan 343 en tal situación; 308 en el País Vasco; 266 en Melilla; 142 en Ceuta; 62 en Murcia; 60 en la Comunidad Valenciana; 29 en Cataluña; 16 en Cantabria; 15 en Castilla-León; 14 en Madrid; 12 en Aragón; 9 en Canarias; 8 en Castilla-La Mancha; 7 en Asturias; 1 en Extremadura y 1 en Galicia.

4.7.2 APLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DEL PROTOCOLO MARCO

La STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) Núm. 131/2018, de 31 de enero, además de señalar que el Protocolo no es susceptible de recurso directo sino únicamente sus actos de aplicación, *obiter dicta* establece el deber de los interesados de someterse a las pruebas médicas admitiendo que el concreto artículo que enumera las circunstancias por las que puede dudarse de la fecha de nacimiento de un documento auténtico no supone una extralimitación respecto de la normativa vigente.

El seguimiento del Protocolo en los diversos territorios es correcto, operando diversos modelos de coordinación (reuniones semestrales; reuniones periódicas; encuentros interinstitucionales *ad hoc*; y comunicaciones fluidas entre los diversos interlocutores).

Por el Cuerpo Nacional de Policía se han practicado un total de 379 pruebas de ADN para establecer el vínculo de filiación de menores acompañados de adultos que manifestaban ser los progenitores sin pruebas fehaciente de ello. De ellas, 358 dieron un resultado positivo, 15 negativo y 6 están pendientes.

4.7.3 DILIGENCIAS PREPROCESALES DE DETERMINACIÓN DE EDAD

Durante 2017 se ha incoado un total de 5.600 diligencias preprocesales de determinación de edad, lo que representa un aumento muy notable respecto de las incoadas en 2016 (+88,48 %).

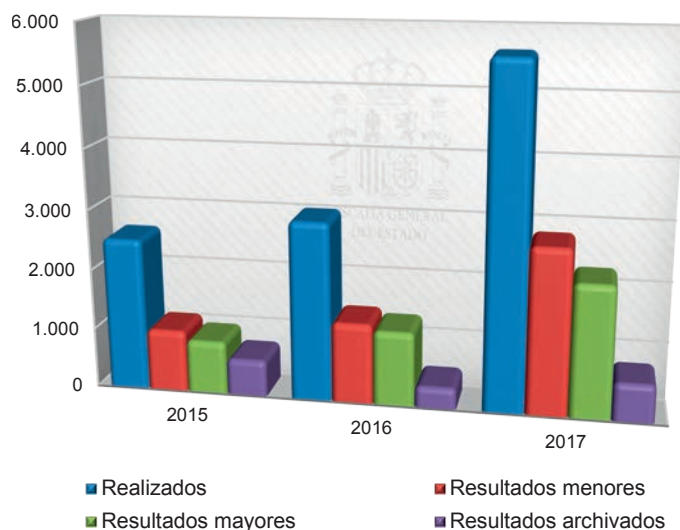
Expedientes de determinación de edad											
Incoados ^(*)			Resultado								
			Menor			Mayor			Archivados ^(**)		
2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
2.015	2.971	5.600	1.033	1.341	2.751	888	1.243	2.205	615	363	644

^(*) Se incluyen las diligencias incoadas y finalizadas y los decretos revisando o denegando la revisión de decretos anteriores.

^(**) Normalmente se archivan por incomparecencia a las pruebas médicas.

Barcelona concentra el mayor número de diligencias realizadas en España (1.116) seguida por Algeciras (844); Almería (668); Granada (569); Melilla (567); Murcia (511), Málaga (304); Ceuta (295) y a distancia Madrid (181); Asturias (75); Valencia (67); Las Palmas (66); Alicante (56) y Guipúzcoa (52).

EXPEDIENTES DE DETERMINACIÓN DE EDAD



En Algeciras (63,1 %); Almería (60,84 %); Málaga (55,92); Granada (57,83 %) y Murcia (57,65 %) han prevalecido los decretos de mayoría de edad. Por el contrario, en Barcelona (84,89 %); Melilla (67,23 %); Madrid (61,871 %); Ceuta (64,82 %) y en Las Palmas (63,15 %) los resultados que han prevalecido han sido los de minoría al igual que en Huelva que de 33 Decretos dictados, 24 han sido de minoría y Gerona que, de 33 diligencias, 21 han finalizado con un resultado de minoría de edad. Muy equilibrados han sido los resultados en Alicante en que un 51,78 % de los decretos dictados han sido de minoría de edad.

4.7.4 SITUACIONES CONFLICTIVAS

Durante el año 2017 se han presentado diversas situaciones de conflicto en el ámbito de la tramitación de expedientes de determinación de la edad de ciudadanos extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad. Unas se refieren a aspectos competenciales (así el FDE de Alicante se queja del incumplimiento del protocolo por los organismos de protección competentes de la Comunidad Autónoma que no comunican al Fiscal el cambio de la edad de los menores ingresados como consecuencia de

la recepción de documentación), otras están relacionadas con la práctica de pruebas médicas (dilaciones al estar encomendadas a los servicios de guardia de incidencias, Jaén; sobre el traslado del presunto menor a presencia del Fiscal, Málaga; traslado indiscriminado de interesados a centros de protección de menores sin reseña previa de la Policía; Pontevedra; limitación de pruebas médicas en determinadas provincias andaluzas (Almería, Granada, Algeciras, Málaga); la falta de uniformidad entre los médicos sobre los criterios científicos seguidos, significadamente entre radiólogos, estomatólogos y forenses; incluso –Cantabria– se relata un supuesto de negativa a informar por los servicios de un determinado hospital); las concernientes a la valoración de documentación del país de origen en los casos de revisión de decretos de mayoría de edad; y las alegaciones de minoría de edad en los centros de internamiento de extranjeros.

Estas dos últimas situaciones de conflicto serán analizadas con detenimiento en el anexo digital de la Memoria.

Sin embargo, en lo que concierne a la problemática de las revisiones de los decretos del Fiscal es preciso señalar que un representante de esta Unidad formó parte de la Delegación española en el examen ante el Comité de Derechos de Niños en Ginebra donde se han residenciado diversas denuncias ante España. Allí tuvo la oportunidad de exponer las líneas básicas del sistema español de determinación de edad, sus garantías, y la posibilidad de dudar de documentos no fiables siempre que el Fiscal justifique razonablemente sobre la falta de fiabilidad del documento.

El sistema español configurado en los artículos 35 LOEX, 48 Ley de Asilo y 12 Ley Orgánica Protección Jurídica del Menor ha sido puesto en entredicho por el Comité de los derechos del Niño en el informe de 2018 (*Observaciones Finales sobre los derechos de la infancia en España*, Observación 47) y es objeto de críticas constantes por algunas organizaciones no gubernamentales que, incluso han acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa interesando la anulación de algunos apartados del Protocolo MENA.

Aunque esa pretensión ha sido rechazada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sentencia Núm. 131/2018, de 31 de enero) es lo cierto que el sistema legal de determinación de la edad vigente debe ser objeto de profunda revisión para adecuarlo a una realidad migratoria que, como ha quedado reseñado, ha desbordado todas las previsiones y no parece que vaya a paralizarse en años sucesivos. El sistema actual –fundado en la atribución al Fiscal, en la mayoría de las ocasiones en servicio de guardia, de la responsabilidad de la adopción de una medida cautelar de *carácter provisionalísima* (decreto de minoría

o de mayoría de edad)– debería ser sustituido por un procedimiento específico de carácter administrativo sometido a recurso judicial directo, con disposición adecuada de personal facultativo especializado que unifique los criterios científicos de valoración. Con ello quedaría garantizado la unidad de criterio y se produciría un efecto corrector en todos los sentidos: eliminaría buena parte de las incertidumbres en los interesados (reconversión de la naturaleza de la decisión adoptada que dejaría de ser una medida cautelar provisionalísima, para convertirse en un acto administrativo recurrible ante la jurisdicción) y limitaría los casos de mayores de edad declarados menores de edad que –como resaltan muchos organismos públicos de protección autonómicos– alteran la normal convivencia en los centros. En todo caso seguiría bajo la coordinación del Ministerio Fiscal el Registro de Menores previsto en el artículo 215 REX.

Por otra parte, en lo que afecta a las alegaciones de minoría de edad en los CIE procede señalar que durante el año 2017 se han efectuado 137 en Barcelona (solo 12 lo eran), 48 en Madrid (ha habido 11 casos en que no se ha podido afirmar con seguridad que tuvieran los 18 años cumplidos). En todos ellos se ha acordado el cese inmediato de la medida de internamiento y el traslado del interno al centro de protección correspondiente. En las Palmas se produjeron 3 alegaciones de minoría de edad, resultando mayores en los tres casos.

La forma de determinar la edad varía según los territorios. La Fiscalía de Barcelona mantuvo diversos contactos y reuniones con los distintos actores institucionales implicados la materia (Fiscalía de Menores, Dirección del CIE, Juzgados de Control, Colegio de Abogados y Juzgado Decano) a fin de estudiar la problemática y establecer un protocolo consensuado de actuación. Como fruto de ellos llegó al acuerdo de que sean los Jueces de Control de Estancia de Barcelona los que asuman la tramitación y resolución de las alegaciones de minoría de edad.

Los tramites sustanciales de dicho Protocolo son los siguientes: a) la decisión sobre practicar o no pruebas de determinación de edad debe ir precedida de comprobaciones y valoraciones previas como la consulta del Registro de menas, la revisión de antecedentes documentales, el examen directo del interno que alega, y la valoración de las circunstancias en que se produce la alegación; b) la alegación y las decisiones que se toman al respecto por el Juzgado de Control son comunicadas al Juzgado de Instrucción que acordó el internamiento así como a las Secciones de Menores y de Extranjería de la Fiscalía Provincial. En caso de resultar menor, la resolución de puesta en libertad le corresponde al Juzgado de Instrucción que acordó el interna-

miento y a la dirección del centro, con remisión de testimonio íntegro de lo actuado a la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial a fin de, en su caso, proceda a la apertura el correspondiente expediente de protección, dictar decreto de determinación de edad y hacer las correspondientes anotaciones en el Registro de menas.

Atribuyendo al Juez de Control de Estancia se asegura la inmediatez, el contacto directo con el interno y se evitan las dilaciones que representan los tortuosos exhortos dirigidos al Juez de Instrucción que autorizó el internamiento.

En Madrid, la forma de actuación es desigual. El Juzgado de Instrucción Núm. 6 en funciones de control de estancia, sin comprobar previamente el Registro de MENAS, y si existe Decreto con anterioridad, viene ordenando practicar pruebas médicas para fijar su edad, y si como consecuencia de ello el interno pudiera ser menor de edad pone tal circunstancia en conocimiento del director del Centro y del Servicio de Menores de la Fiscalía. Los otros dos Juzgados de Control de Estancia, esto es los Juzgados 19 y 20 de Instrucción, ante las referidas quejas, comprueban si existe respecto al interesado decreto de determinación de edad y si se le practicaron ya las oportunas pruebas médicas, y sólo en el caso de que no sea así, acuerdan practicar las mismas y el reconocimiento forense del interno, poniendo su resultado en conocimiento de la Dirección del Centro y del Órgano Judicial que acordó su internamiento, así como de los Servicios de Menores y Extranjería de la Fiscalía Provincial de Madrid. El director del CIE ante un resultado de minoría de edad acuerda la inmediata puesta en libertad del interno y su ingreso en un Centro de protección La Fiscalía de Madrid interviene a veces con posterioridad, a petición del centro de protección, acordando un examen forense para fijar una edad concreta.

En Las Palmas, desde el año 2013 y tras diversas resoluciones judiciales de la Audiencia Provincial de Las Palmas es el Juzgado de Control de Estancia el que acuerda las pruebas y el Juez que autorizó el internamiento el que decide sin que intervenga la Fiscalía. No obstante, la Fiscalía de Las Palmas ha intervenido en el 2017 en una alegación de minoría de edad que se llevó a cabo en el CIE de Aluche en Madrid. Esta persona, de nacionalidad marroquí, llegó inicialmente en patera a Lanzarote. Su abogado aportó tres partidas de nacimiento marroquíes, sin ningún tipo de legalización o apostilla que éste traía consigo: dos consistían en formularios sin rellenar, y uno se encontraba debidamente cumplimentado a bolígrafo, pero con una tachadura en el nombre. Realizadas las pruebas óseas (ortopantomografía y radiografía del carpo), valoradas por los médicos que las habían efectuado, pero también valo-

radas por dos forenses junto a un examen físico y de caracteres sexuales secundarios del presunto menor, se determinó que era mayor de edad y así se estableció en el correspondiente decreto. Se acordó su devolución administrativa y se solicitó su ingreso en el CIE. Nada dijo el interesado en la comparecencia ante el Juez de Instrucción sobre su minoría de edad siendo específicamente preguntado sobre ello, negándose a declarar. Es posteriormente en el CIE cuando vuelve a manifestar que es menor de edad ante un nuevo letrado al que entrega una nueva partida de nacimiento distinta a las tres que portaba en el momento en el que fue localizado. Tiene un nuevo formato y no está legalizada. La Fiscalía de Las Palmas vuelve a mantener el mismo criterio de la mayoría de edad, por cuanto el documento si bien determinaba que una persona era menor de edad, no justificaba que esa persona fuera realmente el que la presentaba. Vuelve a aportarse un nuevo documento, una fotocopia de un presunto certificado de empadronamiento, sin que, por parte del letrado del interesado se remitiera el documento original. El documento contenía defectos que podían verse a simple vista. El abogado del interesado denunció a España ante el Comité de derechos del niño por la actuación de la Fiscalía. La Fiscal solicitó informes a la policía marroquí a través del enlace policial que Marruecos tiene en España que tras cotejar sus huellas señaló que ese presunto menor, no era quien decía ser en la partida de nacimiento que le había hecho llegar a su abogado en Madrid, sino otra persona, concretamente su hermano. El presunto menor era una persona que además tenía antecedentes policiales, era mayor de edad, y había utilizado los datos y la partida de nacimiento de su hermano para hacerse pasar por él.

4.7.5 REPATRIACIONES

En el año 2017 se ha culminado con éxito cinco repatriaciones. Dos menores argelinos localizados en Almería sobre las que el Fiscal informó favorablemente, dos menores paraguayas sobre las que el Fiscal informó favorablemente al no ser apta la madre biológica de las menores residente en España para mantener su guarda y tener una familia extensa en su país de origen dispuesta a acoger a las mismas y un menor albanes que se encontraba en Toledo. Asimismo, se ha producido el regreso con sus familias de un menor alemán que se encontraba en Ciudad Real y tres niños rumanos, dos estaban en Ciudad Real y uno en Toledo.

En alguna ocasión se ha acudido erróneamente al procedimiento de repatriación. Es el caso de una menor nacional del Congo, víctima de trata, tutelada por los servicios sociales portugueses y que iba a declarar como testigo en un procedimiento portugués. Las autoridades

portuguesas la reclamaban y la entrega de la menor a las mismas se dilató por el seguimiento del procedimiento de repatriación en que el abogado que se le nombró se oponía a la misma.

4.8 Registro Civil

Durante el año 2017 se han producido algunos episodios que han exigido una actuación concertada en el Fiscal de Sala de los Civil y el de extranjería dirigida a extremar las cautelas en la tramitación de las inscripciones de nacimiento efectuadas en la Ciudad de Melilla. Ello derivó de un informe de la Guardia Civil en la que se ponía en nuestro conocimiento que se vienen detectando una serie de conductas que por su reiteración pueden ser indicadoras de un nuevo sistema utilizado por las redes dedicadas al favorecimiento de la inmigración clandestina, consistente en que mujeres embarazadas de nacionalidad marroquí, no residentes ni empadronadas en Melilla, cuando se encuentran en momentos muy cercanos al parto se trasladan a esa Ciudad Autónoma para dar a luz. Una vez inscrito el nacimiento son reconocidos como hijos por un ciudadano español al que previamente se le ha abonado una cierta cantidad de dinero y que, obviamente nunca ha tenido relación con la madre.

En el ámbito de nacionalidad la Fiscal del Registro Civil Central Único señala que al igual que en años anteriores, de acuerdo con el criterio mantenido por la DGRN, el principal motivo por el que se deniega la adquisición de la nacionalidad española por opción es la falta de garantías de la documentación aportada en los expedientes a fin de acreditar la relación de filiación entre el menor y el padre o madre nacionalizado español (Costa de Marfil, Malí, Senegal, Ghana, entre los más frecuentes). Cuando la inscripción en el Registro español se ha practicado en virtud de los documentos extranjeros, se ha detectado con posterioridad en algún caso, que el mismo carecía de legitimidad, provocándose la incoación de los correspondientes expedientes de cancelación.

En expedientes de adquisición de nacionalidad española que afectan a ciudadanos saharauis persisten, al igual que en años precedentes, los problemas de identificación y las faltas de garantías de los certificados expedidos por las autoridades de la República Árabe Saharaui Democrática por su falta de reconocimiento estatal. En algunos de estos expedientes se ha apreciado un cambio de criterio por parte de los Jueces Encargados, en el sentido de que se ha acordado la inscripción de nacimiento y de la nacionalidad española, o no se ha tenido por iniciado el expediente solicitado por el Fiscal para la cancelación de la declaración de la nacionalidad española o la falta de competencia del Registro Civil del domicilio para la declaración de la naciona-

lidad. El Fiscal, con base en lo informado en el respectivo expediente y la doctrina mantenida por la DGRN, ha interpuesto 18 recursos que se encuentran pendientes de resolución.

5. SEGURIDAD VIAL

5.1 Introducción

Cuando se escriben estas líneas las cifras de siniestralidad son similares a las del año pasado, pero pervive el debate público acerca del repunte experimentado globalmente en los tres últimos años frente al descenso de los anteriores. Ha de reiterarse que es revelador del interés que sigue suscitando en la opinión pública la seguridad vial y también de la ausencia de un análisis en profundidad de su entidad, sus causas y las respuestas que merece. Pese a la mejora de los datos estadísticos de la DGT, todavía está pendiente, como venimos diciendo, el tratamiento científico de los factores de siniestralidad que derivan de sus bases de datos, así como de las del Servei de Trànsit de Cataluña y la incidencia de la utilización del automóvil en el parámetro de número de accidentes por kilómetros recorridos.

De otra parte, es preciso insistir en que sólo deben valorarse, de conformidad con los criterios de la UE, períodos temporales amplios y no anuales. Reiteramos lo dicho en Memorias anteriores: «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, 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 (...)».

Es el momento de un Pacto de Estado con aprobación parlamentaria en el que con valoración de lo conseguido hasta el presente se rea-

lice decididamente un compromiso de futuro que lo es por la tolerancia, la convivencia en las vías públicas y el bienestar y modelo de ciudad que se desea y que por tanto incluya junto a las anteriores, propuestas concretas en la estrategia de movilidad sostenible. En ella es imprescindible acordar las líneas maestras de una nueva ley de seguridad vial.

5.2 Actividad del Fiscal de Sala, Fiscales Adscritos y Fiscales Delegados

5.2.1 LA RED DE SEGURIDAD VIAL

La tarea de unificación de criterios técnico-jurídicos que compete al Fiscal de Sala y Fiscales Adscritos de conformidad con las Instrucciones 5/2007 y 1/2015 FGE se ha consolidado a través de las consultas de los Fiscales Delegados, Foro Virtual de Seguridad Vial y de los seguimientos de los procedimientos tramitados en los Juzgados por homicidio y lesiones imprudentes de singular gravedad de los arts. 142 y 152 CP prescritos en la Circular 10/2011 e Instrucción citada 1/2015 a los que más adelante nos referimos. En el apartado 4.5 se desarrolla la tarea unificadora de mayor relevancia impulsando la doctrina jurisprudencial de la Sala Segunda sobre los delitos viales de peligro.

De otra parte se han producido avances en los proyectos de investigación científica con consecuencias jurídicas a que nos referimos en Memorias anteriores, como en el derivado del Convenio de 2015 sobre osteogénesis imperfecta, la enfermedad llamada de «huesos de cristal», y así en las Jornadas de diciembre del año pasado de la Fundación Mapfre –que lo suscribió junto con otras entidades y lo impulsa particularmente– se han sentado las bases para la elaboración de un nuevo documento que recoja los últimos avances.

Asimismo, en el proyecto sobre mejora operativa de los controles de drogas de cara a sentar criterios depurados de intervención penal, elaboración de un acta de signos y pautas o normas sobre los aparatos salivares y analítica de laboratorio tras las experiencias de los controles dirigidos en la vertiente penal por la Fiscalía en Sevilla y Málaga.

En estos temas y en materia de radares, controles de alcoholemia, manipulación de tacógrafos y tecnologías del automóvil sobre la que de nuevo redacta el apartado correspondiente debe resaltarse la extraordinaria tarea del Fiscal Adscrito don Mario Sanz Fernández-Vega. Participa en grupos de trabajo conjunto con los expertos de la DGT y de las Policías de Tráfico. Ha adquirido una formación científica de primer orden sobre estas cuestiones, además de su muy destacada aportación técnico-jurídica en los seguimientos de que se habla más adelante.

Destaca del mismo modo en todas las tareas encomendadas y en particular en los elevados conocimientos jurídicos sobre el nuevo Baremo del Seguro y su difusión en el ámbito del MF donde centraliza todas las consultas, la Fiscal Adscrita Dña. Rosa María Pérez Martínez, que dedica una parte sustancial de su trabajo a las que proceden de todas las Fiscalías. En las Jornadas que ha dirigido este pasado año ha aportado un completo estudio no sólo sobre toda la bibliografía científica y jurisprudencial en torno a la Ley 35/2015, sino sobre el llamado derecho de daños, materia en la que se ha convertido en verdadera experta de alcance nacional. Se halla en estos momentos en pleno trabajo sobre la elaboración de un Código de Buenas Prácticas en torno a la aplicación de la Ley 35/2015 articulado mediante Convenio entre MF, entidades aseguradoras, Asociaciones de Víctimas, Colegios de Abogados y Dirección General de Seguros que colabore a que las víctimas cobren con prontitud sus indemnizaciones, sean respetados sus derechos, se subsanen sus irregularidades y haya transparencia en el sector y que estará suscrito a finales de año. Ha elaborado además con el mismo rigor por su elevada preparación jurídica el apartado referente a la utilización de drones en el tráfico viario.

Los Fiscales Delegados de Seguridad Vial, y conviene insistir en ello, son una referencia científica y jurídica en el territorio provincial y autonómico, habiendo creado un modelo de conexión operativa con las Policías Judiciales de Tráfico en las investigaciones y eficaz en el ajuste de ellas y de los atestados a los criterios unificados del Fiscal de Sala que se extienden así al ámbito policial y se traducen en el elevado número de condenas por delitos de peligro viales de los arts. 379-385 CP a que nos referiremos. Sin necesidad de adscripción orgánica, de hecho, trabajan ya en el modelo futuro de Fiscal Instructor. Al mismo tiempo realizan seguimientos de los procedimientos por delitos de homicidios y lesiones imprudentes de los arts. 142 y 152 CP impulsando su celeridad y la protección de los derechos de las víctimas.

Destacamos, con dificultad dado el compromiso de todos, entre otros a la Fiscal Delegada de Madrid que lleva personalmente desde el comienzo todas las diligencias previas de la Fiscalía por estos delitos, formula el escrito de acusación, asiste al juicio oral y formaliza en su caso el recurso, habiendo logrado en un elevado número de casos reducir las demoras, promover sentencias de condena ajustadas a la gravedad de los hechos y la pronta satisfacción de las responsabilidades civiles y defensa de los derechos de las víctimas, manteniendo continuos contactos con las Policías de Tráfico.

La Fiscal Delegada de Navarra trabaja con la misma eficacia y dedicación en el ámbito procesal y de coordinación policial y en idén-

ticos términos la Fiscal Delegada de Tarragona. En los delitos de peligro de los arts. 379-385 CP subrayar la excelente tarea del Fiscal Delegado de Albacete en las conformidades. En el estudio y atención a los accidentes de tráfico por atropello de especies cinegéticas de tanto relieve en Castilla y León y en coordinación policial, la Fiscal Delegada de Zamora. Del mismo modo los Fiscales Delegados formulan iniciativas y proyectos de orden científico y jurídico relacionados con la seguridad vial expuestos en sus Memorias y respecto de los que por su extensión sólo se pueden ejemplificar. Así el Fiscal Delegado Autónomo de Galicia impulsa en la Comunidad Autónoma un estudio de la siniestralidad de la tercera edad y en concreto de la comprobación de las aptitudes para la conducción en relación con los exámenes y pruebas de los Centros de Reconocimiento Médico de conductores (CRC) que han generado algunas diligencias penales. En este territorio autónomo y con la supervisión del Fiscal de Sala se ha dictado por el Fiscal Superior la Instrucción 1/2017 sobre realización de informes criminológicos, en casos de multirreincidentes, por las Policías Locales especializadas, que adjunta Protocolos para su elaboración científica tendentes a presentar en el Juzgado un informe sobre causas de la persistencia en el delito y pronóstico de riesgo para el futuro. Por su parte el Fiscal Delegado de Alicante ha logrado que todos los Ayuntamientos de la provincia asuman la necesidad de llevar a cabo controles de drogas y se realicen en un elevado número, operando las Policías Locales con protocolos de actuación, incluso hospitalaria, y criterios de derivación a la vía penal, previa formación específica en el IVASPE, logrando de este modo los fines preventivos de concienciar sobre el grave peligro del consumo de drogas en la conducción.

Finalmente resaltar el impulso dado este año a la presencia en Iberoamérica de la Especialidad de Seguridad Vial con la excelente intervención del Fiscal Delegado de Seguridad Vial de Andalucía en la Asamblea anual de la Federación Iberoamericana de Víctimas de la Violencia Vial (FICVI) que ha tenido lugar en Guatemala y la inminente en Argentina de la Fiscal Delegada de Córdoba comprometida en esta tarea para participar en el Foro Iberoamericano de Policías dedicados a la educación vial. En Guatemala según reseña el primero con sólo un parque de 3.500.000 vehículos hay 2.058 muertos y 9.802 heridos anuales, no existiendo una autoridad con competencias unificadas de tráfico, ni control en la expedición de permisos de conducir, ni seguro obligatorio, lo que es expresivo de la situación general en Iberoamérica. Las víctimas esgrimen la Carta Iberoamericana de derechos 2012 y tratan de concienciar con enorme mérito y su testimonio personal a la sociedad y a las instituciones.

5.2.2 LOS SEGUIMIENTOS DE HOMICIDIOS Y LESIONES IMPRUDENTES DE SINGULAR GRAVEDAD: ACTIVIDAD DEL FISCAL DE SALA

La principal tarea de coordinación de la Unidad de Seguridad Vial, como decíamos, se realiza a través de los expedientes de seguimiento de los procedimientos por homicidio y lesiones imprudentes de singular gravedad (en especial medulares y cerebrales) de los arts. 142 y 152 CP prescritos en la Circular 10/2011 e Instrucción citada 1/2015. En este ámbito se ha desarrollado una ingente actividad: así, en 2017 se han incoado 193 nuevos expedientes, un número ligeramente superior a los 189 del año anterior, sobre todo si se tiene en consideración que, a diferencia de lo que ocurría en años precedentes en que se producían innumerables remisiones de simples atestados y documentos de mero trámite que daban lugar a incoaciones superfluas, la práctica totalidad de los nuevos expedientes se abren por remisión de escritos de acusación visados para su supervisión. Asimismo, en 2017 se han evacuado por la Unidad de Seguridad Vial 1.024 oficios a los Fiscales Delegados, en parte de trámite en expedientes de seguimiento, pero también, en un importante número, de fondo, relativos a supervisión de escritos de acusación y sentencias, resolutorios de cuestiones planteadas desde la Red u orientadores de la actividad instructora en procedimientos concretos, algunos de especial trascendencia.

En cuanto a los seguimientos de especial trascendencia merece destacarse la sentencia de septiembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Penal n.º 1 de Ávila por el accidente de autobús de Tornadizos en que fallecieron nueve personas, resultando heridas otras veintidós y cuya causa fue la distracción del conductor debida a no haber respetado los horarios de conducción y descanso. La Audiencia Provincial (AP) en vía de recurso de la defensa, pese a no apreciar la atenuante de dilaciones indebidas como muy cualificada en los términos del art. 66.1 número 2, rebajó la pena a 2 años de prisión (la calificación fue de grave imprudencia estimada en nueve delitos de homicidio imprudente y los correlativos de lesiones imprudentes) y, al interesarse la vía de aclaración por el MF ante el manifiesto error, respondió que permitía la atenuación el art. 66.2, estableciendo el insólito criterio doctrinal de que esta norma admite la derogación o no aplicación del régimen penológico del art. 77 en los supuestos concursales.

Asimismo, en cuanto al siniestro de Castuera (Badajoz) al que nos referimos el año pasado, en que fallecieron cinco menores en 2014 y que fue originado por una máquina retroexcavadora que provocó el vuelco del autobús en que viajaban aquéllos, ya ha sido dictada en

septiembre de 2017 sentencia firme por la AP de Badajoz que confirma en su integridad la condena de instancia.

Por otra parte, cabe citar que, a finales del pasado año, en el siniestro de autobús tramitado por los Juzgados de Cieza (Murcia), ocurrido en noviembre de 2014 en que fallecieron catorce personas y más de cuarenta resultaron heridas de distinta consideración por distracción y relevantes infracciones de tráfico, ya se ha formulado escrito de acusación contra el conductor del autobús por catorce delitos de homicidio por imprudencia grave y los correspondientes delitos de lesiones.

Y otro tanto ocurre en el accidente de autobús de agosto de 2008 ocurrido en Oropesa de Mar (Castellón), en que resultaron fallecidas nueve personas y múltiples heridas; tras una dilatada instrucción ya se ha evacuado escrito de acusación en 2017 contra los responsables (gerente y jefe de mantenimiento) de la empresa de transportes del autobús siniestrado por las deficiencias que presentaba en su conservación y mantenimiento de los neumáticos, que se sitúan en el origen del accidente, por nueve delitos de homicidio por imprudencia grave y los correspondientes de lesiones.

Finalmente, en cuanto al accidente de autobús ocurrido en marzo de 2016 en el término de Freginals (Tarragona), relacionado con la somnolencia del conductor, del que conocen los Juzgados de Amposta, en cuyo procedimiento –conocido como el del fallecimiento de las estudiantes de Erasmus– se investigan trece delitos de homicidio por imprudencia grave y más de cuarenta delitos de lesiones imprudentes, se halla aún en fase de instrucción y pendiente de la resolución del recurso de apelación interpuesto por el MF en septiembre de 2017 contra el auto de sobreseimiento provisional del Juzgado instructor.

5.3 Las tecnologías del automóvil y la utilización de drones

5.3.1 TECNOLOGÍAS DEL AUTOMÓVIL

5.3.1.1 *Coches autónomos y conectados. Situación actual*

Vivimos momentos de un desarrollo tecnológico inusitado en las tecnologías del automóvil. No se trata sólo de los avances en la comunicación del usuario con el vehículo a través del teléfono móvil, y así la posibilidad, que ya proporcionan algunas marcas, de arrancar el vehículo o aparcarlo de forma remota como si se tratara de un coche de radiocontrol; o la presentación de los llamados coches voladores en el último salón del automóvil de Ginebra, que ya comercializan algunas compañías con entregas previstas a corto plazo, en 2020, y con los

problemas regulatorios que ello conllevará. Nos referimos sobre todo a la implantación, cada vez más cercana, de los denominados coches autónomos y conectados.

En materia de conectividad y coches conectados, ya la comunicación de la Comisión Europea de 20 de julio de 2010 COM (2010) 389 final hablaba de los vehículos del futuro y propugnaba la implementación de los llamados «sistemas de cooperación» a través de los cuales los vehículos intercambian datos entre sí e interactúan con las infraestructuras para reducir el riesgo de accidente y aumentar la fluidez del tráfico.

Esto es ya casi una realidad: las primeras pruebas de comunicación entre vehículos tuvieron lugar hace más de una década y actualmente ya existen vehículos comercializados en EE. UU. con capacidades de comunicación con elementos de la infraestructura, como los semáforos; en esta línea, algunas marcas ya anuncian el lanzamiento en EE. UU. de coches conectados en 2021 que serán capaces de comunicarse, a través de la tecnología inalámbrica, con otros vehículos del entorno.

Estas posibilidades de conectividad entre vehículos serán decisivas para intercambiar información y detectar riesgos de seguridad, evitando colisiones, como por ejemplo un frenazo espontáneo del vehículo precedente por un obstáculo inesperado. Para la efectividad de estos sistemas y que quede margen de reacción ante el riesgo imprevisto es imprescindible una suficiente velocidad de transmisión de los datos –se habla de la frontera de los 20 milisegundos de cadencia–, que sólo las redes 5G serán capaces de proporcionar (las actuales redes se sitúan entre los 50 y 100 milisegundos). La relevancia de estos sistemas de conectividad para reducir la siniestralidad ya ha sido puesta de manifiesto por la National Highway Safety Administration (NHTSA) de EE.UU., ofreciendo en 2017 el dato de que podrán evitar 600.000 accidentes cada año y disminuir los costes derivados de ellos en una cifra aproximada de 70.000 millones de dólares.

En el otro plano, el de los coches autónomos, su implantación, al decir de los expertos, será una realidad a corto o medio plazo. Partiendo de la clasificación propuesta por la SAE (Society of Automotive Engineers) de los niveles de conducción autónoma (0 a 5), que es la que viene siendo generalmente aceptada, más allá del nivel 0 (vehículos tradicionales sin ninguna automatización) ya existen en nuestras calles vehículos comercializados con niveles de automatización 1 y 2 SAE, no sólo *premium* sino también de marcas generalistas. Los primeros –nivel 1– son capaces de controlar el desplazamiento longitudinal o lateral –no ambos a la vez– (son los que incorporan

sistemas de control adaptativo de velocidad de cruce que acelera, frena y puede mantener la distancia de seguridad, o de aparcamiento asistido limitado que actúa sólo sobre la dirección). Pero también existen en el mercado muchos modelos de nivel 2 SAE que cuentan con piloto automático temporal para autopistas, asistentes para atascos o aparcamiento asistido completo –actúa no sólo sobre la dirección, sino también el acelerador y freno–.

Más allá de lo anterior, esto es, de la comercialización de vehículos con ciertos automatismos (nivel 1 o 2 SAE), podemos preguntarnos hasta dónde llegan en la actualidad los avances del coche autónomo y qué nos depara un futuro próximo. En este sentido podemos afirmar que ya existen circulando en función de pruebas vehículos de nivel 4 SAE. En este nivel 4 de automatización el vehículo no sólo controla el desplazamiento longitudinal y lateral y detecta y responde ante situaciones de riesgo (nivel 3), sino que cuenta con un sistema de respaldo que toma el control del vehículo y mantiene la conducción autónoma hasta que desaparece aquella situación, por lo que el conductor ya no es necesario (a diferencia del nivel 3), aunque sí recomendable –como el volante o los pedales– pues el sistema sigue limitado por la posibilidad de que en determinadas condiciones de funcionamiento el vehículo se detendría cuando aquellas hagan imposible mantener la conducción.

Así, podemos afirmar que existen ya determinadas empresas que desde noviembre de 2017 prueban en EE.UU., en concreto en las calles de la ciudad de Phoenix (Arizona), vehículos de nivel 4 SAE sin conductor de seguridad y en condiciones de tráfico real (hasta entonces era necesario el respaldo de un conductor que se hiciera cargo del vehículo en determinadas condiciones). Y, aún más allá, existen fabricantes que han adelantado en el reciente salón de Ginebra el lanzamiento de vehículos de nivel 5 SAE –máximo nivel de automatización– para un futuro muy próximo. En el nivel 5 SAE el conductor es absolutamente prescindible y el vehículo no necesita volante ni pedales, pues puede circular autónomamente en cualesquiera condiciones de tráfico, respondiendo ante cualquier evento que altere aquellas y manteniendo la marcha. Así, algunas marcas han señalado que en 2020 las pruebas de vehículos prototipo de nivel 5 SAE se habrán generalizado y que a mediados de la década de 2020 ya se podrán comercializar.

Ahora bien, una vez dibujada esta panorámica, los dos últimos accidentes con víctimas mortales protagonizados por vehículos autónomos en marzo de 2018, uno en que resultó fallecido el conductor del vehículo y en el otro atropellada una mujer que cruzaba la calzada,

han reavivado el debate sobre su seguridad y generado múltiples dudas sobre la imputación de responsabilidades en casos de siniestro. Insistimos por ello, siguiendo la línea de las consideraciones hechas en la Memoria de hace dos años, en la necesidad, cada vez más urgente a la vista del avance tecnológico en esta materia, de desarrollar, según ya recomendaba la *Declaración de Ámsterdam sobre cooperación en el campo de la conducción automatizada y conectada* y la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, *con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho Civil sobre robótica*, un marco normativo para el despliegue de la conducción automatizada y conectada en todos sus aspectos: cambios regulatorios, uso de datos, privacidad y protección de datos, ciberseguridad, definiciones comunes de conducción automatizada y conectada, cooperación internacional y sistemas de imputación de responsabilidad (responsabilidad civil y seguros).

5.3.1.2 *Las denominadas «cajas negras» (Event Data Recorder) y su influencia en la reconstrucción de accidentes*

Siguiendo la línea iniciada en la Memoria del año pasado, en que nos referimos a las nuevas posibilidades de investigación y reconstrucción de accidentes que proporcionaban los datos contenidos en el llamado *Event Data Recorder* (en adelante EDR) del que disponen todos los vehículos con ciertos sistemas de seguridad pasiva, actualizamos el estado actual de esta cuestión.

Este nuevo método de investigación, que comenzó a utilizarse en España por los Mossos d’Esguarda en 2015, ha dado lugar al análisis por este cuerpo de 199 casos de distinta gravedad desde esa fecha, habiéndose utilizado en 2017 en la reconstrucción de 68 accidentes. En algunos de ellos la nueva metodología ha sido determinante para la imputación de responsabilidades, incluyendo las penales: así, citando algunos supuestos, se ha podido acreditar a través de los datos obtenidos del EDR la falta de parada ante una señal de stop y la correlativa imprudencia del conductor que no lo respetó, la responsabilidad en un adelantamiento al poder acreditarse el exceso de velocidad con el que circulaba y la cinemática de la colisión con análisis de tiempos y distancias —que hubiera resultado imposible de determinar con los medios tradicionales al disponer el vehículo de ABS impeditivo de la localización de huellas de frenada—, o la prueba de un probable estado de somnolencia en el conductor que se sale de la vía con un ligero exceso de velocidad, sin ejecutar ninguna maniobra de frenada ni de giro para evitar el obstáculo con el que colisionó.

La problemática esencial de este sistema novedoso de investigación sigue radicando en la dificultad de acceso, en ocasiones, a los datos almacenados en el EDR. A diferencia de EE. UU., en que la normativa NHTSA 49 CFR Part. 563 de 2006, posteriormente modificada hasta que en 2014 impuso la obligatoriedad para todos los fabricantes de permitir el acceso al fichero de datos registrados en caso de colisión, en el ámbito de la UE sólo se cuenta con las recomendaciones que efectuó el Proyecto VERONICA de la Comisión Europea en su informe final de 2009 (*Vehicle Event Recording based on Intelligent Crash Assessment VERONICA II Final Report –EC Contract No. TREN-07-ST-S07.70764*), por lo que, insistimos en la conclusión ya señalada el año pasado de la necesidad de desarrollar un marco regulatorio sobre esta materia.

5.3.2 UTILIZACIÓN DE DRONES

En el universo de soluciones tecnológicas aplicadas a la seguridad vial son ya varios los países europeos que, como Francia, Reino Unido o Portugal, han comenzado a emplear de manera incipiente los drones o aeronaves pilotadas por control remoto (RPA, del inglés *Remotely Piloted Aircraft*) en la vigilancia del tráfico.

No obstante, su enorme potencial de observación, versatilidad y reducido gasto, perfilan un futuro inmediato en el que el papel de estas aeronaves trascenderá la detección de las infracciones viarias para convertirse en pieza clave del ecosistema tecnológico de las carreteras y ciudades inteligentes. La mejora de sus prestaciones, fundamentalmente de su autonomía y de la calidad de las ópticas, las refuerzan como herramientas de gran utilidad en la prevención de accidentes al transmitir en tiempo real información precisa sobre las condiciones climatológicas, el estado de la vía o las incidencias del tráfico. Asimismo, pueden ser muy efectivas en la optimización de la capacidad y el tiempo de respuesta de los servicios de emergencia al permitir la localización de los vehículos siniestrados y la evaluación de sus consecuencias y el estado de los heridos de forma temprana aun cuando se produzcan en vías congestionadas o de difícil acceso.

En materia de investigación de accidentes, la posibilidad de grabación de la escena del accidente las perfila como potente herramienta en la reconstrucción de los hechos suponiendo un importante ahorro de medios y tiempo para los cuerpos investigadores.

En materia de movilidad la incorporación de los drones en las ciudades y carreteras inteligentes permitirá una gestión más coordinada y

activa del tráfico con utilidades que van desde la localización de plazas de aparcamiento, a la minimización de los atascos, con el consiguiente ahorro energético, menor impacto ambiental y, en definitiva, repercutiendo favorablemente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Otras aplicaciones ya en uso de los drones como la supervisión e inspección de puentes y otras infraestructuras repercuten, sin duda, en un mejor mantenimiento de las vías y en definitiva de la seguridad vial.

Ahora bien, junto a los beneficios que puede reportar esta tecnología puntera al servicio de la sociedad, el desarrollo imparable que han experimentado los sistemas no tripulados y la integración de su uso generalizado en el sector civil abre nuevos retos en materia de seguridad y protección de la privacidad que exige un marco normativo *ad hoc* que garantice el respeto de los bienes jurídicos en juego.

Dando respuesta a esta necesidad, en el ámbito comunitario, la Comunicación de la Comisión Europea de 8 de abril de 2014 sobre *Una nueva era en la aviación* buscaba abrir el mercado de la aviación al uso civil de RPA's de manera segura y sostenible. La Declaración aprobada en la Conferencia de Riga el 6 de marzo de 2015 urgía a desarrollar una normativa europea con carácter inmediato y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) abordó la revisión normativa de seguridad aérea con el objetivo de permitir las operaciones con drones en toda Europa a partir de 2016, estando prevista la aprobación de una legislación comunitaria mínima con relación al vuelo de los drones en el espacio aéreo común de cara a la creación del denominado U-Space (espacio comunitario de control de tráfico aéreo automatizado).

En España el Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, *por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto* ha venido a desarrollar y ampliar el marco normativo adoptado inicialmente por la Ley 18/2014. La nueva regulación prevé ya un régimen normativo específico para las operaciones de policía de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de guardacostas, servicios de aduanas, misiones de vigilancia del tránsito viario y operaciones del Centro Nacional de Inteligencia, en el que se atiende, según explica el preámbulo de la norma, a sus singularidades propias. Marco regulatorio que se ha visto complementado recientemente con la publicación del *Plan Estratégico de Drones para el desarrollo del sector civil de los drones para los años 2018-2021* del Ministerio de Fomento.

Paralelamente la DGT ha anunciado un *Plan Estratégico de Medios Aéreos*, dirigido a potenciar la observación aérea en el control del tráfico y la detección de infracciones viarias reforzando los actuales helicópteros con avionetas y drones de coste más reducido.

Por último, y en lo que se refiere al preocupante aspecto de la protección de la privacidad en el uso de una tecnología definida por el Supervisor Europeo de Protección de datos en noviembre de 2014 como altamente intrusiva, la Agencia Española de Protección de Datos publicó en octubre de 2014 una guía para la evaluación del impacto en la protección de datos personales de las tecnologías que pueden causar graves perjuicios en la privacidad de las personas (entre otras, los drones), previsiones que se han visto reforzadas con la publicación del RD 1036/2017 en el que expresamente se establece como obligación general para todos los operadores (art. 26) la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en materia de protección de datos personales y protección de la intimidad en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, *de Protección de Datos de Carácter Personal* y en la LO 1/1982, de 5 de mayo, *de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*, sus normas de desarrollo y normativa concordante, así como con la inminente entrada en vigor del Reglamento (UE) 2016/679 *de Protección de datos* cuyo art. 35 establece la obligación para el responsable del tratamiento de realizar la evaluación del impacto de las operaciones, antes de realizarlas, en la protección de datos personales en particular si utiliza nuevas tecnologías que, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas.

5.4 Cuestiones procesales y jurídico penales de los delitos viales. Referencia a la aplicación de la reforma de los delitos imprudentes y del sistema de valoración de daños

5.4.1 APLICACIÓN DE LA REFORMA DE LOS DELITOS IMPRUDENTES POR LO 1/2015: DISTINCIÓN ENTRE IMPRUDENCIA GRAVE Y MENOS GRAVE

En esta materia, una vez transcurridos más de dos años de la entrada en vigor de la LO 1/2015, pueden reiterarse casi en su totalidad las mismas consideraciones que se hacían en la Memoria del año pasado. Así como en el marco de actuación del MF el Dictamen 2/2016 se ocupó de la construcción sustantiva de las nuevas categorías de imprudencia y ofreció criterios de actuación procedimentales, en el plano propiamente jurisdiccional son pocas, y no siempre unívocas, las resoluciones judiciales que se han ocupado de esta configuración dogmática en el ámbito del tráfico viario, según revelan los Fiscales Delegados en sus Memorias, existiendo AP que no han dictado sen-

tencia alguna sobre la cuestión, por lo que podemos insistir, nuevamente, en la ausencia de un cuerpo de doctrina de la jurisprudencia menor que ofrezca criterios.

Coinciden en general los Fiscales Delegados en la idea de que el ámbito de aplicación de la imprudencia grave no se ha visto modificado; es más, a diferencia de lo que ocurría en la situación anterior a la reforma, en que no era infrecuente el recurso al juicio de faltas para tramitar conductas imprudentes de gravedad, su desaparición ha podido contribuir a que la imprudencia grave haya recuperado gran parte de su ámbito de actuación, investigándose en sede de Diligencias Previas, que sólo se transforman en juicio por delito leve una vez depurada la instrucción del procedimiento cuando aparecen circunstancias que la degradan.

En línea con lo anterior, se sigue produciendo la polarización procedimental de la que ya se hablaba el año pasado en torno a la incoación de Diligencias del art. 774 LECrim con una depurada investigación o al archivo *a limine*, y sigue siendo anecdótica la incoación directa de procedimientos por delito leve de imprudencia menos grave, según refieren en su mayoría los Fiscales Delegados, llegando algunos a afirmar que en su territorio no se ha celebrado ningún juicio por delito leve en el ámbito de la siniestralidad vial.

Ahora bien, se ha invertido en parte la tendencia de los Juzgados de instrucción, advertida el año pasado, hacia el dictado de autos iniciales de archivo o de sobreseimiento libre sin una mínima investigación. No son pocos los Delegados que coinciden en afirmar que el mecanismo de los recursos ha funcionado en estos casos y en el ejercicio actual se han corregido las disfunciones por los Juzgados sin necesidad de recurrir, de suerte que, existiendo indicios de imprudencia, el proceso no se cierra (o se transforma en delito leve) sino tras practicar una al menos mínima instrucción (aportación de atestados, informes técnicos o informes forenses) que determine la entidad o gravedad de la imprudencia y la concurrencia o no de resultados típicos, lo que es un paso relevante para la protección de los derechos de las víctimas como indica el Dictamen, que ha gozado de general consideración en las resoluciones de los Tribunales.

5.4.2 APLICACIÓN DE LA LEY 35/2015 SOBRE BAREMO DEL SEGURO

El seguimiento de la reforma introducida en la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (LRCSCVM) por la Ley 35/2015 arroja un panorama muy similar al que ya describimos en la Memoria del pasado ejercicio. El tiempo

transcurrido desde su entrada en vigor y el escaso número de pronunciamientos judiciales, especialmente en la jurisdicción penal donde a la drástica disminución del número de procedimientos tras la reforma de la imprudencia se une la frecuente renuncia al ejercicio de la acción civil por parte de los perjudicados, aún no resultan suficientes para afirmar la existencia de praxis o líneas interpretativas consolidadas sobre las cuestiones más controvertidas de la nueva legislación que ya se dejaron apuntadas en el Dictamen 3/2016 del Fiscal de Sala. La mayoría de los pronunciamientos habidos hasta la fecha se han producido en la jurisdicción civil sin que revistan singular relevancia.

Entre las disfunciones aplicativas mencionadas en las Memorias de las fiscalías territoriales cabe destacar la relativa a la deficitaria investigación de aquellas circunstancias personales, familiares y económicas de la víctima que son determinantes para la cuantificación de la responsabilidad civil conforme a las exigencias del nuevo sistema legal valorativo. Si bien formalmente se cumple con el mandato contenido en el art. 776.1 LECrim en ocasiones supone una simple lectura de la hoja de información de derechos, sin que el perjudicado llegue a conocer su alcance real.

Desde las fiscalías se ha instado la colaboración de los letrados de la administración de justicia para que se instruya y requiera a víctimas y perjudicados, desde el momento mismo del ofrecimiento de acciones, la información y documentación necesaria facilitando al efecto cuestionarios con los datos relevantes que deben ser cumplimentados en función del daño sufrido (lesiones temporales, secuelas, muerte). No obstante, la acogida de esta iniciativa ha resultado bastante desigual, de modo que en algunos territorios los cuestionarios no son entregados a las víctimas hasta que el fiscal lo solicita expresamente en fase intermedia, como diligencias complementarias al amparo del art. 780.2 LECrim, con la consiguiente demora en los procedimientos, otras veces tal petición es denegada desde el entendimiento de que no son diligencias necesarias para la tipificación de los hechos.

En estas condiciones, la desinformación opera en contra de las víctimas y de la celeridad en la tramitación de los procedimientos, por ello se han mantenido reuniones con los responsables de las Policías Judiciales de Tráfico a fin de impulsar la indagación de estas circunstancias durante la instrucción de las diligencias policiales, si bien trasladan la dificultad que esto conlleva dada la carencia de medios y la delicada situación anímica de los afectados en los momentos inmediatos al siniestro.

Por ello es del máximo interés explorar nuevas iniciativas como la llevada a cabo en 2017 por el Fiscal Delegado de Alicante remitiendo

tales formularios a los colegios de abogados con excelente acogida, o la elaboración de protocolos de actuación como el seguido por la Policía Local de Madrid en colaboración con la Oficina de Coordinación para la Atención a la Víctima.

Asimismo, persiste en algunos territorios la insuficiente adaptación de los informes médico-forenses a las reglas del nuevo sistema de valoración, si bien de forma cada vez más residual.

En otro orden de cosas, la nueva regulación ha incrementado el número de perjudicados que llegan a acuerdos indemnizatorios con las aseguradoras al margen del proceso, de modo que es frecuente que renuncien al ejercicio de la acción civil, bien en el marco del proceso penal, bien evitando acudir a la vía civil, tendencia ésta que si bien en parte puede responder a las mejoras normativas introducidas en el nuevo sistema, con una mayor clarificación de las partidas resarcitorias y su valoración, también puede ser indicativa del efecto inhibitorio que ha producido en los perjudicados la despenalización de las faltas y el nuevo baremo, resultando en una situación de desequilibrio entre perjudicados y aseguradoras en la que la disyuntiva entre aceptar la oferta de la compañía o afrontar un costoso procedimiento judicial de resultado incierto y dilatado en el tiempo se salda a favor de la opción más sencilla. Situación de desequilibrio que no se ha visto corregida por el mecanismo de la mediación que apenas se está aplicando, pese a que es la única salida posible, junto a la jurisdicción civil, en aquellos casos en que la vía del IML se ve cercenada por no haberse efectuado oferta motivada. La falta de previsión legal sobre la fiscalización de estos acuerdos extrajudiciales por una autoridad independiente, salvo que se vean afectados menores o discapacitados, está llevando a que los perjudicados acepten indemnizaciones inferiores a las baremadas bien por desconocimiento, bien empujados por la situación de vulnerabilidad en que quedan tras el accidente.

En relación con el procedimiento previsto en el art. 7 LRCSCVM, resulta especialmente preocupante la habitualidad con que las compañías aseguradoras no acompañan las ofertas motivadas del pertinente informe médico definitivo cuando los perjudicados acuden a los IML al amparo de lo previsto en su apartado 5 y ello pese a que conforme a los arts. 7.3.c) y 37 carece de validez la oferta motivada que no lo adjunte. Esta práctica (tendente a ahorrar costes a las aseguradoras) obliga a los médicos forenses a dictaminar en base a informes o datos médicos en ocasiones insuficientes, lo que resulta un despropósito teniendo en cuenta que los tiempos del procedimiento previsto en el art. 7 hasta que los IML tienen entrada, les impide la posibilidad de examinar al lesionado de forma temprana y seguir la evolución de las

lesiones, comprometiendo el decisivo papel de los forenses como peritos valoradores independientes en la resolución extrajudicial de las reclamaciones. Por ello sería importante que recuperasen, con la correspondiente reforma legislativa, las pericias de tráfico, devolviéndoles la facultad de examinar a los lesionados durante la evolución de las lesiones sin esperar al mecanismo de la oferta motivada.

Por lo expuesto, no es de extrañar que la mayoría de las resoluciones judiciales sobre la Ley 35/2015 y las dos recomendaciones publicadas hasta la fecha por la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración (creada por la disposición adicional primera de la Ley 35/2015) tengan por objeto el procedimiento de reclamación extrajudicial, la oferta y respuesta motivada y la aportación de informe médico en el caso de oferta o respuesta motivada, en este último caso con una cuestionable interpretación restrictiva de la necesidad de aportación del informe médico definitivo por parte de la aseguradora establecida en el art. 37.3 LRCSCVM, según la cual la aseguradora puede basar su oferta en la documentación médica aportada por el lesionado en determinados supuestos (cuando haya coincidencia entre la reclamación previa y la oferta motivada, cuando solo se reclamen lesiones temporales y/o secuelas que deriven de un traumatismo menor de columna vertebral si el lesionado no aporta informe médico pericial y en los casos de traumatismos menores de columna vertebral sin secuelas).

En cuanto a la oferta motivada se establece que la buena práctica exige que no se lleven a cabo «ofrecimientos» resarcitorios al perjudicado que no se materialicen a través del procedimiento de la oferta motivada, ni que se condicione el contenido de la misma a la aceptación de «ofrecimientos» previos telefónicos, verbales o por escrito. En este sentido, el Consejo General de la Abogacía y UNESPA han firmado un Convenio de colaboración para que los Abogados y las entidades aseguradoras, de forma voluntaria, puedan establecer comunicaciones por vía electrónica en la gestión de reclamaciones derivadas de daños personales, pidiendo la indemnización correspondiente y, por otra, que las Entidades Aseguradoras puedan cumplir con las obligaciones legales de emisión de ofertas y respuestas motivadas.

Por último, y en relación con la interpretación del nuevo art. 13 resulta de interés el auto del Pleno de las Secciones Penales de la Audiencia Provincial de Huelva de 10 de octubre de 2017 en el que, siguiendo la interpretación defendida por la Fiscalía, se considera que ante la falta de claridad de la expresión legal «en los casos de fallecimiento» que permite el dictado de auto de cuantía máxima cuando el procedimiento finalice por auto que ponga fin al mismo sin declaración de

responsabilidad, dicho auto debe dictarse también respecto de los que resultaron lesionados en el siniestro en que hubo al menos un fallecido siempre que lo soliciten.

5.4.3 CIRCULACIÓN POR LAS VÍAS PÚBLICAS DE VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL (VMP)

Responden a las innovaciones tecnológicas y a planteamientos de movilidad urbana y su proliferación y ausencia de regulación específica son generadoras de situaciones de riesgo. Se acomodan a la definición del Anexo I.6 del Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial –en adelante LSV– (concepto de vehículo que circula por las vías públicas), y su fabricación y comercialización están sujetas a la Ley 21/1992, de 16 de julio, *de Industria*. No tienen la condición de vehículo de motor al no ser objeto de regulación europea ni estar previstos en el Real Decreto 750/2010 que la desarrolla por lo que no necesitan autorización administrativa para la conducción ni aseguramiento obligatorio y el que los utiliza no ostenta la condición jurídico-vial de peatón, definido en el anexo I.4 como «persona que sin ser conductor transita a pie por las vías o terrenos a que se refiere el art. 2».

De conformidad con la Instrucción 16/V-124, de 3 de noviembre de 2016, de la DGT, las competencias para regular su circulación corresponden a la Autoridad local conforme al art. 7.a) y b) LSV quien podrá autorizar en las calzadas su circulación por vías expresamente autorizadas y asimismo por aceras, zonas peatonales, parques o habilitar carriles especiales con las limitaciones precisas por razón de seguridad. Los VMP y ciclos de más de dos ruedas destinados a recorridos turísticos o de ocio requerirán autorización municipal previa, según se indica. Las potestades administrativas ejercitadas a través de Ordenanza para autorizar la circulación por las calzadas y zonas peatonales tienen un discutible fundamento en el art. 7 mencionado. En particular cuando se trata de vehículos que pueden alcanzar velocidades máximas de hasta 45 km/h como los ciclomotores regulados en el anexo I.9 y con una masa que puede alcanzar los 300 kg y ángulos peligrosos susceptibles de provocar lesiones en atropellos.

La falta de una normativa específica mínima de carácter general que unifique los conceptos de vehículos en general, de vehículos a motor, ciclomotores, vehículos eléctricos, juguetes, etc... a efectos de las distintas competencias concurrentes de la DGT, Dirección General de Seguros y el Ministerio de Industria acarrea diversos problemas en relación con la necesidad de licencias para conducir, homologaciones,

obligatoriedad de aseguramiento, lugares habilitados para circular y en el ámbito que nos es propio, del concepto penal de vehículo a motor o ciclomotor y, por tanto, la aplicabilidad de los delitos de riesgo de los arts. 379 a 384 CP.

Aparte de los criterios establecidos por la DGT en la Instrucción citada, residenciar su regulación en las potestades administrativas de las entidades locales ha conducido, hasta la fecha y salvo excepciones, a un vacío normativo que deja desprotegidos a los restantes usuarios de los espacios públicos urbanos y muy especialmente a los peatones más vulnerables, como niños y personas de edad avanzada, teniendo en cuenta, además, que la falta de registro de identificación, permiso de circulación, exigencia de aseguramiento y de conocimientos previos para su manejo aumentan las posibilidades de incurrir en utilidades negligentes.

Por ello, resulta imperiosa la necesidad de abordar una regulación mínima que, con la oportuna coordinación entre las Administraciones Públicas competentes, incluya las autorizaciones, condiciones de uso, aseguramiento y limitaciones de circulación de los referidos vehículos como recordaba el Defensor del Pueblo en su Recomendación de 22 de marzo de 2017.

5.4.4 EL DELITO DEL ARTÍCULO 385 CP

Frente a la escasa aplicación, como revelan las estadísticas expuestas en el último apartado, del delito del artículo 385 CP en el que el bien jurídico protegido es el estado de las vías públicas y las infraestructuras correspondientes, el llamado en la UE tercer pilar de la seguridad vial, el Fiscal de Sala tiene en preparación el Dictamen 1/2018, a punto de emitirse al redactarse estas líneas.

5.4.5 DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA SALA SEGUNDA TS SOBRE DELITOS VIALES DE PELIGRO. EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD EN LA PÉRDIDA DE VIGENCIA POR PÉRDIDA DE PUNTOS

La Reforma operada por la Ley 41/2015 en el art. 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 Segunda TS.

Los logros impulsados por el MF en este punto con la Circular 10/2011 e instrumentos estatutarios posteriores se han visto completados en su integridad por la doctrina jurisprudencial del TS, tras la

primera sentencia dictada en la nueva vía impugnatoria, la STS 210/2017, de 28 de marzo (cuya doctrina reiteran las SSTS 495/2017, de 29 de junio, y 531/2017, de 11 de julio), que confirmó el criterio de la Circular sobre la existencia de delito del art. 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 a que aludimos en la Memoria anterior.

Así las SSTS 369/2017, de 22 de mayo, 699/2017, de 25 de octubre, y 715/2017, de 31 de octubre (cuyo criterio se mantiene por otras muchas posteriores, entre las más recientes las SSTS 32/2018, de 22 de enero, y 36/2018, de 24 de enero), estimaron los recursos del MF preparados con la coordinación de la Fiscal Delegada de Toledo que realizó una excelente tarea y Fiscal de Sala frente a la doctrina de la AP Toledo que exigía un plus de desvalor al comportamiento típico de la conducción sin permiso o con su vigencia perdida por el régimen de puntos (maniobra incorrecta, infracción, antecedentes).

También sobre la responsabilidad civil en delitos de peligro de los arts. 379 y ss. con daños atípicos (art. 382) sostenida por la Circular y contradicha por la AP de Girona, lo que implicaba que en los Juzgados no se emplazaba a las compañías aseguradoras ni a los propietarios de los vehículos como responsables civiles, ni se tasaban los daños ni se emitían los informes de sanidad cuando se prevé ya de inicio que las lesiones no requerirán de tratamiento médico. Con la coordinación del Fiscal de Sala y la asimismo excelente tarea del Fiscal Delegado de Girona la STS 390/2017, de 30 de mayo (con doctrina reiterada por la STS 513/2017, de 6 de julio), estimó el recurso preparado al efecto para posibilitar en beneficio de las víctimas de accidentes de tráfico que en el proceso penal se resarzan todos los daños y lesiones originados en el accidente sin necesidad de acudir a un nuevo proceso civil.

La STS 612/2017, de 13 de septiembre (cuyo criterio reitera la STS 735/2017, de 15 de noviembre), sanciona los frecuentes supuestos de fraude de ley en el delito de conducción con pérdida de vigencia por pérdida de puntos consistentes en obtener antes de la declaración administrativa un permiso de conducir de otro país. Lo relevante sobre todo de esta sentencia es haber recogido en su integridad y literalmente la doctrina que plasmamos en la Memoria del año anterior y que fue trasladada y aceptada por la Fiscalía del Tribunal Supremo sobre territorialidad de las infracciones generadoras de la pérdida de puntos y de su consiguiente sanción de pérdida de vigencia. En su Fundamento 7.^a se dice «De conformidad con los artícu-

los 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. (...) En definitiva, los comportamientos infractores del Anexo II de la LSV y la consiguiente pérdida o detracción de puntos 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. Así lo entiende la Instrucción 10/S-119 de 8-6-2010 de la DGT que permite la inscripción, previa constancia de los datos identificativos del conductor en los obligados términos del art. 87.4 LSV, en el Registro de Conductores e Infractores del art. 76 del Reglamento de Conductores (...). La pérdida de vigencia afecta sólo y consecuentemente a la imposibilidad legal de conducir en territorio nacional para el infractor, con lo que se evita no sólo la impunidad sino también la discriminación con los nacionales y se favorece el llamado espacio europeo de seguridad vial en el que avanza la Directiva UE de persecución transfronteriza de infracciones de tráfico 2015/413, de 11 de marzo.»

La trascendente resolución obliga a su aplicación inmediata con la aplicación informática oportuna. En coherencia con esta doctrina y con la atribución al organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico de su carácter de Punto nacional de Contacto (art. 99 LSV) en aplicación de la Directiva 2015/413, se le debe considerar asimismo autoridad de ejecución de la Ordenes de Investigación Europea respecto de procedimientos administrativos por infracciones de tráfico en países en que son recurribles ante la jurisdicción penal [arts. 4.b) y c)] de la Directiva 41/2014, de 3 de abril) en el Proyecto en curso de modificación de la Ley 23/2014, conforme a lo informado por el Consejo Fiscal el 20-9-2017. Significaría aliviar la indebida carga de trabajo que asumen los Juzgados y Fiscalías, teniendo en cuenta que la DGT por lo dicho cuenta además con los recursos oportunos para esta tarea y que la inmensa mayoría de procedimientos administrativos contemplados lo son por vulneraciones de la legislación de seguridad vial.

Las SSTS 436/2017, de 15 de junio, y 725/2017, de 11 de diciembre, por su parte matizan el concepto de conductor como sujeto activo bajo la estela del anexo I.1 que lo define como persona que maneja el mecanismo de dirección del vehículo, bastando para la conducción un mínimo desplazamiento o decurso espacio temporal como en las maniobras de aparcar o desaparcarse. Por su parte la STS 55/2018, de 31 de enero, interpreta el ámbito espacial del delito del art. 384 conforme al art. 1 del Reglamento de Circulación y lo extiende al parking de propiedad municipal utilizado bajo autorización por una plantilla de 300 policías locales para sus vehículos particulares y custodia de los oficiales, entendiendo que no procede la exclusión del art. 1.2.c), párrafo 2.

5.5 La proposición de LO sobre modificación del homicidio y lesiones imprudentes y el nuevo delito de abandono del lugar del accidente

La Proposición surgida de un colectivo liderado por Anna González, viuda de un ciclista atropellado por el conductor de un camión que abandonó el lugar del accidente, pretende la supresión de la norma concursal del art. 382, la agravación de la pena cuando hay pluralidad de resultados en los delitos imprudentes y el diseño de un delito de fuga o abandono del lugar del accidente.

La primera observación es que la modificación de los arts. 142 y 152 CP, pese a referirse en exclusiva a él, no se aplica sólo al ámbito del tráfico viario, sino a todas las modalidades imprudentes y por tanto a las que tienen lugar en los siniestros laborales, así como a los accidentes aéreos, ferroviarios y marítimos, imprudencias médicas y en general a todas las esferas de la vida diaria en las que se producen negligencias con resultado de muerte.

En esencia, la reforma proyectada suprime la norma concursal del art. 382 CP, contempla una cláusula de agravación de los tipos de injusto imprudente de los arts. 142 y 152 que permite motivadamente imponer la pena superior en uno o dos grados en la extensión que se estime conveniente «(...) si el hecho revistiera notoria gravedad y hubiere afectado a la integridad física de una pluralidad de personas con un resultado constitutivo de delito». Por último, en el art. 382 crea el delito de abandono del lugar del accidente cuyo sujeto activo es el implicado en él, graduándose las penas según que la persona hubiera sufrido lesiones constitutivas de delito o hubiera fallecido, e imponiendo la pena de privación del derecho a conducir cuando previsiblemente existan víctimas de gravedad o fallecidos.

El Fiscal de Sala en su comparecencia en la Comisión de Justicia como experto el 11-2-2018 propuso la eliminación de los párrafos idénticos del inciso segundo de los arts. 142.1 y 152.1 que constituye la otra novedad (*A los efectos de este apartado, se reputará en todo caso como imprudencia grave la conducción en la que concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 379 del Código Penal*), por su innecesariedad y por estar contemplados los delitos del art. 379 en el art. 382. De otra parte remarcó que la supresión del art. 382, aisladamente considerada, vuelve a la situación anterior a la Reforma de 2007 en la que se imponían las penas en su grado mínimo, reduce la respuesta penal en contra de lo que se afirma en el Preámbulo, y puede perjudicar los derechos civiles de las víctimas, dado que la previsión del actual texto sobre resarcimiento de la responsabilidad civil que se hubiera originado, funda la interpretación de que las responsabilidades civiles han de quedar resueltas en el procedimiento penal, incluyendo las procedentes de lesiones o daños materiales atípicos (STS 390/2017, de 30 de mayo, ya citada, ajustada al criterio de la Circular FGE 10/2011). En cuanto a las elevaciones de penalidad en los delitos imprudentes subrayó la máxima discrecionalidad judicial que se otorga y la dificultad de ajustar la norma de los arts. 142.3 y 152.3 a las exigencias del principio de legalidad y tipicidad con agravación facultativa de la pena como el presente, en este caso en dos grados.

En cuanto al llamado delito de fuga del art. 382 expuso una sumaria indicación histórico-legislativa. La ley de 17 de julio de 1951 incorporó al Código Penal, dentro de los delitos contra la libertad y seguridad, en el art. 489 bis el delito de omisión de socorro con un tipo básico idéntico al actual, estructurado en torno a un resultado de peligro manifiesto y grave, y cuyo bien jurídico según la doctrina jurisprudencial es la solidaridad, pero como instrumento para la protección de bienes jurídicos o intereses vitales o primarios en situación de desamparo, siendo preciso constatar en el proceso lesiones de gravedad que lo fundamenten. Por su parte en la legislación penal especial de tráfico (art. 5 de la ley de 9 de mayo de 1950 y 7 de la ley de 24 de diciembre de 1962), se creó un delito formal, sólo para la circulación, llamado de fuga basado en el abandono del lugar, hubiera o no peligro, y que desapareció en la ley de 8 de abril de 1967.

El delito de fuga proviene de la legislación anglosajona, es el *leaving the scene of an accident*, más coloquialmente *hit and run*, habiéndose extendido, entre otras a la alemana (CP art. 142) y francesa (Code de Route art. 231.1) y en ellas se comprenden en ocasiones

también los resultados de daños materiales. El bien jurídico protegido es aquí la Administración de Justicia o las potestades de la Administración y de la Policía para el control e investigación de accidentes del ámbito específico del tráfico rodado. Desde esta óptica examinamos el nuevo art. 382. En esencia el tipo es el mismo que el de las leyes penales especiales de 1950 y 1962, con una mayor ampliación de las conductas punibles, pues el sujeto activo no es el causante material sino el implicado en el accidente. Ha de tenerse en cuenta que desde 1967 desapareció este delito y los casos de fuga sin concurrir objetivamente una situación de peligro pasaron a estar regulados por la legislación administrativa, actualmente en los arts. 51 LSV y 129 del Reglamento de Circulación, y en ellos se describen con amplitud todos los deberes exigibles que fundamentan el injusto del nuevo art. 382 cuando se ha producido un accidente. Los incumplimientos están sancionados en los arts. 75.c), 76.q) y 80 LSV con la pena de multa que puede llegar a los 200 euros.

Estos comportamientos no deben pasar, después de más de 50 años, de la sanción de multa de escasa cuantía actual a la de delito con las penas reseñadas en el art. 382 sin hacer una rigurosa depuración de la respuesta penal a la luz del principio de intervención mínima. La tutela penal debe alcanzar en todo caso los supuestos de abandono del lugar cuando hay fallecimiento inmediato, excluidos del art. 195, salvo su consideración como delito imposible. Asimismo, el sujeto activo debe ser no el implicado sino el causante material del accidente. Fuera de los fallecimientos convendría acotar el ámbito del nuevo art. 382. En cualquier caso, para estos supuestos de menor gravedad y para los demás, el legislador cuenta como alternativa a la pena con la respuesta de la sanción administrativa, que podría perfeccionarse incrementando las sanciones con pérdida de puntos de hasta el máximo.

5.6 La estadística de procedimientos judiciales

5.6.1 INTRODUCCIÓN

El volumen de actividad judicial y del Ministerio Fiscal en el ámbito de la delincuencia vial en España en 2017, sea cual fuere el repunte de siniestralidad final de ese año, permanece, en esencia, constante y estabilizado, con un leve descenso del número de procedimientos penales y escritos de acusación del Ministerio Fiscal, y un incremento, aún más ligero, en la cifra de sentencias condenatorias por los delitos viales de peligro de los arts. 379-385 CP.

5.6.2 LA EFICACIA Y CELERIDAD DE LA RESPUESTA PENAL. PROCEDIMIENTOS INCOADOS POR DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL, ESCRITOS DE ACUSACIÓN Y SENTENCIAS. MENCIÓN ESPECIAL A LOS JUICIOS RÁPIDOS

5.6.2.1 *La eficacia y celeridad de la respuesta penal*

La estadística de procedimientos judiciales revela que en el ejercicio de 2017 se han presentado por el Ministerio Fiscal 76.260 escritos de acusación por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379 a 385 CP, el 29 % del total de las 262.319 acusaciones formuladas en todo tipo de procesos por cualesquiera delitos, y han recaído 81.951 condenas por tales delitos viales, que suponen el 32 % del total de las 254.608 recaídas por toda clase de delitos. Estos porcentajes, prácticamente idénticos a los del año anterior, reflejan que, desde un punto de vista puramente numérico, un tercio de la actividad judicial se despliega en el ámbito de la delincuencia vial: una de cada tres acusaciones se formulan y una de cada tres condenas se dictan por los delitos de peligro contra la seguridad vial.

Es más, cuatro de cada cinco (81 %) acusaciones por delitos contra la seguridad vial se formulan por los trámites de las llamadas Diligencias Urgentes de juicio rápido, por lo que podemos seguir afirmando, como en Memorias anteriores, que en el ámbito de la delincuencia vial en España las respuestas punitivas se producen en la inmensa mayoría de los casos de forma inmediata, en los breves plazos de los juicios rápidos, por lo que insistimos otro año más en la celeridad y, por tanto, eficacia de la justicia penal en materia vial, más allá de su importancia cuantitativa, con unas tasas de resolución –a las que luego nos referimos– cercanas al 100 % entre procedimientos incoados y resueltos, lo que revela nuevamente su efectividad en este ámbito. En la misma línea, los datos estimativos que reflejan las Memorias provinciales de los Fiscales Delegados confirman las afirmaciones de años previos, en el sentido de que alrededor del 90 % estimado de las sentencias de condena lo son de conformidad, lo que ha permitido la ejecución inmediata de las 55.890 penas de privación del derecho a conducir y 2.075 pérdidas de vigencia del art. 47.3 CP acordadas en 2017, ejercicio en que, en cuanto al resto de penas, se han impuesto algo más de 53.000 penas estimadas de multa y 25.494 penas de trabajos en beneficio de la comunidad.

5.6.2.2 *Evolución de los procedimientos incoados, escritos de acusación y sentencias condenatorias.*

Una primera aproximación a la estadística de la delincuencia vial en España obliga a reflejar en primer lugar los datos de procedimien-

tos iniciados en 2017, tanto como Diligencias Previas como Diligencias Urgentes, por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 CP y su evolución interanual. Este primer indicador sólo constata el volumen de actividad judicial (asuntos ingresados), independientemente de su resultado, que vendrá dado por la interpretación de los otros dos indicadores (acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal y sentencias condenatorias dictadas) a los que luego nos referimos. Los datos de procedimientos incoados se reflejan en la siguiente Tabla:

Diligencias previas Diligencias urgentes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Art. 379.1 CP . .	789	1.542	805	1.063	1.003	1.021	752	818	902	813
Art. 379.2 CP . .	53.750	56.138	71.181	84.352	73.778	72.430	69.340	61.346	61.177	59.466
Art. 380 CP . . .	1.221	2.673	2.901	3.058	2.799	2.587	2.384	2.310	2.658	2.761
Art. 381 CP . . .	125	285	402	313	315	318	204	190	204	190
Art. 383 CP . . .	1.337	2.277	1.977	2.087	2.087	2.070	1.884	1.550	1.583	1.819
Art. 384 CP . . .	29.548	46.753	32.405	49.267	37.993	36.017	33.883	31.231	31.262	30.875
Art. 385 CP . . .	985	890	740	510	535	411	396	482	417	379
Total	87.755	110.558	110.411	140.650	118.186	114.854	108.843	97.927	98.203	96.303

Si bien se aprecia una disminución en el número de asuntos ingresados en 2017 respecto del año anterior, el descenso no es relevante y se confirma la tendencia a la estabilidad de las cifras de procedimientos incoados, por lo que puede insistirse en la conclusión de que el volumen de actividad judicial de los últimos tres años en el marco de la delincuencia vial permanece prácticamente inalterable después de las acusadas fluctuaciones experimentadas en los años precedentes.

Sentado lo anterior, entramos ahora en el análisis más depurado del resultado de esa actividad judicial, que proporcionan los otros dos indicadores señalados, a saber, escritos de acusación presentados por el MF y sentencias condenatorias recaídas: en 2017 se constata una nueva disminución del número de acusaciones (aproximadamente un 4 % menos que el año anterior), pero, al contrario de lo que ocurría el año pasado, el número de sentencias condenatorias se incrementa –muy ligeramente– en un 1,3 % respecto de 2016. En cualquier caso, los porcentajes de variación son tan tenues que confirman la estabilidad de ambos indicadores en la serie interanual. La siguiente Tabla refleja tales datos de evolución, con distinción por tipos delictivos:

Comparativa 2015-2017	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016	Acusaciones MF 2017	Sentencias 2017
379.1 CP.....	426	477	514	450	517	445
379.2 CP.....	50.740	52.523	48.857	50.552	46.057	51.085
380 CP.....	1.731	1.683	1.826	1.661	1.887	1.817
381 CP.....	150	129	162	101	147	102
383 CP.....	2.325	2.501	2.155	2.384	2.199	2.441
384 CP.....	26.115	25.923	25.909	25.652	25.418	26.032
385 CP.....	42	47	40	31	35	29
Total.....	81.529	83.283	79.463	80.831	76.260	81.951

5.6.2.3 Las tasas de resolución

La siguiente Tabla refleja las tasas de resolución positiva (cociente entre el número de asuntos resueltos por sentencia condenatoria y los ingresados) correspondientes al año 2017 y su evolución respecto del año anterior:

Delitos CSV	DP+DU 2017	Sentencias 2017	Tasa resolución 2017	Tasa resolución 2016
379.1 CP.....	813	445	0,54 (54 %)	0,49
379.2 CP.....	59.466	51.085	0,85 (85 %)	0,82
380 CP.....	2.761	1.817	0,65 (65 %)	0,62
381 CP.....	190	102	0,53 (53 %)	0,49
383 CP.....	1.819	2.441	1,34 (134 %)	1,50
384 CP.....	30.875	26.032	0,84 (84 %)	0,82
385 CP.....	379	29	0,07 (7 %)	0,07
Total.....	96.303	81.951	0,85 (85 %)	0,82

Los datos constatan un incremento generalizado en las tasas de resolución, si bien con leves variaciones y una tasa global ligeramente superior a la del año pasado, en la misma línea de estabilidad apuntada. No es sino consecuencia del descenso experimentado en el número de procedimientos y el correlativo incremento del de sentencias condenatorias. En cualquier caso, dado el elevado porcentaje de asuntos resueltos por sentencia condenatoria (85 %), se puede seguir insistiendo en la conclusión de una más que aceptable asunción de las acusaciones del Ministerio Fiscal por los Juzgados y Tribunales de enjuiciamiento en el ámbito de los delitos viales de peligro, a la que

sin duda ha contribuido la función de unificación de criterios llevada a cabo en el seno de la Fiscalía por la Circular 10/2011 e instrumentos posteriores de coordinación. Con otra conclusión ulterior en la que se viene insistiendo en las Memorias de años previos: si los datos de sentencias de condena se complementaran con los de otras resoluciones de fondo definitivas –sentencias absolutorias y autos de archivo– se podría afirmar que la práctica totalidad de los procedimientos incoados por delitos viales en España se resuelven con absoluta rapidez, con cifras estimadas muy cercanas a la igualdad entre asuntos ingresados y resueltos, lo que dice mucho de la celeridad de la respuesta penal en este tipo de delincuencia.

Finalmente, desde el punto de vista territorial, la distribución de las sentencias de condena por Comunidades Autónomas en 2017 se refleja en la siguiente Tabla, en la que destacan numéricamente, por este orden, Cataluña, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana:

CC.AA.	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total
Andalucía.....	35	7.560	466	22	274	5.874	2	14.233
Aragón.....	29	1.110	46	0	33	395	0	1.613
Asturias.....	3	1.293	39	3	25	446	0	1.809
I. Baleares.....	4	1.663	42	1	65	746	0	2.521
I. Canarias.....	13	2.582	59	16	86	1.488	0	4.244
Cantabria.....	0	603	18	1	25	222	0	869
Cataluña.....	169	8.420	312	24	446	5.000	6	14.377
Extremadura.....	4	870	37	2	39	338	5	1.295
Galicia.....	32	3.485	122	3	181	1.820	3	5.646
La Rioja.....	1	340	10	0	9	110	0	470
Madrid.....	67	7.047	169	9	392	2.963	3	10.650
Murcia.....	5	1.910	40	0	79	1.030	1	3.065
Navarra.....	3	704	14	4	31	321	0	1.077
P. Vasco.....	11	2.616	92	4	200	856	5	3.784
C. Valenciana.....	28	7.107	228	6	369	2.549	3	10.290
Castilla- La Mancha..	9	1.672	48	0	85	915	0	2.729
Castilla y León.....	32	2.103	75	7	102	959	1	3.279
Total.....	445	51.085	1.817	102	2.441	26.032	29	81.951

5.6.2.4 Los Juicios Rápidos en la delincuencia vial

En 2017 el 73,41 % (tres de cada cuatro) de los procedimientos incoados y el 81,10 % (cuatro de cada cinco) de las acusaciones for-

muladas por delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 CP lo han sido a través de los trámites de las Diligencias Urgentes de Juicio Rápido de los arts. 795 y siguientes LECrim, en porcentajes prácticamente idénticos a los de los años precedentes. Se fortalece por ello la idea de que en este ámbito de la delincuencia vial la inmensa mayoría de los delitos de riesgo son tramitados, enjuiciados y sentenciados en los breves plazos de los juicios rápidos con una respuesta penal rápida, expeditiva y, por ello, efectiva, como ya viene siendo habitual en este tipo de delincuencia:

Delitos viales	D. previas	D. urgentes	Total
P. Incoados	25.604	70.699	96.303
E. Acusación	14.410	61.850	76.260

5.6.3 EL EXCESO DE VELOCIDAD PUNIBLE

Comparativa 2015-2017	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016	Acusaciones MF 2017	Sentencias 2017
379.1 CP	426	477	514	450	517	445

En cuanto a los excesos de velocidad, la comparativa del volumen de actividad judicial y sancionadora administrativa por tal causa se refleja en la siguiente Tabla, que muestra, de una parte, las cifras de procedimientos penales incoados por excesos de velocidad punible en 2017 y, de otra, la de expedientes administrativos tramitados sólo en el ámbito de la DGT por infracciones de velocidad, con la conclusión de que sólo una ínfima parte de los excesos de velocidad (0,02 %) acceden al procedimiento penal, sancionándose el resto en vía administrativa:

Conducción con exceso de velocidad	2017
Expedientes sancionadores administrativos	2.875.683
Procedimientos penales (DP+DU por art. 379.1 CP)	813

* Los datos de expedientes administrativos de 2017 son provisionales a fecha de ejecución marzo 2018.

5.6.4 LA CONDUCCIÓN EMBRIAGADA, BAJO LOS EFECTOS DEL ALCOHOL O DROGAS Y LA NEGATIVA A SOMETERSE A LAS PRUEBAS PARA SU DETECCIÓN.

Comparativa 2015-2017	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016	Acusaciones MF 2017	Sentencias 2017
379.2 CP	50.740	52.523	48.857	50.552	46.057	51.085

Comparativa 2015-2017	Acusaciones MF 2015	Sentencias 2015	Acusaciones MF 2016	Sentencias 2016	Acusaciones MF 2017	Sentencias 2017
383 CP	2.325	2.501	2.155	2.384	2.199	2.441

En cuanto a los datos estadísticos comparativos entre los procedimientos penales incoados por el delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas, por un lado, y, por otro, los expedientes administrativos tramitados en el ámbito de la DGT por infracciones de alcoholemia/drogas (según datos suministrados por la propia DGT), se muestran en la siguiente Tabla:

Conducción alcohol o drogas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Expedientes administrativos totales * (alcoholemia+drogas) . .	105.905	105.350	103.085	104.092	106.740	102.818	107.475
Expedientes administrativos (alcoholemia)	105.165	102.862	100.506	94.638	80.388	75.888	75.430
Expedientes administrativos (drogas)	740	2.488	2.579	9.454	26.352	26.930	32.045
Procedimientos penales	84.352	73.778	72.430	69.340	61.346	61.177	59.466

* Los datos de expedientes administrativos de 2017 son provisionales a fecha de ejecución marzo 2018.

Partiendo del matiz de que los datos de expedientes administrativos son exclusivamente los tramitados en el ámbito DGT (no se dispone de datos globales de Policías Locales y Autonómicas), se confirma la estabilidad en los volúmenes porcentuales de actuación sancionadora-administrativa y penal; aquélla supone el 64 % del total, proporción similar a la de la serie interanual (62 %, 63 % y 60 % en los tres años precedentes).

Nos referimos a continuación a la actividad sancionadora de la DGT en este ámbito. Sigue descendiendo en 2017 la cifra de expedientes

administrativos tramitados por alcoholemia, aunque de forma prácticamente testimonial respecto del año anterior. Ello a pesar de que el volumen de controles de alcoholemia practicados en sede DGT-Agrupación de Tráfico Guardia Civil (ATGC) se ha incrementado en 2017 en más de 100.000, con unos datos globales de 5.185.517 en 2017 (2 % de incremento), a diferencia de lo que ocurría en años precedentes, en que habíamos advertido unas disminuciones exponenciales en esta actividad de control, pasando de 6.336.997 controles en 2014 a 5.741.134 en 2015 y 5.071.265 en 2016.

Por lo que se refiere a la conducción con presencia de drogas en el organismo, crece considerablemente el volumen de actividad sancionadora administrativa, con un acusado incremento del 18,9 % en el número de expedientes tramitados por esta infracción, de forma paralela al aumento cada vez más creciente, superando la disminución del año pasado, del número de controles de detección de drogas, que alcanzaron el número de 89.812 en 2017 (asimismo en el ámbito DGT-ATGC), lo que supone un incremento del 37,8 % respecto del año anterior y una clara apuesta por este tipo de intervención.

Estamos antes las más altas cifras de controles de detección de drogas y de expedientes sancionadores correlativos desde que se generalizaron aquéllos en 2012 en este ámbito. Ahora bien, en el reverso, debemos seguir poniendo de manifiesto que la remisión a la jurisdicción penal de los positivos por drogas fuera de los supuestos de accidente es, por desgracia, claramente testimonial, sin duda por las exigencias aplicativas del tipo del art. 379.2 CP que, a diferencia de la infracción administrativa y como venimos reiterando en años previos, requiere una clara acreditación del elemento típico de la influencia más allá de la mera presencia: así, en 2017 sólo se instruyeron en el ámbito citado (DGT-ATGC) 20 diligencias penales de los 2.650 positivos por infracción y 16 de los más de 27.000 positivos en controles preventivos, en cifras casi idénticas a las del año pasado (en caso de accidente se instruyeron 170 diligencias penales de los 1.316 positivos).

5.6.5 PENAS IMPUESTAS Y SU EJECUCIÓN EN DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL

Reflejamos en este apartado los datos estadísticos de 2017 relativos a las consecuencias penológicas –penas impuestas y su cumplimiento– de las 81.951 sentencias condenatorias dictadas por los delitos de riesgo contra la seguridad vial.

5.6.5.1 *Penas privativas de libertad*

Consignamos la cifra de internos que cumplen condena «sólo» por delitos contra la seguridad vial según los datos suministrados por Instituciones Penitenciarias, con el mismo matiz de todos los años de que se trata de «instantáneas» a determinada fecha que no permiten formular un balance definitivo sobre el número de internos por delitos viales y su evolución:

Fecha	Penados (Judiciales)	Preventivos	Localización permanente	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
15/12/2017 . .	740	6	3	58	5	812

5.6.5.2 *Penas no privativas de libertad*

Según los datos suministrados por Instituciones Penitenciarias en el año 2017 se gestionaron 25.938 entradas por penas y medidas alternativas dictadas por delitos contra la seguridad vial, de las que 25.494 lo fueron por trabajos en beneficio de la comunidad y 441 por programas de educación vial impuestos como condición para conceder la suspensión o sustitución de penas privativas de libertad, a las que se une el dato puramente anecdótico de 3 entradas para gestionar la regla de conducta del art. 83.1.8.^a CP –medidas *alcoholock*– introducida por la reforma de la LO 1/2015. Continúa, por tanto, la tendencia descendente de años anteriores:

Año	Entrada sentencias *
2011	46.071
2012	61.617
2013	45.252
2014	36.066
2015	31.889
2016	28.332
2017	25.938

* Incluye los TBCs y suspensiones de condena

La reducción del número de condenas a trabajos en beneficio de la comunidad y el incremento de las sentencias condenatorias totales, implica, conforme a la triple alternatividad de las penas de los tipos de los arts. 379 y 384, que el número total de penas de multas impuestas se haya asimismo incrementado situándose, en una aproximación estimativa, en torno a las 53.000.

Finalmente nos referimos a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores. En 2017 se han impuesto aproximadamente 55.890 penas de este tipo, en cifra casi idéntica a las 55.148 del año 2016, fruto de la estabilización de las sentencias condenatorias por los tipos citados. De ellas han accedido al Registro de Conductores e Infractores 2.075 de duración superior a dos años, con pérdida de vigencia del permiso por aplicación del art. 47.3 CP.

6. MENORES

En el último año se ha mantenido la composición de la Unidad Coordinadora sin que se haya producido cambio alguno.

Nuevamente se ha de reiterar que la limitación de la extensión de la Memoria de la especialidad, no permite recoger la totalidad de las muy diversas cuestiones que se exponen por los Sres. Fiscales Delegados, y que respecto de aquellas que sí son objeto de específica mención, únicamente permite que se puedan hacer referencias, en muchas ocasiones telegráficas, a lo que se desarrolla con mayor amplitud por cada uno de sus autores en 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)

Desde el año 2011 se viene llevando a cabo el seguimiento de los procesos incoados en Justicia Juvenil por hechos considerados como de máxima o extrema gravedad. A partir de la Instrucción 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Delegados* (en adelante, Instrucción 1/2015), en su apartado 2 se establecieron determinadas previsiones bajo la denominación de supervisión, no solo referida a los escritos de calificación, sino también a otros escritos, junto al conocimiento de la respuesta judicial a las pretensiones del Fiscal, con la finalidad de llevar a cabo una función de control de calidad y consolidar un sis-

tema de seguimiento individualizado de aquellos asuntos considerados especialmente relevantes. Pese a ello, se viene constatando la defectuosa observancia de las previsiones contenidas en el citada Instrucción, en cuanto a la necesaria dación de cuenta de tales procedimientos, en los momentos prefijados, a la Unidad Coordinadora de Menores de la Fiscalía General del Estado.

Ya en las Jornadas de Delegados de Menores celebradas en Madrid en el mes de octubre de 2015 se recordó la necesidad de su observancia y cumplimiento, para lo cual se facilitaron por la Unidad Coordinadora de Menores los modelos pertinentes para realizar, de forma unificada, las comunicaciones oportunas. Pese a todo, se siguen produciendo omisiones –que se evidencian al elaborar la memoria anual–, dilaciones, comunicaciones acumuladas o incompletas, todo lo cual requiere su corrección para lograr la finalidad pretendida por la Instrucción 1/2015.

6.1.2 TRAMITACIÓN DE ASUNTOS Y EMISIÓN DE DICTÁMENES

Se han despachado 204 oficios y comunicaciones, de los que 69 corresponden a quejas y consultas formuladas por particulares; 25 relativos a cuestiones suscitadas por el Defensor del Pueblo; 25 por Asociaciones de distinto tipo; 2 por medios de comunicación; 10 por otras Instituciones y 74 dirigidas a distintos órganos del Ministerio Fiscal.

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, se han elaborado los siguientes dictámenes:

Dictamen 1/2017, *sobre cuestiones a tener en cuenta para la redacción de escritos de alegaciones del artículo 30.1 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, que coordina y

dirige el Fiscal de Sala Excmo. Sr. D. José Javier Huete Nogueras que, igualmente, selecciona las resoluciones que se incluyen en las Secciones Penal y Tribunal de Justicia de la Unión Europea del mismo.

6.1.5 JORNADAS DE ESPECIALISTAS EN MENORES

Las Jornadas de Especialistas en Menores se revelan como el espacio idóneo para la puesta en común de formas de actuación, planteamiento de cuestiones suscitadas en los distintos ámbitos territoriales, soluciones ofrecidas en atención a las distintas legislaciones de ámbito autonómico y proposición de pautas uniformes de intervención del Ministerio Fiscal.

Para lograr la necesaria eficacia de las mismas, es necesario dejar atrás su diseño y configuración sustentados en esquemas más o menos rígidos, centrados en la exposición de una ponencia formalmente estructurada que refleja un determinado enfoque referido a alguna cuestión específica de la especialidad, por cuanto tal configuración conlleva una participación menos activa de los Delegados.

Por el contrario, resulta preciso cambiar su estructura para dar entrada a formatos que potencien el planteamiento de las cuestiones que los Delegados hayan detectado en el ejercicio diario de sus funciones, para ser abordadas en común, provocando la intervención de la mayor parte de los Delegados, con la finalidad de que afloren distintas perspectivas respecto de la cuestión debatida, atendiendo, en su caso, a la normativa autonómica que resulte de aplicación, posibilitando el descubrimiento de formas de proceder disfuncionales y resaltar aquellos puntos fuertes que han de primar en la búsqueda de solución de las cuestiones suscitadas, mediante procedimientos y pautas de actuación uniformes. Todo ello requiere un cambio de actitud en la configuración y soporte de tales jornadas que no encorseten el dinamismo que ha de presidir este tipo de encuentros, sin requerimientos de sujeción a formas estereotipadas de unas jornadas concebidas desde una perspectiva de estricta formación que la aleja del ámbito que debiera ser el propio y natural de las mismas como antes se ha indicado.

Con este enfoque, y aun con el encorsetamiento que implica la estructura en que se encaja actualmente el diseño de las Jornadas de especialistas de menores, se plantearon la celebradas en Madrid los días 27 y 28 de septiembre de 2017. Tras su inauguración por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado don José Manuel Maza Martín (q.e.p.d.), con intervención como ponentes de la Ilma. Sra. D.^a Carmen Belinchón Sánchez, Directora General de Infancia y Justicia Juvenil de la Junta de Andalucía hasta el año 2017, y de Fiscales Dele-

gados de Menores, se trataron temas referidos a la actividad de las entidades públicas tanto en el ámbito de reforma como en el de protección; los problemas prácticos que se suscitan en la aplicación de la legislación de protección de testigos (LO 19/1994. de 23 de diciembre) en el ámbito de la jurisdicción de menores; cuestiones prácticas sobre gestión de las Secciones de Menores, instrucción de causas y ejecución; informaciones relativas a expedientes de menores y protección de sus derechos; el acceso telemático desde las Secciones de Fiscalía a los datos de las entidades públicas y cuestiones sobre absentismo escolar.

Las conclusiones elaboradas en dichas jornadas, una vez aprobadas por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, fueron remitidas a las Secciones de Menores.

6.1.6 ACTIVIDADES INTERNACIONALES

El Fiscal de Sala, ha intervenido en el Seminario Internacional sobre *Menores no acompañados a través de las fronteras: principales cuestiones políticas y sociales para su protección*, celebrado en Melilla en el mes de abril de 2017.

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, pese a lo cual no se ha producido un avance relevante en la actualización de los referidos programas por circunstancias que afectan tanto a la dotación de *hardware* como a los sistemas informáticos y medios ofimáticos de los que disponen las Secciones de Menores, impidiendo la obtención de resultados tangibles, lo que dio lugar a que cesara la colaboración que la Unidad venía prestando hasta ese momento, sin perjuicio de que pueda ser retomada en el futuro, cuando las circunstancias lo posibiliten.

El Sr. García Ingelmo ha dirigido y coordinado las clases referidas a la especialidad de Menores para los alumnos de la LVI Promoción de la Carrera Fiscal en el Centro de Estudios Jurídicos entre los días 13 al 17 de marzo de 2017. 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). También ha dirigido el Seminario de especialización en menores: *Responsabilidad penal y protección. Novedades legislativas*, celebrado en el Centro de Estudios Jurídicos en el mes de marzo de 2017, en el que también intervino el Fiscal de Sala Coordinador de Menores. Igualmente ha dirigido, en el ámbito referido a los aspectos de reforma, el *Segundo curso on line sobre responsabilidad penal y protección jurídica de menores*, propuesto por el CEJ, curso que se ha desarrollado entre los meses de octubre de 2017 y febrero de 2018.

El Sr. Rodríguez del Val ha participado en reuniones con la Agencia Española de Protección de Datos, también ha intervenido en las reuniones correspondientes al Grupo de Trabajo del Observatorio de la Infancia sobre *Menores Migrantes*, convocados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), así como, junto con el Fiscal de Sala de Menores, a las reuniones de la Comisión Interautonómica de Infancia y Familia convocadas por la Secretaria 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 representantes de organizaciones implicadas en la defensa de los derechos de los menores en sus distintos ámbitos: Save The Children, Fundación La Merced Migraciones, Asociación Estatal de Acogimiento Familiar, Asociación Nacional del menor Gitano, etc.

Igualmente, el Fiscal de Sala ha intervenido en el Congreso sobre Acogimiento Familiar, relativo a las Novedades de la Ley 26/2015, de 28 de julio, en el sistema jurídico-privado de protección de la infancia y la adolescencia.

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 se constatan cambios reseñables en cuanto a la dotación de medios humanos de las Secciones de Menores, permaneciendo inalterable el número de Fiscales y de personal al servicio de la Administración de Justicia en las distintas provincias.

Persisten las quejas de los Delegados sobre la escasez del número de funcionarios adscritos a las Secciones y el agravio comparativo que supone en relación a las plantillas de los Juzgados de Menores, como se ha venido reiterando en anteriores Memorias.

El problema de contar con plantillas tan ajustadas se recrudece cuando se producen bajas por enfermedad. Granada y Toledo refieren las dificultades que allí se han producido por esa contingencia, teniendo que asumir el resto de los compañeros el trabajo de los ausentes durante la baja. A tal respecto, las Delegadas de Granada y Málaga expresan su malestar porque la Junta de Andalucía no dote de personal sustituto hasta que no transcurran tres meses desde la baja por enfermedad.

En relación al tema de las plantillas de funcionarios, la Delegada de Valladolid propone que desde la FGE se valoren las dotaciones de personal de las Secciones y la correcta adecuación de las mismas. Sin perjuicio de ponderar tal sugerencia en el futuro, debe tenerse en cuenta que, conforme se dice en la Instrucción 3/2008 de la FGE, el Fiscal de Sala Coordinador puede exponer motivadamente, en caso de necesidad, su criterio en esta materia a los Fiscales Jefes, pero, en último término, las potestades organizativas de distribución de personal –y de Fiscales– son responsabilidad de cada Jefe Provincial.

6.2.1.2 *Medios materiales*

En cuanto a edificios o dependencias hay algunas novedades a mencionar.

La Sección de Menores de la Rioja se trasladó en enero al nuevo Palacio de Justicia, como se dijo en la Memoria pasada. Aun con alguna de las disfunciones entonces apuntadas, el cambio parece positivo en términos generales. Refiere también la Sra. Delegada de esa Comunidad que se ha iniciado el sistema *Fidelius* de grabación de actuaciones de instrucción (declaraciones de investigados y testigos).

De forma positiva se valora también por la Delegada de Córdoba el traslado a las nuevas instalaciones de la Ciudad de la Justicia, a salvo de algunos reparos como lo reducido de la sala de espera de testigos, la distribución de los despachos o que éstos tengan menos luz natural que la deseada por el criterio del arquitecto al diseñar el inmueble.

Si bien no lo consigna en su informe, en su momento la Sra. Delegada de la Coruña puso en conocimiento de esta Unidad el traslado de esa Sección a un nuevo inmueble. Confiemos que con el tiempo mejoren los aspectos inadecuados que, en relación al mismo, se pusieron en su día de manifiesto.

También se valora positivamente en Guipúzcoa el traslado de la Oficina de menores a un edificio propio y separado del resto de la Fiscalía y en Huelva que se haya dotado de despacho individual a los tres Fiscales de esa Sección.

En esa misma línea de cambios satisfactorios, en Almería, tal y como se venía demandando por la Delegada, se ha desplazado la ubicación del Punto de Encuentro, que estaba situado junto a la Sección de Menores, acreciendo el espacio vacío a la propia Sección, que ha ampliado así sus instalaciones. Sería deseable que se acometiera en Navarra, por razones de semejante índole, una reforma similar, pues lamenta la Delegada que la sede de Pamplona, aparte de otras deficiencias, comparta pasillo con el Juzgado de Violencia contra la Mujer, mezclándose allí menores detenidos o citados con los detenidos adultos por violencia de género.

Muy negativa también es la incidencia que participa Valladolid: sus instalaciones, con múltiples carencias, han sufrido en 2017 hasta tres inundaciones de aguas residuales por atascos en las cañerías.

Al margen de instalaciones y en cuanto a medios materiales, también se lamentan algunos agravios comparativos respecto a los Juzgados en cuanto a dotación de ordenadores. Da cuenta la Delegada de Jaén que la Junta ha proporcionado a los Jueces un ordenador para la sala de vistas y un portátil, mientras que a los Fiscales no.

A veces los problemas se originan por acometer cambios en cuanto a medios sin tener en cuenta las peculiaridades propias de la jurisdicción de menores. Un ejemplo sería lo ocurrido en Madrid con un nuevo sistema de remisión de telegramas. Hasta el 31 de diciembre los telegramas se cursaban de forma física, siendo impresos, firmados y enviados a la oficina de Correos. A partir de esa fecha han de ser remitidos a través de una aplicación informática de Correos, que ha sido instalada en los ordenadores de los funcionarios de la Sección, no estando coordinada con las distintas aplicaciones que se manejan en las áreas de protección y reforma. Según informa la Delegada de Madrid, aunque el Decanato de los Juzgados de Madrid estaba informado de su implantación, no se trasladó esa información ni a Fiscalía ni a los Juzgados de Menores hasta pocos días antes de su puesta en marcha, sin instrucciones sobre su funcionamiento y sin facilitar a los funcionarios las claves de acceso a la aplicación. Tras su puesta en marcha se comunica que genera múltiples problemas: no arrastra los datos de las aplicaciones informáticas, que se introducen manualmente; no facilita el estado real del telegrama.

6.2.1.3 *Registros y medios informáticos*

A lo largo de la presente década se ha reiterado en las sucesivas Memorias las quejas generalizadas de los Delegados respecto a los múltiples defectos e insuficiencias de los distintos programas informá-

ticos, tanto el *Minerva*, del Ministerio de Justicia, en las Comunidades Autónomas sin competencia transferida, como de los del resto de CC.AA. con competencia en esta materia, salvando la excepción de *Atlante II* en Canarias.

Lamentablemente hay que volverse a remitir a ellas en su totalidad, puesto que van pasando los años y prácticamente no se observa rectificación relevante alguna por parte de los responsables de las mismas que, con carácter general, desatienden las peticiones que reiteradamente se les han hecho llegar por parte de los Delegados y –desde finales de 2015– desde esta Unidad.

Debe insistirse en que las aplicaciones informáticas, por su diseño y ausencia de actualización, dejan mucho que desear como instrumento de trabajo diario y, desde el punto de vista estadístico, no permiten obtener unos datos de criminalidad fiables.

En el plano estadístico, aún a riesgo de repetirse respecto a años anteriores, se pueden poner algunos ejemplos concretos de esa falta de fiabilidad.

Expone la Delegada de Madrid que las consultas de asuntos arrojan diferentes resultados dependiendo de la forma o fecha en que se realicen o el funcionario que las efectúe. Un ejemplo es que el número de diligencias archivadas allí por edad menor de catorce años es de 1.032, mientras que el número de menores infractores es de 43, lo que en modo alguno puede encajar con la realidad. El Delegado de Teruel también informa de la falta de correlación entre los datos del programa informático y los resultantes de sus propias bases de datos.

A pesar de haber transcurrido ya más de dos años desde la reforma del CP por LO 1/2015 sigue sin ser posible un registro individualizado de los delitos leves (Madrid, La Coruña, Castellón, Toledo, Córdoba, Murcia...).

La Coruña informa que carece de apartado informático para registrar a los menores de edad inferior a 14 años, teniéndose que llevar a cabo por los funcionarios en un documento de *Word*, y no es el único lugar donde está presente tal anomalía. Tampoco se puede allí distinguir entre los delitos de violencia doméstica y de género, por lo que se ha de acudir a los datos de expedientes remitidos al Juzgado.

Desde La Rioja, en relación al programa informático *Minerva* se sigue refiriendo que los documentos, en su articulado, no están adaptados a la reforma de la LORPM por LO 8/2006, o a las de la LECrim posteriores al año 2001; también advierte, en el plano estadístico, que continúa sin permitir registrar más de un delito por diligencias o expediente. A este respecto debe decirse que esta Unidad ha elaborado y facilitado a los responsables del programa *Minerva* documentos

debidamente puestos al día de las preliminares, acudiendo con frecuencia casi mensual a la sede Ministerial para tratar tanto de actualizar los documentos, como para intentar que se corrigieran esas disfunciones registrales. Tales reuniones se han interrumpido desde el otoño de 2017 ante la falta de respuesta y de avance alguno por parte de los responsables de esa aplicación.

En referencia también a *Minerva*, en cuanto a controles de ejecución, Valladolid manifiesta su inutilidad en esta materia, ya que obliga a escanear todas las resoluciones del Juzgado al no estar integrados digitalmente el *Minerva* del Juzgado y el de Fiscalía. Por su parte, la Delegada de Salamanca, en relación a este último aspecto del *Minerva* ejecución, da cuenta que ha solicitado repetidamente que se imparta la formación necesaria a los funcionarios para la tramitación electrónica de las ejecutorias y las medidas cautelares. Dada la ausencia de respuesta administrativa se siguen haciendo manualmente sin que tengan reflejo en el expediente digital.

En Aragón las Delegaciones de Zaragoza, Huesca y Teruel han estado trabajando, revisando plantillas y reuniéndose con los informáticos para la implantación en el otoño del 2018 del sistema *Avantius*, semejante al que existe en Navarra y que sustituirá a *Minerva*.

En Álava se ha estrenado en el mes de octubre también un nuevo programa informático para el que las Delegadas del País Vasco han venido colaborado desde hace algunos años y que se extenderá en el futuro a Vizcaya y Guipúzcoa. Por el momento no ha sido posible digitalizar los expedientes.

En otro orden de cosas, consignar la queja del Delegado de Castellón que ha demandado sin éxito la autorización para acceder al sistema *Arconte* de grabación de declaraciones y que se implante un *software* en los ordenadores de Fiscalía para poder grabar CDs o DVDs con el fin de facilitar copias de determinados archivos a las partes.

Como iniciativa novedosa, a primeros de diciembre, se solicitó por la Fiscalía de Salamanca a esta Unidad autorización para abrir una cuenta oficial de la Sección de Menores en alguna de las principales redes sociales (*Facebook*, *Twitter*...). Se dio permiso por el Fiscal de Sala Coordinador, con el visto bueno del Fiscal General del Estado, estimando tal iniciativa como positiva en el marco del compromiso de transparencia de la Administración y de difundir una información veraz sobre temas relacionados con la delincuencia juvenil. A día de hoy, sin embargo, no ha podido ponerse en marcha pues los ordenadores de la Sección no permiten el acceso a ese tipo de páginas y el oficio cursado a la Subdirección General de Nuevas Tecnologías del Ministerio

de Justicia, para que solventase este obstáculo, no ha recibido respuesta por parte de este organismo.

6.2.1.4 *Incidencias relacionadas con Lexnet y el expediente digital*

No hay muchas novedades en relación al sistema de comunicaciones telemáticas *Lexnet*. A modo de resumen puede seguirse diciendo que en la mayor parte de las Secciones no está implantado y las notificaciones siguen haciéndose en papel.

En Córdoba sí se ha iniciado *Lexnet*, restringido a notificaciones a abogados. Se ha dado escasa formación sobre su manejo a los funcionarios y está dando lugar a múltiples incidencias que demoran el trabajo diario.

En la Sección de Jerez se inauguró *Lexnet* y la firma digital. Ambas herramientas han supuesto una carga desmesurada de trabajo en relación a su utilidad, decidiéndose por ello prescindir de la firma digital, mientras no se implante un expediente digital completo.

En Canarias, donde no se ha instaurado ni el expediente digital ni *Lexnet*, sí ha entrado en funcionamiento la firma electrónica, que está generando algunas dificultades, según informan Las Palmas y Tenerife, ralentizando particularmente las guardias y el trabajo del personal auxiliar.

En cuanto a los expedientes digitales, en las escasas Secciones de Menores en que se ha establecido, se aprecian parecidas dificultades e inconvenientes a los plasmados hace un año.

Así, Cádiz refiere que el expediente está casi digitalizado porque la documentación que lo integra se recibe así o porque los funcionarios escanean la que les llega. El problema es que después no es posible el traslado digital de ese expediente al Juzgado de Menores, de forma que debe imprimirse completo.

Por el contrario, en Soria no hay expediente digital en Fiscalía, pero sí en el Juzgado, teniendo que escanear los funcionarios del órgano judicial los expedientes remitidos.

Durante este ejercicio, se ha iniciado en Cantabria la implantación de la firma y expediente digital dentro del sistema informático *Vereda* de esa Comunidad. Aunque la Delegada aprecie los esfuerzos de la Dirección General de Justicia del Gobierno Regional, lo cierto es que está suponiendo, por el momento, un gravamen de trabajo añadido para el personal, pues todos los atestados y documentación se reciben en papel y deben escanearse. Parecida situación se da en Cuenca, como se decía hace un año, existiendo en la práctica una duplicidad de procedimientos, en papel y digital.

6.2.1.5 *Equipos técnicos*

Hace tiempo que, por fortuna, con carácter general, no se observan los retrasos en la emisión de informes por parte de los ET, que sí existieron en los primeros años de vigencia de la LORPM.

La excepción este año la constituyen las Secciones de Valencia, donde los retrasos se deben a la falta de cobertura de algunas plazas de los equipos, y Málaga, donde el retraso para la primera cita del menor, salvo en delitos leves, ronda los tres meses.

En Málaga, además, la Delegada considera negativo que los ET informen sobre la duración concreta que debe tener cada medida, lo que dificulta las conformidades con los letrados, que suelen aferrarse a la recomendación del ET con una duración de la medida muy inferior a la interesada por Fiscalía en el escrito de alegaciones.

6.2.2 EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

Desde el último lustro se viene diciendo en las Memorias que, tras las Conclusiones adoptadas en las Jornadas de Delegados de Menores celebradas en Granada en octubre de 2012, se intentó unificar criterios en cuanto al registro de diligencias preliminares, con el fin de adecuarlo a la realidad criminológica. El objetivo es que se incoasen sólo como preliminares los delitos perpetrados por menores y se evitasen duplicidades de actuaciones.

Poco a poco, y tras numerosos recordatorios a las Secciones que no registraban correctamente, se han generalizado las pautas preconizadas desde la FGE.

Tales cambios explican que se descendiera de las 102.885 preliminares incoadas en 2011 hasta las 74.525 registradas en el año 2016.

En 2017 se aprecia otra vez un nuevo descenso de las preliminares registradas, siendo su cifra de 73.590, una bajada del -1,25 %, inferior en porcentaje al -4,25 % del ejercicio anterior.

De esos descensos no cabe colegir, como se refirió en Memorias anteriores, una correlativa caída de la delincuencia, sino un simple ajuste y corrección de los parámetros registrales.

Sí resultan significativas otras variables registrales como medida para entender la evolución cuantitativa de la criminalidad. En concreto las cifras de expedientes incoados, escritos de alegaciones y sentencias.

Decíamos hace un año que, atendiendo a tales indicadores, se apreciaba una tendencia a la baja desde el año 2011 al 2016, frenándose precisamente en 2016 esa línea bajista.

Con toda la cautela que impone la escasa fiabilidad de las aplicaciones informáticas, del análisis de los datos de 2017 puede deducirse un repunte ligero, pero significativo, de la delincuencia juvenil.

Durante el 2017, lo mismo que el año anterior, incrementaron los expedientes abiertos, pues frente a los 27.279 de 2016 (+3,23 % respecto a 2015) se llega ahora a los 28.284 expedientes incoados (+3,68 %). Siendo apreciables los ascensos de los dos últimos años, aún quedan lejos de las cifras superiores a 29.000 expedientes de los años anteriores a 2013.

Mucho más evidente es el aumento de los escritos de alegaciones, que experimentan en 2017 un incremento porcentual del +9,99 %, a añadir al +4,26 % de 2016. También debe hacerse notar, a efectos comparativos, que la cifra global de 18.133 escritos de alegaciones de 2017 dista aún bastante de los 20.101 computados en el año 2011.

También es muy relevante el porcentaje de subida en cuanto a sentencias dictadas por los Juzgados de Menores (+10,88 %), revirtiendo los acusados descensos de los últimos años -6,41 % (2016) y -5,56 % (2015).

En definitiva, y con todos los matices apuntados, de las cifras analizadas y de las apreciaciones de buena parte de los Delegados de Menores se estima, por primera vez en tres años, que en 2017 se ha producido un incremento de la delincuencia juvenil, aunque las cifras globales resulten inferiores a las de los años anteriores a 2013. Habrá que esperar a ejercicios sucesivos para extraer conclusiones criminológicas más precisas y evaluar si dicho incremento se transforma en tendencia o cuáles pudieran ser sus posibles causas.

6.2.2.1 *Referencia a delitos en particular*

Igual que los dos años anteriores, por necesidades de espacio y para apreciar mejor la evolución delictiva durante esta década (2011-2017), se incorpora como anexo, al final de este apartado, una tabla comparativa con las cifras de tipos delictivos, medidas impuestas, soluciones extrajudiciales, sentencias y tramitación de diligencias y expedientes cada anualidad.

Debe advertirse también, con carácter general y sin perjuicio de las matizaciones específicas que se harán en algunos epígrafes, que todas las cifras deben tomarse con suma prudencia, dadas las limitaciones informáticas ya explicadas.

6.2.2.2 *Delitos contra la vida e integridad física*

Continúa estable el número de causas abiertas por delitos contra la vida. En 2017 la cifra de procedimientos fue de 50 frente a los 45 de 2016; pero debe tenerse en cuenta que en 2015 y 2014 los procedimientos fueron 51 y 48 respectivamente.

No son cifras inquietantes pues, como se ha advertido todos estos años, la mayor parte de los asesinatos u homicidios fueron en tentativa y algunos de ellos se calificaron finalmente como lesiones graves u homicidios imprudentes.

Aumentaron un año más las lesiones, tanto intencionadas como imprudentes. Fueron 11.814 diligencias en el año 2017, frente a las 11.238 de 2016 y las 9.959 causas de 2015. Los incrementos registrados desde ese último año son consecuencia de registrar como delitos leves los ilícitos que antes de la reforma del CP, por LO 1/2015, se registraban como faltas, pues la mayoría de las aplicaciones informáticas, como ya se ha dicho, no están adaptadas a la reforma y siguen sin permitir distinguir los delitos leves del resto de delitos.

6.2.2.3 *Delitos contra el patrimonio*

Se registraron 4.451 procedimientos por robo con fuerza (4.604 en 2016); 4.120 por robos con violencia o intimidación (4.342 en 2016); 9.954 por hurto (8.922 en 2016); y 3.312 por daños (3.265 en 2016).

Las cifras de robos con fuerza y robos con violencia experimentan leves descensos, que pueden ser fruto de los ajustes registrales mencionados. No parece buena señal, empero, que en Madrid los robos violentos asciendan un 16 %.

Sin embargo, el muy acusado incremento de los hurtos no parece obedecer a un aumento real, sino más bien a que se registren como hurtos tanto los que constituyen delitos leves como los que no lo son.

6.2.2.4 *Violencia doméstica hacia ascendientes y hermanos*

El número de procedimientos incoados por esta modalidad delictiva vuelve a ascender. Si hace un año se glosaba como novedad positiva el descenso de 4.898 causas en 2015 a 4.355 en 2016, en el año 2017 su cifra se sitúa en 4.665.

No es un aumento excesivo, pero sí revelador, pues las cifras, si se observan en el conjunto de la década, son muy altas y no hay indica-

dores que permitan aventurar, a corto plazo, una solución al problema de la violencia filio parental.

Permanece consolidada esta modalidad delictiva como un mal endémico de la sociedad, consecuencia de una crisis profunda de las pautas educativas y de los roles paterno filiales.

Amén de esa reflexión, como nexo común en muchos de estos menores maltratadores se sigue observando, con frecuencia, la combinación de algunos tipos de alteraciones psíquicas o de la personalidad y el consumo de sustancias estupefacientes (Toledo).

Frente a esa realidad las Secciones de Menores no sólo continúan trabajando, sino que está contrastado que estos delitos son los que más dificultades presentan, por los que más medidas cautelares se solicitan y más detenidos pasan a disposición del Fiscal (Almería, Málaga, La Rioja...).

6.2.2.5 *Violencia de género*

Dos consideraciones pueden extraerse este año de las cifras y de los comentarios de los Delegados en sus informes.

Por un lado, se objetiva un incremento del número de asuntos, que suben de 543 en el año 2016 a 684 en 2017. La misma impresión se deduce de la lectura de los informes de los Delegados, algunos acompañados de datos relevantes. En Sevilla los expedientes subieron de un año a otro de 55 a 84 y en Cádiz de 6 a 23.

Aun siendo la cifra global más alta de la década (le siguen los 632 asuntos del año 2012), lo cierto es que no parece alarmante, por el momento, desde un punto de vista cuantitativo, pues durante todo ese período se han situado dentro de una frecuencia que superaba los 400 asuntos, con variaciones al alza y a la baja.

La otra consideración es que, no obstante, lo dicho hasta ahora, algunos de los datos que se nos ofrecen por parte de las Secciones son muy sorprendentes y llamativos, despertando serios recelos sobre la exactitud del conjunto. Debe tenerse en cuenta, un año más, que muchas aplicaciones no permiten discernir entre los casos de violencia filio parental y los de violencia de género por lo que, con frecuencia, debe acudir al recuento manual.

Así, llama poderosamente la atención que el número de delitos de violencia contra la mujer contabilizados en Baleares sea de 120, lo que supone el 17,54 % del total a nivel nacional.

Menos lógica tiene aún la comparación entre distintas provincias: en Baleares y Sevilla se contabilizan 120 y 84 causas, mientras que Madrid da cuenta de 72 asuntos, Barcelona de 21, Alicante de 35,

Valencia de 34, Córdoba de 35 y Málaga de 10. Si se ponen en relación con los datos de población y criminalidad de las respectivas provincias no se encuentra explicación alguna.

Por lo demás, Las Palmas informa de algunas deficiencias en la tramitación de los expedientes de ejecución y de las medidas cautelares, pues los Letrados de la Administración de Justicia no han notificado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad algunas medidas de prohibición de aproximarse y comunicarse con la víctima, al no solicitarse esta medida como autónoma.

Como supuesto excepcional y en parangón con los de adultos, Vizcaya participa que en un caso se solicitó para la víctima escolta policial, visto su riesgo y vulnerabilidad.

6.2.2.6 *Delitos contra la libertad sexual*

En los dos años anteriores se evidenció un aumento de los delitos contra la libertad sexual cuya explicación se situaba en la reforma del CP por LO 1/2015.

Este año ha continuado ese incremento global de estos delitos: de 1.081 asuntos en 2015 a 1.271 en 2016 y 1.386 en 2017.

Sin embargo, no debe perderse de vista que lo que aumentan no son las agresiones sexuales, sino los abusos sexuales. Las agresiones sexuales, a la inversa, disminuyen levemente de 476 en 2016 a 451 en 2017. Pero los abusos sexuales son los que siguen ascendiendo: 664 (2015); 795 (2016) y 935 (2017).

De todo ello se colige que la cifra de agresiones sexuales permanece estable, mientras que el incremento espectacular de los abusos sexuales obedece en exclusiva a la reforma mencionada del CP, que aumentó de trece a dieciséis años la edad para prestar consentimiento en las relaciones sexuales.

Sería interesante conocer cuántos de esos casos de abusos sexuales se archivan, siendo los investigados menores de edad, por aplicación del art. 183 quáter del CP.

Las Palmas da cuenta de dos casos de abusos sexuales en centros de protección y Castellón de un adolescente condenado por abusos sexuales a niños del equipo de fútbol que entrenaba, prohibiéndosele en la condena la realización de cualquier tipo de actividad con menores.

6.2.2.7 *Delitos contra la salud pública*

Las cifras de delitos contra la salud pública siempre han sido moderadas, dentro de una media superior a las 600 causas. Este año,

sin embargo, aparecen un total de 744 asuntos, lo que supone un incremento notable respecto a los 589 registrados en 2016 y el número más alto de la década después los 788 procedimientos de 2011, si bien en esta última fecha se registraba con otras pautas. Habrá que esperar a los años venideros para sacar conclusiones sobre si se consolida o no tal incremento. Los Delegados tampoco este año han informado de hechos de especial gravedad.

6.2.2.8 *Violencia en el ámbito escolar*

Como se viene reiterando no existen datos estadísticos del número de denuncias por hechos relacionados con acoso escolar, pues tales comportamientos quedan englobados en diferentes tipos delictivos del CP. Tampoco las aplicaciones informáticas permiten obtener datos del delito contra la integridad moral, del art. 173.1 del CP, conforme al que se calificarían los supuestos de acoso *strictu sensu*.

Debe acudirse un año más a los informes de las diferentes Fiscalías para obtener apreciaciones criminológicas. Bastantes Delegados contabilizan manualmente el número de denuncias interpuestas por estos hechos.

De esos informes se extraen conclusiones en la línea de lo publicado en las últimas Memorias, aunque con algunos matices.

Tras los incrementos de denuncias en 2015 y 2016, a lo largo de 2017 se objetiva un descenso de las mismas. En Madrid de 230 a 192. Idéntica información facilitan Sevilla o Valladolid.

Gran parte de las diligencias siguen archivándose por ser los denunciados menores de edad inferior a catorce años (42,19 % en Madrid, o más del 50 % en Navarra y otros lugares). Se detectan incluso denuncias contra niños de muy corta edad, por conflictos carentes de relevancia jurídico penal (Madrid).

La mayoría de los hechos denunciados no revisten gravedad, tratándose de conductas puntuales.

Lo anterior no es óbice para que resulten asuntos complejos pues, como reflexiona la Delegada de Córdoba, en ocasiones los padres de los denunciantes magnifican los hechos y los acosados responden con insultos a los acosadores; mientras que los padres de los denunciados no admiten la responsabilidad de sus hijos y éstos no tienen conciencia de ser responsables de los hechos.

Los factores apuntados determinan que las soluciones extrajudiciales del art. 19 LORPM (conciliación y reparación), sigan siendo la mejor vía de salida a estos conflictos (Córdoba, Lérida). El menor denunciado recibe su reproche, evitando que reitere sus conductas y

se sortea la vista penal, con la victimización secundaria que puede suponer para los acosados.

La labor de las entidades públicas, en concreto las Consejerías de Educación, sigue siendo importante por la vía de prevención, destacándose también por algunos Delegados (vgr: Cantabria, Tenerife, Cáceres...).

6.2.2.9 *Delitos cometidos o difundidos por vía informática*

Durante los últimos años se ha venido destacando la conexión entre este epígrafe y el precedente pues, a menudo, los actos de acoso tienen lugar como consecuencia de un mal uso de las TIC.

Refiere Guipúzcoa que, con frecuencia, esas acciones vejatorias tienen como escenario la plataforma Instagram. Esta red social es el medio que más gusta a los jóvenes que se sienten más integrados cuantos más seguidores y «likes» alcanzan. Pero su desviada utilización lleva a alterar perfiles, subir fotos y videos no consentidos, enviar mensajes de contenido sexual y degradante...

En la línea de los años anteriores los Delegados (León) insisten en la necesidad de prevención y educación desde los poderes públicos para atajar esas conductas.

Pero la educación no debe restringirse a los menores sino también a los padres. Destaca Tenerife, al respecto, que en algunos casos estas conductas las cometen menores de catorce años, cuyos padres no tienen ningún control sobre los dispositivos electrónicos de sus hijos. Incluso refiere que, con ocasión de hechos de acoso escolar, ha tenido noticia de chats de padres donde se falta al respeto al profesorado, a compañeros y a la comunidad educativa.

Teruel informa que en algunos casos en que se ha descubierto un mal uso de las nuevas tecnologías por parte de los menores investigados, se han solicitado medidas de libertad vigilada, que incluían reglas directamente dirigidas al control y buen uso de las TIC.

Aparte de esas conductas empiezan a detectarse más casos de menores implicados en distintas modalidades de estafas cometidas por Internet, sobre todo compras fraudulentas (Guipúzcoa).

6.2.2.10 *Delitos contra la seguridad vial*

En el año 2017 se incoaron 1.834 diligencias (44 causas por conducción etílica o bajo los efectos de drogas tóxicas; 140 por conducción temeraria; y por conducción sin permiso 1.650).

Las cifras casi coinciden con las del año precedente en sus distintos apartados. Como se aprecia en anexo, el delito de conducción sin

permiso ha descendido cerca del 50 % de 2009 hasta hoy, habiendo tomado conciencia los menores del carácter delictivo de esta conducta, sobre todo mediante medidas extrajudiciales.

6.2.2.11 *Atentados, resistencia y delitos contra el orden público*

Se ha incluido por primera vez este epígrafe novedoso en los cuadros estadísticos, con el fin de tener un conocimiento más aproximado de estas variantes delictivas, que siempre han proliferado entre los jóvenes.

Las cifras obtenidas son de 1.828 asuntos por atentados y resistencia y desobediencia graves y 188 de otros delitos contra el orden público. Sin embargo, no se puede sacar ninguna conclusión criminológica en este apartado, pues además de no poder establecer comparativa con otros años, los números facilitados no se antojan fiables, incluso después de haber corregido esta Unidad algún error de bulto apreciado.

Entre los asuntos llamativos destaca Granada la conclusión por conformidad de un expediente incoado en 2017, por hasta un total de 281 llamadas con avisos falsos a teléfonos de emergencias, efectuados por un menor entre los años 2015 y 2016.

6.2.2.12 *Otros delitos. «Yihadismo»*

La Sección de menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional ha vuelto a incoar 22 diligencias preliminares (el mismo número que el año pasado), la mayoría de las cuales están relacionadas con terrorismo *yihadista*.

Una de esas preliminares se archivó por muerte del menor investigado, que estaba implicado en el atentado islamista de Barcelona (agosto 2017).

Están en trámite dos expedientes relacionados con la organización terrorista ETA: seis menores involucrados en actos de «kale borroka», en uno, y en el otro, dos menores por participar junto con otros adultos en una agresión a dos Guardias Civiles en Alsasua, con gran eco informativo.

6.2.3 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

6.2.3.1 *Guardias*

Pocas novedades merecen aludirse en este apartado.

Madrid, donde la media de detenidos puestos a disposición de Fiscalía es de unos cinco, constata un incremento del 10,20 %. Algunas

otras Secciones comunican también incrementos por ese concepto, lo que no es buena noticia, pues podría denotar un aumento de los comportamientos graves cometidos por adolescentes.

Se vuelve a poner de manifiesto (Las Palmas) el problema que surge en las guardias, por la noche y de madrugada, de no poderse conocer los antecedentes policiales de los menores detenidos, al quedar restringido su acceso a los agentes de GRUME y de la UFAM (Unidad de Atención a la Familia y Mujer).

6.2.3.2 *Pendencia de asuntos. Tiempo de desarrollo de la instrucción*

Igual que en años anteriores, se aprecia que los tiempos de instrucción de Fiscalía se mantienen, con carácter general, en términos breves y razonables. El número de causas pendientes al finalizar el año, en la mayoría de las Secciones, sigue siendo reducido.

Granada reitera su queja sobre las dilaciones de la Audiencia Provincial, de no menos de seis meses e incluso un año para resolver las apelaciones.

6.2.3.3 *Principio de oportunidad*

6.2.3.3.1 Desistimientos

Se archivaron por desistimiento en 2017 un total de 8.774 diligencias preliminares (11,92 %). Apenas ha habido variación en los tres últimos años 2016 (11,13 %); 2015 (11,45 %) y 2014 (11,35 %).

Siguen apreciándose las importantes diferencias porcentuales –ya reseñadas en ejercicios precedentes– entre unas y otras provincias respecto al mayor o menor uso de esta variante del principio de oportunidad.

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 5.763 expedientes en 2017. Desciende así este año el porcentaje al 20,37 %, siendo inferior al del año 2016 (23,39 %) y 2015 (24,25 %). Se sitúa incluso por debajo de los márgenes de los últimos seis años (entre el 22-26 %).

Dentro de esa cifra de 5.763 expedientes, el número de los específicamente archivados conforme al art. 19 LORPM (conciliación, reparación o actividad educativa extrajudicial), fue de 4.403, o lo que es lo mismo un 15,56 %, inferior también al 18,23 % de 2016 y 17,95 % del 2015. Entraría, no obstante, dentro de la horquilla de los últimos seis años (15-18 %).

No existe una explicación clara a este descenso porcentual en las soluciones extrajudiciales del art. 19, si bien es verdad que algunas provincias apuntan ciertas resistencias por parte de los progenitores a que sus hijos acepten soluciones de este tipo (Soria), fundamentalmente por no aceptarse las cantidades reclamadas en concepto de responsabilidad civil (Cantabria). Guadalajara informa que, en los casos de menores tutelados expedientados, aunque éstos reconozcan los hechos y asuman los compromisos del art. 19 LORPM, no se llevan a efecto, al oponerse sistemáticamente la Junta de Castilla La Mancha al pago de las indemnizaciones.

Ante la falta de recursos destinados por la Junta de Castilla-León para la aplicación del art. 19 LORPM –ya referidos en anteriores Memorias– las Secciones de Valladolid, Salamanca o Segovia dan cuenta de sus gestiones para intentar cerrar futuros convenios, a tal fin, con diferentes Ayuntamientos, asociaciones y entidades.

6.2.3.3 Archivo conforme al artículo 27.4 LORPM

Se archivaron, al amparo de este precepto, 1.360 expedientes en 2017, un 4,80 %. El porcentaje de archivos por este motivo ha descendido hasta cinco puntos desde 2012, como consecuencia de la aplicación progresiva de los criterios restrictivos para el uso de esta facultad de archivo, a petición del ET, fijados en el Dictamen 4/2013, *sobre criterios para solicitar el sobreseimiento del expediente conforme al art. 27.4 LORPM*.

6.2.3.4 Delitos leves

Desde los dos últimos años se evita analizar los datos recogidos en el anexo estadístico de delitos leves, a fin de ahorrar confusiones, pues las cifras carecen de fiabilidad alguna por las dificultades ya reseñadas para registrar diferenciadamente los delitos leves del resto de los delitos.

Simplemente puede señalarse, a partir de los datos contabilizados manualmente en algunos informes, que los porcentajes de comisión de delitos leves no parecen haber variado mucho respecto a los de

perpetración de faltas indicados en las Memorias anteriores a la reforma del CP por LO 1/2015.

6.2.3.5 *Auxilios Fiscales*

Se han dado instrucciones concretas a alguna Sección, desde esta Unidad, para evitar que en caso de recibir un Auxilio se arbitren por los equipos técnicos soluciones extrajudiciales sin el visto bueno de la Fiscalía exhortante, en contra de lo establecido en la Circular 9/2011 de la FGE y el Dictamen 5/2011, del Fiscal de Sala Coordinador. Parece solventada tal disfunción.

6.2.3.6 *Doble jurisdicción. Investigados mayores y menores de edad*

Las Delegadas de Madrid y Las Palmas, en términos casi idénticos, expresan su desconcierto por el hecho de que, en esta clase de causas, mientras desde las Secciones de Menores se recaban testimonios de lo actuado en los Juzgados de Instrucción, éstos, por el contrario, desarrollan su instrucción en paralelo sin que se tomen interés por lo actuado en Fiscalía. Bien puede ser –como se apunta– otro síntoma más del desconocimiento del trabajo que se realiza en las Secciones de Menores.

En la línea de la Conclusión 19.^a de las Jornadas de Delegados de 2016 refieren Cantabria (programa *Vereda*) y La Rioja (programas *Fortuny* y *Minerva*) usan las aplicaciones de adultos para tener constancia del curso de las causas en los Juzgados de Instrucción.

6.2.3.7 *Audiencia*

6.2.3.7.1 *Escritos de alegaciones*

En el año 2017 se evacuaron 18.133 escritos de alegaciones, frente a los 16.485 de 2016, un incremento del +9,99 %.

6.2.3.7.2 *Sentencias condenatorias y absolutorias. Conformidades*

Las sentencias dictadas por los Juzgados de Menores en el año 2017 fueron un total de 17.770. Supone una subida porcentual del +10,88 %, que, como se dijo más arriba, revierte la línea de sucesivos e importantes descensos de los ejercicios anteriores (-6,41 % en 2016; -5,56 % en 2015; -6,53 % en 2014; -2,79 % en 2013 y -12,50 % en 2012).

Las sentencias absolutorias recaídas en 2017 fueron 1.580 frente a las 1.489 del año 2016. Hay que consignar que un importante número de ellas (por prescripción, por ejemplo) son conformes con el criterio del Fiscal.

Las 16.190 sentencias restantes fueron condenatorias según lo interesado por el Fiscal (91,10 %), 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 2017 fueron 11.194 (67,84 %). Los índices de sentencias de conformidad oscilan, desde 2011, entre el 69-72 %.

6.2.3.7.3 Medidas judiciales impuestas

Nos remitimos en este apartado a las Memorias precedentes y al cuadro comparativo final.

6.2.3.8 Ejecución

Por segundo año consecutivo, Las Palmas da cuenta de sus reticencias hacia el proyecto profesional denominado *UP2U*. Tal proyecto, impulsado por una de las titulares de los Juzgados de Menores, recaba la colaboración de diversas entidades privadas, para facilitar recursos y actividades a menores en situación de riesgo o exclusión social. Entiende la Delegada de las Palmas que la Juez, cuando remite a menores a los que juzga a su propio Proyecto, puede estar invadiendo las competencias de la Entidad Pública a la que corresponde diseñar el contenido de la medida.

No se han solucionado aún los problemas ya expuestos en el centro Zambrana de Valladolid y otro de Cantabria, donde se cumplen medidas de internamiento de reforma y también algunos internamientos de protección para menores con problemas de conducta, no obstante, los esfuerzos de las respectivas Delegadas para corregir la situación.

Por el Delegado de Asturias se da cuenta de unas noticias infundadas aparecidas en periódicos locales sobre torturas a menores en el centro de internamiento de Sograndio, como consecuencia de la difusión de un informe del Comité Antitortura del Consejo de Europa. Por la Fiscal Superior de Asturias se abrieron diligencias de investigación, luego archivadas por no acreditarse la comisión de delito alguno.

Conocida es la ausencia en muchas provincias de recursos destinados al cumplimiento de la medida de convivencia en grupo educativo.

Por eso son buenas noticias la apertura en Baleares de un nuevo centro con ocho plazas; que en Asturias se amplíen plazas; o que existan proyectos de centros para Castellón y La Rioja. Más incierto parece el proyecto de Galicia de poner en marcha esta medida de modo experimental con tres familias en La Coruña.

6.2.4 TEMAS ESPECÍFICOS DE OBLIGADO TRATAMIENTO

6.2.4.1 *Incidencia criminológica de delitos cometidos por menores de 14 años*

En 2017 se archivaron 8.553 diligencias por ser los encartados menores de edad inferior a los catorce años. Hace un año se constataba un aumento muy llamativo de las diligencias archivadas, pues fueron un total de 9.496 en 2016, frente a las 8.048 de 2015 o las 7.734 de 2014.

El importante descenso objetivado este último año hace que decaigan, en parte, las especulaciones que se hacían en la Memoria anterior sobre si iba a constituir o no una tendencia y cuáles podían ser sus causas.

Es posible que los números globales, que siguen siendo superiores a los del año 2014, puedan obedecer, como se decía hace un año, al aumento correlativo de denuncias contra menores de edades inferiores a catorce años por la comisión de ciertos tipos delictivos: violencia intrafamiliar y sobre todo acoso escolar y su variante tecnológica de *ciberbullying*.

Pero se trata de un terreno resbaladizo para llegar a afirmaciones concluyentes si se tiene en cuenta, una vez más, la escasa fiabilidad de los programas ofimáticos, especialmente en cuanto a este dato que, como se ha dicho, muchas aplicaciones no lo aportan u ofrecen cifras contradictorias.

Además, deben de tenerse en cuenta otras variables, pues como apunta Baleares una cosa distinta son las diligencias archivadas por esta causa y otra el número de menores infractores. De esta forma, puede ocurrir que si existen varios coautores (mayores y menores de catorce) no quede constancia del archivo para el coautor menor de catorce si las diligencias continúan para el resto. También debe tomarse en consideración que muchas diligencias archivadas no corresponden a distintos menores, sino a un mismo menor reiterativo; o a la inversa, un solo decreto de archivo en una causa con varios menores de menos de catorce.

El hecho más grave del que se da cuenta es el acaecido en diciembre en Bilbao, al participar un menor de trece años, junto con uno de dieciséis, en un robo con violencia y homicidio.

6.2.4.2 *Valoración de la jurisdicción*

El funcionamiento general de la jurisdicción sigue valorándose positivamente, en su conjunto, por parte de los Delegados y también por parte de esta Unidad.

Así debe ser pues, por encima de las limitaciones de medios humanos y materiales, hay datos objetivos incontestables para, en términos generales, llegar a semejante apreciación: los porcentajes de sentencias condenatorias; el elevado número y éxito de las soluciones extrajudiciales, especialmente en determinados temas sensibles (vgr. acoso escolar, *ciberbullyng*); la agilidad en la instrucción y escasa pendencia.

Pero hay que lamentar que los responsables políticos, en esta materia, vayan por un lado y la Fiscalía, a la que ignoran, por otro.

Es ignorar a la Fiscalía dejar la LORPM al margen de las reformas, fundamentalmente del CP y la LECrim, que se sacaron adelante en su día, sin tener en cuenta los desajustes que se podían provocar en la aplicación de la LO 5/2000. No se aprovechó esa oportunidad para acometer una serie de reformas de carácter puramente técnico, que se vienen demandando desde esta Unidad, que son necesarias para evitar la disparidad de criterios judiciales y la inseguridad jurídica en materias como la prescripción.

Y peor es aún que los poderes públicos conciban proyectos de modernización y fijen prioridades que son ajenas por completo a las verdaderas necesidades de la justicia juvenil. Así ocurre con todo lo relacionado con los programas informáticos y el expediente digital. Para esta Unidad y las Secciones la única prioridad era y es corregir unas aplicaciones informáticas inadecuadas, obsoletas y casi inservibles como instrumento estadístico. Con unas bases de datos de menores incomunicadas entre provincias o incluso dentro de la misma provincia (en los casos de las Secciones de Cádiz, Jerez y Algeciras). Frente a eso todo el empeño del Ministerio de Justicia y diversas CC.AA. se concentra en el expediente digital, sin corregir previamente las graves deficiencias existentes, y sin que les importe la demora que provocan y la carga de trabajo añadida que suponen para Fiscalía en relación a la escasa o nula utilidad que reportan.

Totales nivel nacional–Jurisdicción de Menores		Total nacional 2017	Total nacional 2016	Total nacional 2015	Total nacional 2014	Total nacional 2013
Delitos	Homicidio/Asesinato dolosos	50	45	51	48	42
	Lesiones	11.814	11.238	9.959	9.186	9.665
	Agresión sexual	451	476	417	440	575
	Abuso sexual	935	795	664	641	549
	Robos con fuerza	4.451	4.604	5.437	5.630	6.935
	Robos con violencia o intimidación	4.120	4.342	4.404	4.752	6.377
	Hurtos	9.954	8.922	7.055	5.292	6.623
	Daños	3.312	3.265	3.093	3.154	3.532
	Contra la salud pública	744	589	622	657	665
	Conducción etílica/drogas	44	69	70	35	109
	Conducción temeraria	140	143	148	224	190
	Conducción sin permiso	1.650	1.604	1.734	1.831	1.810
	Violencia doméstica	4.665	4.355	4.898	4.753	4.659
	Violencia de género	684	543	433	409	327
	Atentados y delitos de resistencia y desobediencia grave	1.828	–	–	–	–
	Otros delitos contra el orden público	188	–	–	–	–
	Otros	12.542	12.936	10.882	11.798	11.760
Delitos leves	Patrimonio	4.784	4.867	2.632	–	–
	Personas	5.431	6.023	3.336	–	–
	Otras	896	521	255	–	–
Medidas						
Faltas	Patrimonio	–	–	5.615	10.455	11.463
	Personas	–	–	6.696	13.044	13.100
	Otras	–	–	975	1.635	3.045
Internamientos	Cerrado	642	571	709	629	754
	Semiabierto	2.820	2.787	2.595	2.818	3.079
	Abierto	160	186	208	267	231
	Terapéuticos	479	486	485	495	523
Permanencia de fin de semana		319	420	800	1.272	1.256
Libertad vigilada		10.607	9.259	9.145	9.184	10.085
Prestaciones en beneficio de la comunidad		3.591	3.185	3.838	4.642	4.697
Privación de permisos y licencias		157	134	53	287	121
Amonestaciones		557	592	720	807	751
Convivencia familiar/educativa		670	3.264	524	516	483
Otras		3.500	2.652	3.818	3.472	2.850

Totales nivel nacional–Jurisdicción de Menores		Total nacional 2017	Total nacional 2016	Total nacional 2015	Total nacional 2014	Total nacional 2013
Transformación de las medidas	Reducciones y sustituciones (arts. 13 y 51)	1.864	1.677	2.024	1.948	2.377
	Por quebrantamiento (art. 50.2)	957	918	1.042	738	837
	Cancelaciones anticipadas	609	600	640	750	901
	Traslado a Centros Penitenciarios	13	13	9	18	18
	Conversión internamientos en cerrados (art. 51.2)	19	16	15	22	23
Sentencias y soluciones extraprocesales						
Absolutorias		1.580	1.489	1.703	1.594	2.280
Condenatorias	Sin conformidad	4.205	3.343	3.545	3.827	4.699
	Por conformidad	11.985	11.194	11.876	12.713	12.422
Recursos	Apelación	130	160	314	202	121
	Casación	1	0	0	0	1
Tramitación de diligencias y expedientes						
Diligencias preliminares	Incoadas en el año	73.590	74.525	77.840	81.707	89.756
	Archivadas por edad de 14 años	8.553	9.496	8.048	7.734	8.226
	Archivadas por desistimiento de incoación (art. 18)	8.774	8.299	8.918	9.278	9.450
	Archivadas por otras causas	25.918	30.604	36.261	35.001	44.509
	Pendientes a 31 de diciembre	5.116	4.349	4.342	4.487	4.621
Expedientes de reforma	Incoados en el año	28.284	27.279	26.425	27.472	29.428
	Soluciones extrajudiciales	4.403	4.974	4.745	5.117	4.706
	Sobreseimiento del art. 27.4	1.360	1.409	1.638	1.823	1.981
	Escrito de alegaciones art. 30	18.133	16.485	15.811	17.568	18.765
	Pendientes a 31 de diciembre	8.969	8.244	7.051	6.553	8.031

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

En términos generales, al igual que en los años precedentes, podemos señalar que los expedientes tramitados sobre protección de menores son atendidos por aquellos mismos Fiscales integrantes de las Secciones de Menores que despachan las causas de reforma, la dedicación en exclusiva a la protección de menores es la excepción organizativa a nivel estatal y, a efectos de racionalizar la carga de trabajo, en

aquellos asuntos que ya se tramitan en sede judicial es común contar con el apoyo logístico de otros Fiscales pertenecientes a las secciones de civil/familia que contribuyen de forma imprescindible a cubrir los señalamientos y asistencias a vistas orales según las peculiaridades de cada Fiscalía Provincial.

Un año más podemos indicar que la aplicación ofimática implantada a nivel estatal por la FGE hace cuatro temporadas para el registro y gestión de los expedientes de protección de menores ha supuesto un avance organizativo al ser un instrumento útil que ha permitido reemplazar los caducos registros manuales, siendo valorada positivamente su utilidad práctica por la mayoría de las Secciones de Menores. Y ello a pesar de que no ha sido fructífero el esfuerzo de la FGE para implantar una batería de plantillas de documentos uniformes y comunes para todos los territorios que la emplean debido a la coexistencia de múltiples sistemas operativos, según cada Comunidad Autónoma, lo que merma su viabilidad, amén de no existir una oferta didáctica periódica de refresco, actualización y de enseñanza para los nuevos usuarios.

6.3.2 DILIGENCIAS PREPROCESALES EN QUE SE TRAMITAN EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN

6.3.2.1 *Los menores de edad en riesgo*

En el año 2017 se ha registrado un incremento del +24,71 % en la cifra de expedientes de menores en situación de riesgo, quizá debido a la concreción de los criterios de riesgo fijados en la legislación aprobada en 2015. Ello supone la vuelta a la tendencia ascendente del año 2015 y rompe con la inflexión levemente descendente del anterior 2016. Nuevamente se alerta por algunas Secciones (Alicante, Burgos, Valladolid, Córdoba y Las Palmas) sobre los retrasos en que incurren las Entidades Públicas en la remisión de los informes periódicos amén de incumplirse a menudo los plazos para la elaboración de los informes técnicos. Por ello, existe cierto nivel de inaplicación parcial de los principios básicos emanados de la legislación sobre protección a la infancia del año 2015.

Determinadas Secciones (Tenerife, Jaén, Las Palmas, Córdoba y Sevilla) plantean nuevamente su queja sobre la inacción de las administraciones locales en materia de declaraciones de riesgo lo que, en muchas ocasiones, aboca a la declaración directa en situación de desamparo de muchos menores.

6.3.2.2 *Absentismo escolar*

Las Secciones de Menores continúan un año más desarrollando una tarea decididamente proactiva para paliar el absentismo escolar; así, Navarra, Pontevedra y Vizcaya muestran especialmente preocupación en relación al colectivo romaní donde la carencia de escolarización, unida a veces a factores concomitantes como el fenómeno de la mendicidad, tiende a generar niveles de enquistamiento de difícil solución.

Para prevenir este fenómeno se realiza una colaboración directa con las comisiones provinciales de absentismo escolar, procurando brindar soluciones preventivas aun a pesar del recorte de recursos municipales destinados a tal fin. Cuando la faceta de prevención ya ha fallado, las Fiscalías Provinciales vienen articulando diversos mecanismos tendentes a ejercitar las pertinentes acciones penales contra los progenitores. Encontrándose en estos momentos en estudio en la FGE un borrador de instrumento tendente a lograr la armonización y unificación de criterios aplicables a tal fin.

6.3.3 SITUACIÓN Y DECLARACIÓN DE DESAMPARO

Se ha detectado en el año 2017 un incremento del +22,81 % en el número de expedientes de guarda a nivel estatal, aun cuando existen excepciones como Salamanca donde baja su cifra. Se mantiene la queja de algunas Secciones (Sevilla, Córdoba) por la inacción administrativa en materia de medidas de guarda. Muchas son las quejas por el carácter simple y genérico de las fundamentaciones contenidas en las citadas resoluciones administrativas.

6.3.4 PROCESOS JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN ACORDADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS RESPECTO MENORES (ARTS. 779 Y SS. LEC)

A grandes rasgos, la relación del Ministerio Fiscal con las Entidades Públicas de protección de menores se desarrolla en un marco de normalidad institucional, lo que correlativamente se refleja en la escasez de discrepancias de criterio respecto de las resoluciones de fondo. Así, dentro de la cifra global de impugnaciones ante los juzgados civiles, sólo el 1,07 % lo son a instancias del Fiscal; en tanto en cuanto que, a instancia de los particulares, se contabiliza un ligero aumento de oposiciones a las resoluciones administrativas del +3,43 %.

6.3.5 ADOPCIONES Y ACOGIMIENTOS

Los acogimientos familiares continúan enfrentándose con la dificultad de la creciente escasez de familias aptas y dispuestas a tal labor asistencial. A causa de ello, las Secciones de Burgos, Lérida y Las Palmas han detectado lapsos temporales de permanencia de los menores en acogimiento residencial más prolongados de la aconsejable en interés de los menores.

Las intervenciones del Ministerio Fiscal en los procesos de adopción reflejan un ligero descenso global del -2,89 %.

6.3.6 MEDIDAS URGENTES CONFORME AL ART. 158 CC PARA APARTAR AL MENOR DE UN PELIGRO O EVITARLE PERJUICIOS

La vía del art. 158 CC es utilizada para solventar casos urgentes que requieren una actuación rápida del Ministerio Fiscal, existiendo servicios específicos en ciertas Secciones de Menores (Barcelona) dedicados a atender de forma rápida e inmediata tales casos de riesgo inminente.

También se atajan por esta vía judicial supuestos de mutilación genital femenina (Gerona) así como de inacción administrativa conducente a la falta de ingresos inmediatos en la red asistencial (Tenerife). Se detectan también supuestos de menores ya ingresados en centros que presentan problemáticas relacionadas con tráfico a pequeña escala de estupefacientes o incluso de menores dedicados a la prostitución en su horario no lectivo (Baleares, Salamanca).

Igualmente se emplea esta vía para solventar las trabas administrativas para la documentación de menores de origen rumano acogidos familiarmente.

6.3.7 DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MENORES

Durante el año 2017 se ha contabilizado una cifra creciente de incoación de diligencias preprocesales referentes a la defensa de los derechos fundamentales de los niños, con un incremento notorio del +600 % respecto del año precedente lo que no comporta, de modo necesario, un aumento de la interposición de demandas. El Ministerio Fiscal siempre opera en este campo con miras a paliar los efectos negativos de todo tipo de intromisiones, especialmente a través de noticias de los *mass media*. Así lo relata este año, entre otras, la Sección de Cáceres alertada por el tratamiento sumamente inadecuado brindado a la figura de unos menores en cierta emisión televisiva.

La Sección de Madrid da cuenta de la labor desplegada, en coordinación con las autoridades municipales de la capital, para abordar la grave problemática de los matrimonios forzados de niñas. Este fenómeno se ha detectado entre grupos étnicos que residen en núcleos marginales de infraviviendas, proyectándose protocolos de actuación para prevenirlo.

Por otro lado, la Sección de Tenerife ha abordado una labor de mediación y prevención de la violencia en el fútbol infantil de base donde, en relación a los propios entornos familiares de los menores, se procura evitar que su derecho a una práctica deportiva sana quede cercenada por ambientes agresivos que afectan y conculcan el normal proceso educativo.

La Sección de Valencia investigó determinadas prácticas hospitalarias consistentes en realizar durante su estancia en el centro ciertas evaluaciones neurofisiológicas sobre algunos pacientes pediátricos aprovechando su sedación por otros motivos distintos, estudios que no contaban con la expresa autorización *ad hoc* de sus progenitores; si bien, tras sopesar los informes médico-forenses aportados y la nula trascendencia negativa para la integridad física de los afectados, así como la ausencia de un tratamiento de los datos científicos obtenidos que vulnerase de su intimidad, se procedió a su archivo.

6.3.8 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MENAS)

Este año 2017 se ha registrado el aumento de las diligencias sobre determinación de la edad de los MENAS, así lo han plasmado las Secciones de Almería, Granada, Murcia, Tarragona, Huelva, Madrid, Málaga, Gerona, Asturias, Jaén, Cádiz, Barcelona. Son las Secciones de los territorios geográficos de tradicional recepción de inmigrantes, por ser costeras o por constituir grandes núcleos urbanos de recepción de los mismos, las que más detectan el incremento de actividad en esta materia, pero incluso provincias como Ávila o Cuenca comienzan a registrar aumentos en la tramitación de este tipo de diligencias. En este campo continúa la fructífera colaboración con las Secciones de Extranjería, desempeñándose dicha labor con arreglo a las pautas del Protocolo Marco de la Unidad Coordinadora de Extranjería de FGE.

6.3.9 VISITAS PERIÓDICAS A CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Se han girado durante el año 2017 un total de 733 visitas de inspección a centros de protección, realizadas según lo prevenido en el Protocolo de 5 de febrero de 2009 de la FGE, lo que supone un incremento

del +3,24 %, consolidándose la tendencia ascendente que ya se plasmó la anualidad anterior donde se registró un alza del +7,5 %, lo cual se explica por el creciente número de plazas de acogimiento residencial a nivel estatal.

Hay que recordar una vez más que algunas provincias tienen cifras cercanas al centenar de centros residenciales (Madrid, Barcelona, etc.) lo que brinda una fiel idea de la dificultad a nivel organizativo que esta tarea de inspección supone para las Secciones de Menores; a veces (Las Palmas) se cuenta con la útil presencia de expertos de los Equipos Técnicos acompañando al Fiscal en las visitas. La Sección de Vizcaya muestra su preocupación por el número de menores residentes en centros que abandonan sus instalaciones, habiéndose procedido a revisiones periódicas para acreditar la cifra e identidad de los menores fugados voluntariamente de dichos centros.

Aun cuando, en términos generales, el funcionamiento de dichos centros se puede calificar de normal y adecuado para cubrir las necesidades de los menores que en ellos residen, algunas Secciones (Las Palmas, Vizcaya, Lugo, Córdoba, Asturias,) ponen de relieve determinadas deficiencias que inciden en la ulterior aparición de fenómenos de violencia en las relaciones entre los internados, o de detección de actividades ilegales de los menores fuera de los centros. Incluso se han constatado sendas deficiencias en determinadas instalaciones y edificios (Valencia) que han conllevado la adopción de acciones inmediatas por parte de la Fiscalía, a veces no bien acogidas por las administraciones autonómicas afectadas. También es destacable que muchas Secciones asumen como tarea prioritaria la exigencia por escrito a las Entidades Públicas para que procedan a cumplir su obligación legal de revisión periódica de las medidas protectoras acordadas.

Si bien, en la pasada Memoria del año 2016, se daba cuenta por la Sección de Las Palmas que se había conseguido la inminente puesta en marcha de un centro intermedio o satélite para adecuar la transición de los menores desde los centros de problemas de conducta a los centros de protección ordinarios, lo cual hubiera sido muy eficaz para los menores que habían evolucionado positivamente a su readaptación conductual, lamentablemente dicha opción se ha frustrado al haber sido abandonada tal iniciativa por la nueva administración.

Nuevamente recordamos que diversas Secciones persisten en sugerir que para acordar judicialmente el ingreso en centros para menores con problemas de conducta sería mucho más eficaz un fuero competencial judicial territorial ubicado en la sede capitalina de la Entidad Pública, en lugar del fuero vigente legalmente que lo residencia en la ubicación física del centro.

6.3.10 ATENCIÓN AL PÚBLICO EN GENERAL Y OTRAS EN INTERÉS DE LOS MENORES

Los sistemas de atención al público establecidos en cada Fiscalía Provincial están arbitrados para solventar aquellas consultas de los ciudadanos relativas a la temática de protección del menor y de salvaguarda de su superior interés. En muchos casos esta tarea se desempeña por los Fiscales mediante un sistema de permanencias, en otros casos se trata de una labor incluida entre las tareas incluidas dentro del propio servicio de guardia semanal; también cabe que se desempeñe directamente por el propio Fiscal Delegado, a veces con un filtro previo mediante el empleo de unos formularios escritos que cumplimenta el público y que posteriormente conducen a la entrevista personal.

6.3.11 VALORACIÓN DE LAS RELACIONES, COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA FISCALÍA CON LOS ESTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Las Entidades Públicas mantienen con las Secciones de Menores de las respectivas Fiscalías Provinciales adecuadas relaciones institucionales en el marco de la labor de alta vigilancia que incumbe al Ministerio Fiscal sobre la actuación administrativa respecto de los menores, velándose por el superior interés del menor.

Algunas Secciones vuelven a insistir en la conveniencia de que las Fiscalías cuenten con un acceso directo a las aplicaciones informáticas de las administraciones autonómicas con miras a ejercer una labor supervisora más inmediata. De dicho acceso directo sólo se tiene constancia en esta Unidad que se encuentre operativo en la actualidad en Teruel, Huesca, Zaragoza y Lérida; si bien, se debe recordar que en los casos en que esté habilitado dicho acceso telemático ello no debe conducir a la ausencia de una adecuada y puntual notificación al Ministerio Fiscal de las resoluciones que se dicten por las entidades en ejercicio de sus potestades.

7. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

7.1 Introducción

El resumen de la actuación del Ministerio Público español en la especialidad de cooperación internacional se realiza diferenciadamente, como ya es habitual, en relación con los tres grandes ámbitos que

engloba el concepto de cooperación internacional. Se dedica un primer apartado al aspecto técnico jurídico que se enfoca en la demanda o prestación de auxilio judicial internacional en el proceso y en el que se analiza la actividad de todos los Fiscales delegados y especialistas en cooperación, acompañado de un análisis tanto estadístico como valorativo del conjunto de la actividad anual. A continuación se realiza un resumen de las actividades del ámbito de las relaciones institucionales, donde se da cuenta de las relaciones del Ministerio Público con las Fiscalías de otros países tanto en espacios multilaterales, especialmente en redes y asociaciones construidas para la periódica reunión de Fiscales de distintos países, pero también en áreas bilaterales con reuniones de carácter estable o puntual dirigidas a estrechar lazos de confianza y compartir experiencias en distintas áreas de interés profesional. Por último, se relaciona la actividad en el área de la conocida como cooperación al desarrollo que engloba el trabajo realizado por los Fiscales en proyectos de hermanamiento o fortalecimiento de países o áreas regionales de la Comisión Europea y en asistencias técnicas de colaboración y ayuda gestionadas en la mayoría de los casos por FIIAPP o por la AECID.

Como cuestiones más destacables en la actividad de este año 2017 en el ámbito de la asistencia judicial debe mencionarse la entrada en vigor, el 22 de mayo de 2017, de 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* –en adelante OEI–. Como ya se alertaba en la Memoria del año pasado, España no ha implementado a tiempo las disposiciones de esta Directiva con el problema añadido que genera que el artículo 34 de la Directiva deroga, a partir de la fecha de su entrada en vigor, los Convenios Internacionales que regulan en la UE la asistencia judicial internacional. Ello supone que el Convenio de Asistencia Judicial Penal entre los Países Miembros de la UE de 29 de mayo de 2000 –en adelante Convenio 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 (CAAS) no son aplicables entre los Estados Miembros desde el 22 de mayo de 2017, salvo para aquellas cuestiones excluidas de la regulación de la OEI; por ejemplo, la práctica de citaciones y notificaciones, los intercambios espontáneos de información o el traslado de denuncias a efectos procesales. La derogación de estos Convenios, junto a la regulación en plazo de la mayoría de los países miembros de la UE, ha creado en España un vacío legal en tanto que se han comenzado a recibir OEIs europea sin contar con

regulación nacional para ejecutarlas. La obligatoriedad de la Directiva y las obligaciones de cooperación exigen una respuesta adecuada durante esta etapa transitoria hasta la efectiva implementación de la misma. Las soluciones han sido analizadas en el Dictamen 1/2017 de la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional, dirigido a orientar la respuesta de las autoridades españolas a las OEIs recibidas de otros países, así como a aclarar las posibilidades de seguir demandando auxilio a los países que ya cuentan con regulación de la OEI en ausencia de implementación española y teniendo en cuenta la derogación de los Convenios realizada por el art. 34 de la Directiva.

El Ministerio de Justicia envió el 20 de julio *Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 23/2014 de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, para regular la orden europea de investigación*, a efectos de emisión del preceptivo informe del Consejo Fiscal. La regulación propuesta sitúa al Ministerio Fiscal como único receptor de este instrumento y como ejecutor directo de todas aquellas que no afecten a derechos fundamentales, lo que supone una importantísima responsabilidad y el reconocimiento a toda una tarea en este campo que la Fiscalía vienen haciendo desde el año 2002. La Fiscal de Sala envió un amplio informe a este Anteproyecto proponiendo varias modificaciones, tanto en el texto de la concreta regulación de la OEI como en la parte general, muchas de ellas fueron asumidas por el Ministerio en el texto que remitió al Consejo de Estado. Es de destacar en este punto que el Consejo de Estado, en su dictamen, apoya una importante reclamación que realizaba la Fiscal de Sala en su informe y que fue recogida en el informe del Consejo Fiscal como es la imprescindible necesidad de dotar de suficientes recursos humanos a la Fiscalía para poder abordar con solvencia estas nuevas competencias. En el momento en que se redacta esta memoria, el Proyecto de Ley, que fue remitido a las Cortes en el 27 de noviembre, sigue en tramitación por lo que será el año próximo cuando pueda realizarse un análisis de la norma adoptada.

Desde el punto de vista institucional no puede dejarse de mencionar, con emoción y gran tristeza, la participación en la reunión XXV Asamblea de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) celebrada en Buenos Aires del 15 al 17 de noviembre ya que, al día siguiente de su clausura, el 18 de noviembre se produjo el fallecimiento del Fiscal General del Estado D. José Manuel Maza Martín. Fue ésta la última actividad del Fiscal General, el último servicio realizado en el ejercicio de sus funciones. El Fiscal General se esforzó en seguir presente hasta el final de la Asamblea, pese a los síntomas de la enfermedad que acabo con su vida, con el objeto de

tener el honor de aceptar la propuesta unánime de todas las Fiscalías Iberoamericanas para la asunción por la Fiscalía española de la Secretaría General de esta asociación. El ejercicio de esta nueva responsabilidad para la Fiscalía española va a exigir un esfuerzo adicional a la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía y requiere un apoyo específico para la gestión de la web y para la debida actividad de comunicación e impulso de las actividades de la asociación.

La actividad de los Fiscales españoles en materia de cooperación al desarrollo ha experimentado un enorme crecimiento y es importante recordar que es objeto de un gran esfuerzo por aquellos Fiscales que deciden participar en estas asesorías o consultorías sin ser liberados de su trabajo habitual, que deben realizar simultánea o posteriormente. Cada vez más, los Fiscales españoles son demandados desde distintas organizaciones y programas internacionales para prestar su asesoramiento especialmente valioso en materias especializadas. Este año han sido más de 40 las actividades de asesoramiento y consulta realizadas por Fiscales españoles en los distintos proyectos que se exponen en el apartado dedicado a esta cuestión.

Es importante recordar que estos dos últimos aspectos, el institucional y el de cooperación al desarrollo, son gestionados directamente por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional y desde la Unidad de Cooperación de la Fiscalía, son cuestiones de las que no participan ni tienen responsabilidad los fiscales delegados de cooperación cuya actividad se ciñe exclusivamente a la cooperación desde el punto de vista técnico jurídico. Esta circunstancia coloca a la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía con una doble perspectiva y, por tanto, con responsabilidades añadidas a las que corresponde a cualquier otra unidad coordinadora de una especialidad. Efectivamente, a la tarea común de coordinación de la actuación procesal de los Fiscales Delegados se une, no solo la ejecución directa de solicitudes urgentes o especialmente sensibles o complicadas, sino además la gestión de dos actividades especialmente demandantes de trabajo organizativo y de tiempo. En primer lugar, la tramitación y atención de viajes y visitas institucionales acompañando y preparando documentos y agendas del Fiscal General del Estado o sustituyéndole en esas reuniones. En segundo lugar, la recepción, valoración, difusión, selección y organización de las misiones de cooperación al desarrollo, a lo que se suma el cometido de tramitación de todas las comisiones de servicio internacionales con el elevado número de documentos y notificaciones que ello supone. Durante el año 2017 se tramitaron en total 217 comisiones de servicio.

La demanda de refuerzo de esta Unidad por todas estas cuestiones y el fortalecimiento de las secciones de cooperación internacional de las distintas Fiscalías a la vista de las nuevas responsabilidades que parece que la nueva regulación de la OEI atribuye a los Fiscales es inaplazable si se quiere evitar el colapso que viene anunciándose y es importante destacar que el propio Consejo de Estado así lo recomienda, como se decía antes, al informar el Proyecto de Ley de regulación de la OEI.

7.2 Asistencia judicial internacional: Actividad de las Fiscalías en relación con el auxilio judicial internacional

7.2.1 CUESTIONES ORGANIZATIVAS

La Fiscalía mantiene en este ámbito prácticamente la misma estructura diseñada en la Instrucción 2/2003 de 11 de julio, *sobre actuación y organización de las Fiscalías en materia de Cooperación Judicial Internacional*, que formalizó la creación de la Red de Fiscales de Cooperación, actualizado con las disposiciones de la Instrucción 1/11 *sobre las funciones y facultades del Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional* y adaptada posteriormente a las Instrucción 1/15 *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*.

De todo ello deriva el funcionamiento a través de Fiscales Delegados provinciales, encargados de las tareas de cooperación internacional en las respectivas Fiscalías, bien de forma individual como ocurre en la mayoría de casos, bien junto a otros Fiscales especialistas que se integran en la sección de cooperación internacional en las ciudades con mayor incidencia de trabajo en relación con la cooperación internacional como ocurre en Barcelona, Alicante, Valencia, Málaga, Castellón. Madrid es la Fiscalía con mayor número de solicitudes, con bastante diferencia como puede apreciarse en las estadísticas. Sin embargo, y a pesar de las reiteradas solicitudes de la Fiscal de Sala Coordinadora y del Fiscal Superior, advirtiendo de la insuficiencia de recursos humanos y solicitando el refuerzo de los Fiscales adscritos a la sección, sólo cuenta con una Fiscal delegada y un funcionario de gestión que trabajan en una situación muy deficiente. Es cierto que es una realidad y hay conciencia general respecto a la escasez de medios personales en la Fiscalía que pueden hacer comprender las dificultades de los Fiscales Jefes para realizar una distribución y organización equitativas, pero resulta necesario facilitar una mejor coordinación y

garantizar una adecuada respuesta a las justificadas razones que pueden concurrir en casos como el de Madrid en estos momentos.

La creación de enlaces en las Fiscalías de Área ha sido de enorme utilidad y concuerda con una antigua política organizativa en esta especialidad que ya antes de la creación general de estos enlaces contaba con especialistas – miembros de la Red de Fiscales de Cooperación Internacional– en áreas como Marbella, Torremolinos, Ibiza y Benidorm, que son poblaciones que por sus características tienen especial actividad en materia de cooperación internacional. Pese a ello, sigue sin resolverse de forma general el imprescindible acceso de estos Fiscales de enlace a la formación especializada y a las reuniones anuales de Fiscales especialistas. La colaboración del CEJ ha permitido ampliar el número de asistentes a las Jornadas de especialistas, pero incluso con la ampliación no ha habido plazas suficientes para contar con todos los Fiscales especialistas en las Áreas.

Nuevas Áreas e incluso también algunas secciones territoriales deberían tener un tratamiento más específico. Hay Fiscalías como Vigo, Ceuta, Melilla o Algeciras, etc. con un número de solicitudes de asistencia mucho mayor que el que reciben capitales de provincia como Ávila, Teruel o Soria. La flexibilidad que, como decíamos, este último año hemos encontrado en el CEJ y en la Secretaría Técnica para conseguir la finalidad que pretende esta reflexión no garantiza el futuro mientras no se vea reflejada en alguna norma o directriz que permita que el Fiscal de Sala pueda valorar estas circunstancias a la hora de realizar la lista de asistentes a las Jornadas excluyendo a delegados provinciales para sustituirlos por Fiscales de Área con mayor relación con la materia.

Otra característica de la especialidad de cooperación internacional es que cuenta con delegados en las Fiscalías especiales. Huelga hacer ninguna justificación de las razones que, desde la creación de la Red Judicial Europea en 1998, han determinado el nombramiento de puntos de contacto que son en definitiva especialistas en esta materia en las Fiscalías especiales. El reparto de las solicitudes de auxilio judicial internacional solo entre los especialistas en las Fiscalías de la Audiencia Nacional y la Fiscalía Antidroga es imprescindible y ha dado lugar a mejorar el desarrollo de la cooperación en estas Fiscalías de forma que los Fiscales son además conocidos y puntos de referencia de las autoridades judiciales de otros países en estas cuestiones. La atribución casuística de las competencias en la Fiscalía Anticorrupción dificulta la predeterminación de su competencia en relación a las comisiones rogatorias; en general la mayoría de los casos en que es la Fiscalía Anticorrupción la competente para ejecu-

tar comisiones rogatorias o solicitudes de auxilio se trata de casos con alguna relación con investigaciones propias, lo que en muchos casos aconseja que sean ejecutadas por los Fiscales que conocen del caso y no por los especialistas. En todo caso, los Fiscales especialistas en esta Fiscalía mantienen la coordinación y el control del registro de los expedientes.

Nuevamente conviene llamar la atención sobre la inadmisibles insuficiencia de funcionarios en las Fiscalías y aunque ello no afecta solo a la cooperación internacional sí es un área donde esa escasez se sufre especialmente. La falta de funcionarios de gestión y tramitación afecta a una actividad donde en general el Fiscal realiza la investigación completa o parcial de unos hechos, por encargo de una autoridad extranjera, pero es una actividad de verdadera investigación que requiere de conocimientos concretos y autorizaciones administrativas de acceso a bases de datos como el manejo del punto neutro o el CRIS. Pero además se requiere un horario más adecuado que permita responder a las comunicaciones que en materia de cooperación se producen también por la tarde y en muchos casos con urgencia. La positiva imagen de nuestra administración de Justicia al exterior exige un esfuerzo ímprobo de los Fiscales especialistas atendiendo cuestiones urgentes, llamadas en horas intempestivas, visitas de autoridades para la realización de diligencias, etc., sin consideración alguna como actividad de guardia ni facilidad alguna por parte de las Administraciones responsables de los medios; son quejas perfectamente comprensibles que los Fiscales suelen dejar patente en sus Memorias estas limitaciones, que deben ser conocidas y plasmadas en la Memoria de la Fiscalía General porque son compartidas por la Fiscal de Sala.

Las Jornadas de Fiscales especialistas en cooperación, que en 2017 se celebraron en el CEJ los días 8 y 9 de mayo, siguen siendo extraordinariamente útiles tanto en lo que supone la discusión y adopción de conclusiones que sirven de orientación para la resolución de problemas prácticos como para estrechar los lazos de confianza no solo entre los Fiscales sino con Magistrados de Enlace y Agregados Legales de las embajadas así como con especialistas de las Unidades de Policía Nacional y Guardia Civil que comparten esta actividad.

7.2.2 ACTIVIDAD DE LAS DISTINTAS FISCALÍAS

7.2.2.1 *Datos y análisis cuantitativo*

A la hora del análisis cuantitativo los datos utilizados son los que proporciona el registro de Expedientes de Cooperación Internacio-

nal (CRIS) que además este año se actualizó con la incorporación de mejoras que permiten mejor explotación estadística y con la adición de dos nuevos tipos de expedientes, la Orden Europea de Investigación Activa (OIA) y la Orden Europea de Investigación Pasiva (OIP).

Desde el punto de vista activo, el registro de la emisión de solicitudes de auxilio de las distintas Fiscalías arroja un resultado inexacto debido a la omisión de registro de solicitudes emitidas en las diligencias de investigación. La razón de la falta de contabilización se debe a que la tarea de emisión de las comisiones rogatorias en las diligencias de investigación de las Fiscalías corresponde al encargado de las investigaciones que en muchas ocasiones olvida comunicar la emisión a la sección de cooperación para su registro por lo que la tramitación no consta finalmente contabilizado. Se ha podido constatar en varias ocasiones este problema que se detecta especialmente en la emisión de denuncias a efectos oficiales al extranjero que se realizan muy habitualmente en algunas otras especialidades y no son anotadas. Dando cuenta de lo registrado este año, la Fiscalía Anticorrupción ha anotado cuatro solicitudes, el mismo número que la Fiscalía de la Audiencia Nacional, junto a tres emitidas por la UCIF. Dentro de las Fiscalías Provinciales, la Fiscalía de Orense sigue liderando esta estadística con una proactividad digna de encomio con la remisión de 6 denuncias a efectos procesales a Portugal sobre hechos delictivos sobre los que España no tiene jurisdicción. Las Fiscalías de La Coruña y Salamanca han emitido dos y las Fiscalías de Almería, Valencia, Guipúzcoa, Huelva, Madrid, Bilbao y Tarragona una cada una.

Desde el punto de vista pasivo, este año se ha incoado en el conjunto de las Fiscalías un número ligeramente menor de comisiones rogatorias, frente a las 3366 comisiones rogatorias del año 2016, concretamente constan 3216 este año. No se aprecia, sin embargo, descenso real de actividad en tanto se trata solamente de la diferenciación en el registro del nuevo tipo de expedientes relativos a la OEI. El 22 de mayo de este año en el que entra en vigor la Directiva sobre la OEI y en el que los países que han cumplido con el plazo de transposición, se han dejado de emitir comisiones rogatorias para emitir OEIs, que, como se explicó al inicio, han sido objeto de atención y han sido ejecutados por los Fiscales españoles de conformidad con las directrices marcadas en el Dictamen 1/17 de la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional. El registro arroja la recepción en la Fiscalía de 186 OEIs procedentes, como se explicará más adelante, principalmente de Francia, Alemania y Países Bajos. En total, la suma de las comisiones rogatorias con las OEIs nos proporciona un número total de 3402 soli-

citudes activas que supera muy levemente, en un porcentaje de 1.07 %, a las 3366 del año anterior.

Los expedientes de reconocimiento mutuo recibidos en la Fiscalía, excluyendo las OEIs y las OEDEs que tienen otra contabilización separada, han sido 290. Constan registrados este año también 1152 dictámenes en materia de cooperación internacional, una cifra algo mayor que los 1080 del año anterior, la mayoría emitidos en relación con expedientes de reconocimiento mutuo. Hay que recordar que, en algunos casos, especialmente informes que tienen que ver con expedientes de ejecución de penas privativas de libertad o de medidas de libertad vigilada, suelen ser informados por especialistas en vigilancia penitenciaria y en la mayoría de las Fiscalías no se registran en el CRIS.

La cifra de expedientes de seguimientos pasivo en los que se plasman gestiones realizadas para localizar o resolver problemas de las solicitudes de auxilio pasivas a requerimiento de autoridades extranjeras o de Eurojust es de 301 este año frente a 247 de 2016. Nuevamente debemos reconocer que el trabajo en este campo es mucho más importante en la realidad que la que reflejan las cifras, ya que muchas gestiones de información que se realizan por teléfono o por correo electrónico, cuando no directamente por *WhatsApp*, no acceden al registro; la tarea de registro requiere en ocasiones un esfuerzo adicional que, sin el suficiente auxilio de gestión se olvida o se omite. Lo mismo puede decirse del registro de los seguimientos activos que significan el mismo tipo de gestiones, pero realizados respecto a solicitudes emitidas desde España, bien por Fiscales o por órganos judiciales, que, aunque son notoriamente menos que los pasivos, son muchos más que los 26 registrados y tampoco se corresponden con la actividad real.

El total de expedientes registrados en 2017 es de 5237 frente a 4908 de 2016, lo que en total arroja un leve aumento de actividad del 6,46 %.

La Fiscalía de Madrid capitanea, como siempre, la estadística con un nivel de actividad preocupante si se tiene en cuenta que es realizada exclusivamente por la Fiscal delegada de cooperación internacional, que además compatibiliza con otras tareas, sin contar con la asistencia de ningún otro Fiscal especialista esta materia, pese a las solicitudes tanto de la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional, y el Fiscal Superior como ya se ha comentado anteriormente. Este año han sido 893 frente a 858 expedientes. Los expedientes de Madrid son 542 comisiones rogatorias a los que debe sumarse 29 OEIs de los que resulta una cifra de solicitudes

de 571, algo inferior pero muy similar a las 607 del año 2016. A ello se suman 173 dictámenes, la mayoría en procedimientos de reconocimiento mutuo, tramitados en los Juzgados y una parte muy importante de ellos en relación con la emisión de órdenes europeas de detención y entrega que, en Madrid, a diferencia de otras provincias, suelen ser informados por la Fiscal especialista. Igualmente se han incoado 124 expedientes de reconocimiento mutuo que en realidad son también informes en procedimientos judiciales de reconocimiento mutuo concretamente de sanciones pecuniarias, que se han registrado de forma imperfecta como expedientes de reconocimiento mutuo.

La Fiscalía de Barcelona ha incoado un total de 683 expedientes, también un número algo inferior a los 746 del año pasado. De ellos 340 son comisiones rogatorias pasivas a las que se suman 24 OEIs por lo que el conjunto de solicitudes de cooperación activa es de 364, número menor que las 484 de 2016; en todo caso se consolida el intenso nivel de solicitudes del año anterior, que doblaba las cifras de 2015. Se contabilizan 151 dictámenes de servicio que responden a informes en expedientes de cooperación de los diferentes Juzgados. En relación con la aplicación de la Ley 23/2014, *de 20 de noviembre sobre reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales en la UE* (en adelante, LRM), la actividad de la Fiscalía de Barcelona ha sido especialmente intensa, tanto en expedientes activos, con un número de 22 informes relativos a la tramitación de expedientes de solicitudes de internos en centros penitenciarios solicitando el cumplimiento tanto de las penas como de las medidas de libertad vigilada en el país del que son nacionales, como en expedientes pasivos del reconocimiento mutuo con un número de 96, que se corresponden esencialmente con informes relativos a la ejecución de sanciones pecuniarias y resoluciones de embargo y decomiso.

La Fiscalía de Málaga ha crecido en actividad y ha incoado 380 expedientes que aumentan notablemente el número de 334 expedientes de 2016, teniendo en cuenta que además 269 han sido expedientes de auxilio judicial, concretamente 249 comisiones rogatorias, a las que se suman 20 OEIs. La actividad de la Fiscalía de Málaga, como ya es habitual, presenta características muy concretas en relación con la ejecución de comisiones rogatorias especialmente complejas relacionadas con el crimen organizado. La tarea de coordinación del Fiscal Delegado permite funcionar con coherencia a un extraordinario equipo al que se suman dos Fiscales en la capital junto a los enlaces, que son también puntos de contacto de la red de Fiscales de cooperación, en Marbella y Torremolinos, que contando también con la Fiscal de

enlace de Melilla realizan una tarea encomiable en una provincia con un nivel de delincuencia extranjera muy notable.

La Fiscalía de Valencia ha incoado 318 expedientes frente a los 229 de 2016, lo que supone un incremento del 38,86 % que, sumado al 31,52 % del año anterior, muestra un trabajo que se cuadriplica en dos años en este territorio, con la particularidad además de que la mayor actividad de esta Fiscalía se centra además en las comisiones rogatorias pasivas, que han sido 274 este año y a las que se suman 8 OEIs.

La Fiscalía de Alicante mantiene un número de expedientes bastante similar al año 2016, con un número de 200 frente a 189 del año pasado, concurriendo en esta Fiscalía características muy similares a las de Málaga, ya que suelen recibirse una mayoría de solicitudes de auxilio en relación con delincuencia grave y organizada que exigen una actividad de ejecución compleja y larga y no la práctica de una sola diligencia como en ocasiones ocurre en otras provincias con menor exigencia de actividad ejecutora. La Fiscalía de Murcia sigue en la estadística a Alicante con un número menor de expedientes que este año alcanza los 143 frente a los 173 del año pasado, que habían reflejado ya un aumento especialmente notorio a partir de 2015.

La Fiscalía de Illes Balears mantiene también un número bastante similar a años anteriores con 111 registros frente a los 92 incoados en 2016.

El orden estadístico continúa con la Fiscalía de Vizcaya, que consolida su crecimiento apuntado el año pasado y que ha registrado 98 expedientes en 2017 frente a 76 del año anterior, seguida por la Fiscalía de Sevilla, que ha mantenido un número muy similar de expedientes al año 2016 cuando fueron 84 que se incrementan en 4 este año con un número total de 88.

El resto de las Fiscalías mantiene un ritmo ligero de crecimiento en niveles de expedientes muy similar a los años anteriores, con un mayor crecimiento en las Fiscalías de Almería que pasa de 70 a 87 expedientes este año y de Tarragona que sube el número de casos a 84 frente a los 64 de 2016. La Fiscalía de Gerona también mantiene un nivel muy similar de actividad con tres menos que el año anterior cuando fueron 77 expedientes los incoados. La Fiscalía de las Palmas y Pontevedra figuran a continuación con 65 y 66 registros respectivamente, aunque la primera contabiliza entre los registros 57 comisiones rogatorias frente a las 37 de Pontevedra.

Entre los 40 y 50 expedientes se encuentran, como el año anterior, las Fiscalías de Huelva y la Coruña con 49 expedientes, Tenerife con 48 y Castellón con 45, muy ligeramente superiores a los años

anteriores. Igualmente, Orense que como siempre suma expedientes activos como ha sido reflejados anteriormente.

Sobre la treintena de registros están las Fiscalías de Cádiz, Cantabria, Granada, Salamanca y Zaragoza y sobre la veintena: Asturias, Badajoz, Toledo, Navarra, Álava, Guadalajara, León, La Rioja y Lleida.

El resto de las Fiscalías tienen en esta materia una actividad muy residual cuando no prácticamente nula como ocurre con Ávila y ello viene a abonar lo expuesto respecto a la necesidad de flexibilidad de organización en esta materia en la que la mayoría de las Fiscalías de área tienen mucha mayor importancia en esta especialidad que algunas provincias. Circunstancias relativas a la situación económica, social y turística junto a la ubicación territorial de las poblaciones determinan finalmente la relevancia de la actividad de las Fiscalías en relación con la cooperación internacional y exigen una adaptación organizativa y estructural que permita responder debidamente a las necesidades de esta especialidad.

Por lo que respecta a las Fiscalías Especiales y de la Audiencia Nacional, esta última arroja un resultado de 21 comisiones rogatorias que frente a las 32 del año supone un camino decreciente ya observado el año pasado y que refleja simplemente que la actividad de la Fiscalía de la Audiencia Nacional en este punto está por el momento más vinculada a la actividad de dictamen de las solicitudes que deben ejecutarse en los Juzgados Centrales de Instrucción, actividad, a la que responden 87 expedientes tramitados en esta Fiscalía, que a la ejecución directa de esas solicitudes. Es previsible una modificación muy importante de esta actividad en relación con las OEIs, donde la Fiscalía de la Audiencia Nacional, conforme al Proyecto de Ley que se tramita en el Parlamento, tendrá toda la competencia residual en la recepción y ejecución de OEIs que no tengan vínculos territoriales conocidos en España.

La Fiscalía Antidroga también mantiene una cifra regular de expedientes de 292 frente a los 301 del año pasado, de los que 201 son solicitudes de auxilio y 59 OEI, una cifra notoriamente más alta que ninguna otra Fiscalía en relación con este nuevo instrumento de reconocimiento mutuo. La competencia residual de la Audiencia Nacional afectará también a la Fiscalía Antidroga, dentro de sus competencias propias. La novedad de este instrumento con las dificultades que presenta el formulario ha supuesto un ejercicio de adaptación y comprensión excepcional para las dos Fiscales que en esta Fiscalía se dedican a la cooperación en Europa.

La Fiscalía Anticorrupción ha recibido este año 35 solicitudes frente a 25 de 2016; es un crecimiento muy notable habida cuenta del

contenido complejo de las solicitudes que se remiten y tramitan en esta Fiscalía, la mayor parte relacionadas con blanqueo de capitales y delincuencia organizada que junto a fraudes fiscales, cohecho, malversación y administración desleal completan el cuadro de competencias de esta Fiscalía en asistencia pasiva.

En la UCIF se incoaron y ejecutaron directamente 157 comisiones rogatorias, un número muy similar a las 150 del anterior, insistiendo en que en la Unidad solo se ejecutan solicitudes urgentes o que requieran una especial coordinación. El total de expedientes incoados en la Unidad sigue creciendo y pasa de los 576 a 728 este año, en un nivel que empieza a ser excesivo para el número de Fiscales y especialmente de funcionarios gestores y tramitadores con los que cuenta la Unidad.

Gráficamente el trabajo de las distintas Fiscalías en 2017 queda así reflejado:



El análisis por país de origen de las solicitudes sigue siendo liderado por Alemania con 1.388 solicitudes, de las que 1032 son comisiones rogatorias y 45 son ya OEIs, de forma que sus demandas suponen un 27 % del total, A continuación, se sitúa Holanda con 547 expedientes que suponen un 10 % del total, aunque

solo 120 son comisiones rogatorias, a las que se añaden 50 OEIs, lo que refleja no un nivel muy alto de actividad procesal, pero sí la enorme insistencia de las autoridades holandesas de demandas de información y consultas informales constantes. Portugal con 415 comisiones rogatorias y 8 OEIs y un total de 533 expedientes, supone un 10 % de la actividad en asistencia pasiva de nuestras Fiscalías. Francia es el primer país en la remisión de OEIs con un número de 66 pero es el cuarto en la estadística general; sus demandas son el 8 % del total con 416 expedientes. Austria este año nos ha remitido 253 comisiones rogatorias y un total de 334 expedientes y como el año anterior es seguida de Polonia con un número de 228 comisiones rogatorias y un conjunto de 284 expedientes, suponiendo el 6 % y el 5 % respectivamente. Rumanía con un 3 % y Reino Unido e Italia, con un 2 % cada una, figuran a continuación como se refleja en el cuadro siguiente.

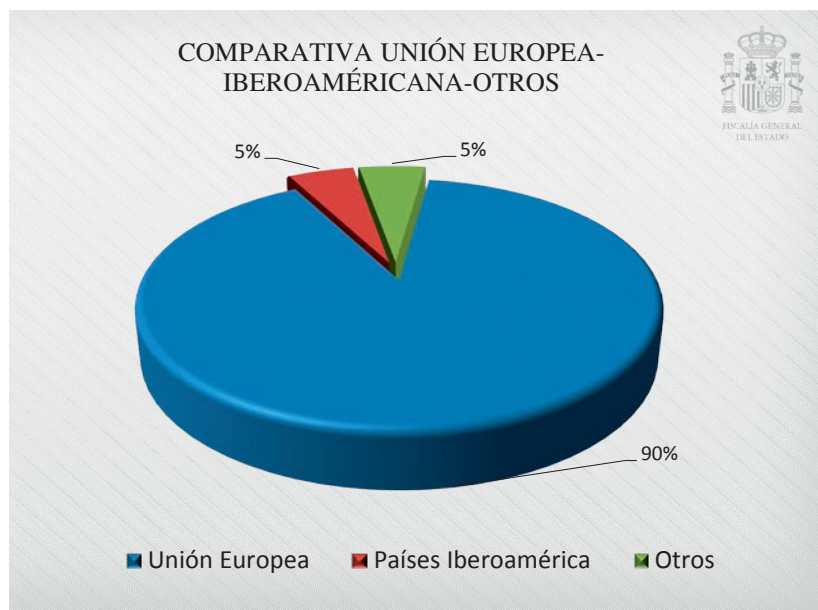
Fuera de la UE, Suiza sigue siendo un demandante principal de auxilio con 77 casos. En Iberoamérica, Colombia con 61 y Argentina con 38 solicitudes son los países que más frecuentemente han solicitado auxilio de la Fiscalía.



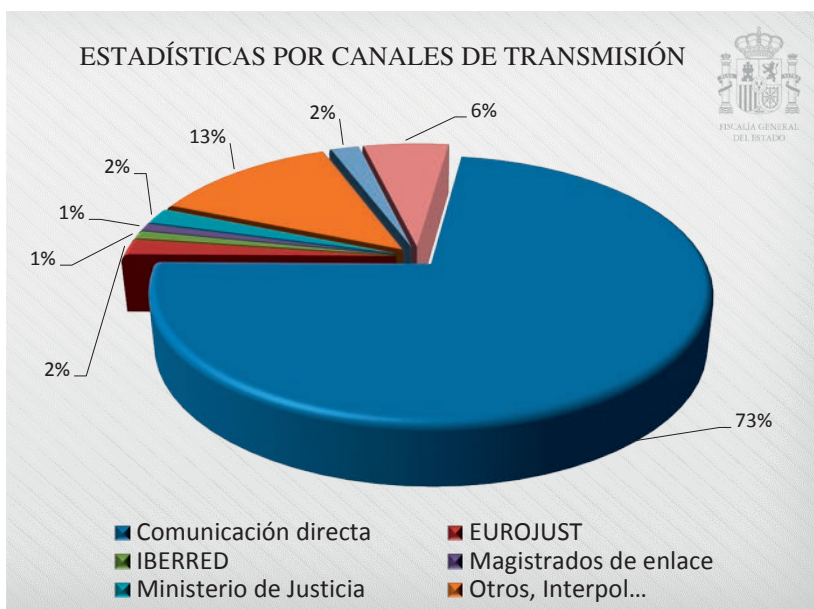
La estadística muestra que, como es habitual, la inmensa mayoría de las solicitudes tramitadas, este año el 90 %, en la Fiscalía provienen

de los países miembros de la UE, mientras el 5 % proviene de países iberoamericanos, el mismo porcentaje que el resto de los países ajenos a estas dos regiones.

Ha de ponerse de manifiesto que en 2017 se recibió una solicitud de asistencia procedente de la Corte Penal Internacional para la práctica de una diligencia de investigación que se acordó por la Fiscalía de la Corte en un asunto de gran relevancia y para cuya ejecución se consideró que España contaba con recursos y personal cualificado. Debe denunciarse la falta de puesta en marcha del mecanismo de comunicación a través del Ministerio de Justicia, como único órgano de comunicación entre la Fiscalía y la Corte, tal y como establece la Ley Orgánica 18/2003, lo que ha supuesto la ralentización de las distintas comunicaciones, que han tenido que realizarse a través del MAEC, añadiendo un mecanismo de comunicación innecesario y no previsto.



La forma más habitual de recepción de las solicitudes sigue siendo la vía directa desde las autoridades competentes con el 72 % de los casos y además se realiza muy habitualmente a través del correo electrónico, sin perjuicio de su repetición posterior por correo postal. Eurojust y las redes judiciales son también vía común de remisión de las solicitudes.



7.2.2.2 *Análisis cualitativo*

Aunque este año se ha incluido una nueva pestaña de registro en el CRIS para la diferenciación de las solicitudes de auxilio relativas a infracciones administrativas del artículo 4 del Convenio de 2000, la misma no ha sido puesta en producción con tiempo para tener aun datos del año 2017. Por tanto, hay que advertir que el análisis de la tipología delictiva que da lugar a solicitudes no es exacto y algunas pueden referirse a infracciones administrativas.

En todo caso, como el año pasado, el delito que ha dado lugar a mayor número de solicitudes, concretamente figura en 1429 casos, es el de estafa, seguido por el tráfico de sustancias estupefacientes que ha sido el delito investigado en 248 solicitudes. A continuación, se sitúan los expedientes por falsedades, seguido por el blanqueo de capitales. Los robos y otros tipos de delitos contra la propiedad, sin considerar la estafa, son también de los principales delitos por los que se demanda cooperación, este año en 134 casos. Las defraudaciones tributarias que, sorprendentemente eran 130 expedientes el año pasado, han dado lugar a 53 este año. Los homicidios y asesinatos se relacionan en 52 casos y la trata de personas con fines de explotación sexual y el tráfico de inmigrantes aparecen en 20 comisiones rogatorias.

Las diligencias solicitadas en las comisiones rogatorias pasivas siguen siendo las habituales destacando las medidas de investigación patrimonial entre todo el resto, que suelen consistir en 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. Las videoconferencias son también muy habituales y merecen una mención especial por el trabajo de coordinación previo que requieren y las dificultades de contar con técnicos en muchas ocasiones para las pruebas y la celebración en franjas horarias que no coinciden con el horario habitual de los Tribunales en nuestro país, pero indudablemente razonables en países de otras zonas horarias.

7.2.2.3 Cuestiones sobre el reconocimiento mutuo

La experiencia en la aplicación de la LRM permite analizar algunos problemas en su aplicación que, más allá de lo que se refiere a la OEDE, que tiene un análisis específico en el siguiente apartado, merecen ser comentadas en este análisis.

Una cuestión general se plantea con los recursos ya que el artículo 25 de la LRM remite en general a la LECrim sin concretar los recursos de qué procedimiento son los aplicables en relación con las resoluciones de las autoridades judiciales resolviendo acerca de los instrumentos de reconocimiento mutuo. Aunque el procedimiento básico de la LECrim es el procedimiento ordinario de Sumario, lo cierto es que, en la realidad este es un procedimiento residual frente al procedimiento abreviado. Estimamos que el artículo 24 debería hacer una remisión expresa a los recursos del procedimiento abreviado que es el más adecuado para el tipo de asuntos y trámites que se dilucidan en la LRM y así se ha propuesto en el informe de la Fiscal de Sala en relación con el Proyecto de Ley de regulación de la OEI en el que se solicita la modificación de varias disposiciones de la parte general de la LRM.

Son significativos los problemas que plantea en concreto la aplicación del título IV de la LRM, sobre resoluciones de libertad vigilada aplicadas a las resoluciones de libertad condicional, pues si las dilaciones cuando se trata de la transmisión de sentencia son perjudiciales, en este caso se agravan pues el tiempo de cumplimiento es menor y la tardanza en contestar puede hacer ineficaz la transmisión e ilusoria la finalidad pretendida.

Conviene alertar también en relación con las OEIs recibidas este año que en ocasiones se remiten sin solicitar ninguna medida de investigación para conseguir, como si de objeto de prueba se tratara, la entrega de bienes de gran valor, alegando que hay que practicar pericias sobre los mismos (vehículos de alta gama, dinero en efectivo), cuando lo procedente es solicitar su embargo con fines de decomiso. Con esta práctica pretende conseguirse la entrega de un bien de valor, privando al Estado español de la parte de este que le corresponde, de conformidad con lo establecido en el artículo 172 de la LRM. Es importante por tanto extremar la diligencia en la lectura e interpretación de estas solicitudes ya que la OEI puede asegurar bienes que vayan a ser objeto de prueba, pero no debe ser utilizada para conseguir y sustituir al reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo dirigidas al decomiso.

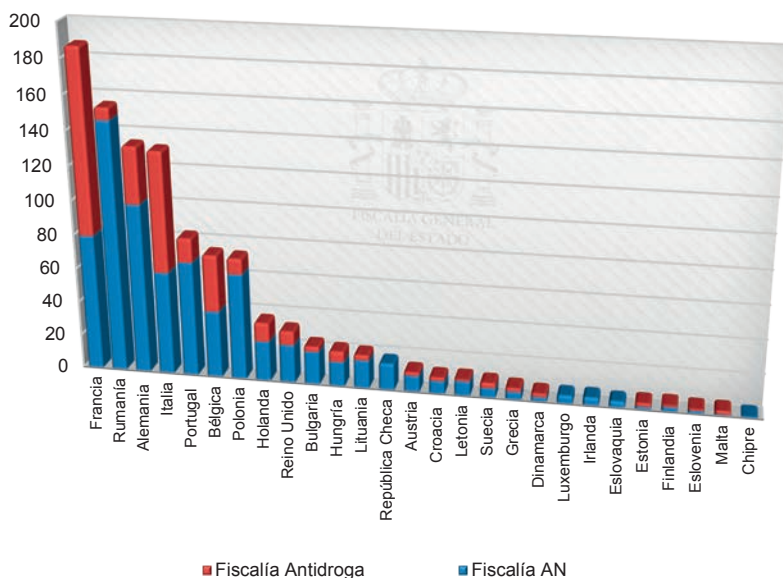
7.2.3 EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA

Con toda seguridad 2017 habrá sido el último año en que la OEDE haya sido el instrumento de reconocimiento mutuo más utilizado, teniendo en consideración la próxima entrada en vigor de la Ley que regule la OEI, que previsiblemente «desbanque» a la OEDE como instrumento de reconocimiento mutuo más utilizado.

En cuanto a datos estadísticos desde el punto de vista pasivo, 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 1.017 expedientes de OEDEs durante el año 2017, un dato muy ligeramente inferior a 2016 en que fueron 1.027 casos, de ellos 738 en asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional –785 en 2016– y 279 en asuntos de competencia de la Fiscalía Antidroga –242 en 2016–. Las OEDEs tramitadas en las que ha intervenido la Fiscalía de la Audiencia Nacional suponen el 73 % del total, manteniéndose así una *ratio* muy similar a la de 2016 (76 %).

Los principales Estados emisores son Francia (187), seguida de Rumanía (154), Alemania (133), Italia (131), Portugal (82), Bélgica (73) y Polonia (72); comprobamos que, con distinto orden, los cuatro primeros Estados miembros, son los mismos que el año pasado.

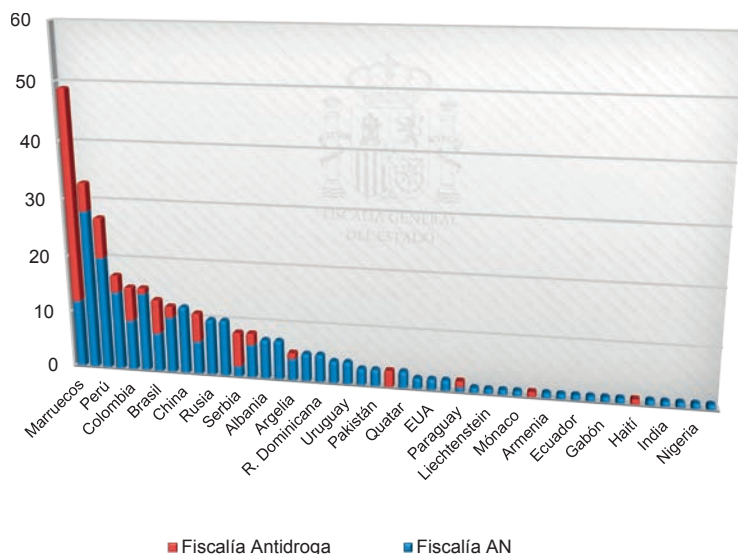


7.2.4 EXTRADICIONES

Respecto de las peticiones de extradición pasiva cabe extraer las siguientes consideraciones, en primer lugar, que las extradiciones son solo el 23 % del total de expedientes de reclamación de personas correspondiendo el resto a las OEDE.

Se han incoado por los Juzgados Centrales de Instrucción un total de 312 expedientes (225 en asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 87 de competencia de la Fiscalía Antidroga), una significativa reducción respecto de 2016, debida al hecho coyuntural de que en 2016 se produjo un gran operativo con la detención de un gran número de ciudadanos chinos, por lo que ese año se «disparó» la estadística de extradiciones pasivas y situó a China a la cabeza de la lista de peticionarios.

Los principales Estados solicitantes son Marruecos (49), Suiza (33) y Perú (23) a continuación figuran EE.UU., Venezuela, Brasil y Colombia.



7.2.5 RELACIONES CON EUROJUST

La relación y la ayuda recibidas y prestada a Eurojust, tanto desde la UCIF como desde las delegaciones en las Fiscalías provinciales son especialmente relevantes y útiles en esta especialidad. Dada tanto la materia como que el corresponsal nacional y coordinador responsable del Sistema Nacional de Coordinación (SNCE) de Eurojust es Fiscal en la UCIF los contactos se producen a diario. Dentro de las tareas de apoyo a Eurojust son destacables las tendentes a la constitución de equipos conjuntos de investigación (ECIs), convocatoria de reuniones de coordinación, etc. A ello hay que añadir la labor de la UCIF en la redacción de los proyectos de decretos relativos a recomendaciones efectuadas por el Miembro Nacional o la labor de la Fiscalía en lo que respecta a la recepción, evaluación y reenvío de las notificaciones obligatorias efectuadas por los Fiscales o por los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley 16/2015.

Los principios de consulta y complementariedad que deben informar las relaciones entre Eurojust y la Red Judicial Europea (RJE) se están articulando a través del SNCE, que cuenta con el activo de integrar dentro de sus miembros a los corresponsales de Eurojust y a puntos de contacto de todas las redes de cooperación. El SNCE ha continuado celebrando las reuniones semestrales señaladas en

la Ley 16/2015 y a lo largo de todo el año ha venido trabajando en la actualización de la *Guía de buenas prácticas para las autoridades judiciales españolas al recabar la asistencia de Eurojust, la Red Judicial Europea, los magistrados de enlace, IberRed y la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos*. La Guía basa su estructura en la del documento de 2012 si bien la mejora y actualiza con el objeto de constituirse en una referencia para las autoridades judiciales españolas en el conocimiento y funciones de los distintos instrumentos orgánicos de cooperación judicial. Se puede acceder a la Guía a través del Prontuario.

7.2.5.1 *Reuniones de coordinación*

Las reuniones de coordinación continúan siendo la actividad operativa más relevante de Eurojust, y son la oportunidad de alcanzar una 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, prevención y solución de conflictos de jurisdicción y constitución y actuación de equipos conjuntos de investigación.

Como primera reflexión señalaremos que el número de reuniones de coordinación permanece prácticamente inalterado, habiéndose producido un ligero incremento de 59 en 2016 a 61 en 2017. Del mismo modo, se sigue constatando que España sigue siendo un Estado miembro eminentemente requerido de cooperación, si bien se advierte un incremento en la proporción de reuniones convocadas por España en relación al porcentaje del total en relación a 2016, habiéndose pasado del 23 % al 31 %. De las 61 reuniones que Eurojust celebró con participación de España, 47 lo fueron con presencia de Fiscales españoles, en algunos casos a través de videoconferencia.

7.2.5.2 *Recomendaciones de Eurojust al Fiscal General del Estado*

El Miembro Nacional ostenta, entre otros poderes, la prerrogativa de solicitar a las autoridades nacionales 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/enjuiciamiento, circunstancia que conllevaría la consiguiente transferencia de procedimiento.

En 2017 se han emitido por el Miembro Nacional de Eurojust 5 recomendaciones, una menos que en 2016. En las 5 ocasiones se ha considerado procedente acceder a la recomendación mediante la oportuna emisión de Decreto del Fiscal General del Estado dirigido a las Fiscalías afectadas. Todos los casos están relacionados con procedimientos paralelos abiertos en España y otro Estado miembro, tratándose de concurrencias de jurisdicción resueltos mediante la apreciación de que el otro Estado miembro afectado estaba en mejores condiciones que España y, por consiguiente, se acordó la cesión de jurisdicción a través del mecanismo de denuncia ante dicho Estado miembro.

7.2.5.3 *Notificaciones del artículo 13 de la Decisión de Eurojust*

La UCIF ha recibido en 2017 un total de 12 frente a 21 notificaciones en 2016. Se puede observar que se han efectuado notificaciones en todos los supuestos previstos en la norma, incluso el caso de dificultades o denegaciones reiteradas, hecho novedoso; así, constan notificaciones por entregas vigiladas (4), creación de ECIs (3), conflictos de jurisdicción (3), casos de especial gravedad (2) y dificultades o denegaciones reiteradas (1). Las notificaciones se han hecho en el marco de casos bilaterales (10) o multilaterales (2).

El escaso número de comunicaciones revela un deficiente nivel de cumplimiento de las obligaciones de comunicación que en parte puede deberse tanto al olvido como al consciente rechazo por las autoridades nacionales en tanto no se obtiene en general retorno o ventajas de esas comunicaciones. 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.

7.2.6 EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

El magnífico instrumento de cooperación que son los equipos conjuntos de investigación (en adelante, ECIs) sigue dando sus frutos y la creación y desarrollo de estos equipos empieza a considerarse un instrumento habitual para las investigaciones de delitos transnacionales. La rendición de cuentas en esta Memoria se limita solo a los equipos judiciales y no a los exclusivamente policiales. Hay que comenzar reconociendo las dificultades con que nos encontramos para tener información actualizada y completa de los ECIs que se constituyen

en España, y eso pese a la obligación de notificar la constitución de los ECIs conforme a lo dispuesto en la Ley 16/2015 y la Instrucción 3/2011.

Por otra parte, la obligatoria notificación de los resultados de los ECIs cuando éstos han expirado o se han cancelado continúa siendo una asignatura pendiente pues ninguna notificación de tales resultados se ha producido en 2017. Tampoco en 2017 autoridad alguna española realizó evaluación de ECIs terminados en dicho período o en años anteriores, aunque es una recomendación de la Red de Equipos conjuntos y aprovechamos esta ocasión para recordar la conveniencia de cumplimentar los formularios de evaluación, para poder tener acceso a información completa y acertada de qué es lo que está ocurriendo en relación a la problemática específica que plantean los ECIs.

En 2017 constan constituidos cinco ECIs, un número algo inferior al del 2016, período en el que se habían constituido siete ECIs. Todos los ECIs se constituyeron con la participación de Eurojust. Se consolida la tendencia a constituir los ECIs como instrumento de cooperación judicial bilateral, dado que cuatro de ellos tienen esta condición, y tan sólo uno se constituyó con tres Estados miembros. En cuanto a los países más afectados, aparecen Francia (2) y Finlandia, Suecia, Rumanía y Bulgaria (1). En cuanto a las materias delictivas a que afectan los ECIs constituidos en 2017, dos lo fueron en tráfico de drogas, uno en falsificación de moneda, y uno en terrorismo. En cuanto al aspecto geográfico, dos ECIs se constituyen con participación de la Fiscalía de Alicante, uno con la de la Fiscalía de Madrid, otro con la Fiscalía de Gerona y otro con la Fiscalía de la Audiencia Nacional. El Fiscal ostenta la condición de colíder del ECI, menos en uno constituido en Denia, donde la Juez mantiene un criterio contrario al del resto de los órganos jurisdiccionales.

La Fiscalía está representado por doña Carmen Baena en la Red de Equipos Conjuntos la cual ha tenido una participación muy activa tanto a las reuniones preparatorias del Plenario como en el Plenario.

7.2.7 ACTIVIDAD DE LAS REDES DE COOPERACIÓN

7.2.7.1 *Actividades de la Red Judicial Europea (RJE/EJN) en materia penal*

España cuenta con 34 puntos de contacto en la Red Judicial Europea en materia penal (en adelante, RJE penal) de los que 14 son Fisca-

les. Las tareas fundamentales de la Red siguen siendo: información a las autoridades tanto nacionales como extranjeras sobre el sistema legal/judicial propio o de otro Estado Miembro, o de sus autoridades competentes en relación a un supuesto específico, así como en facilitar un seguimiento de la ejecución de las peticiones de auxilio, especialmente en casos de retraso. Los puntos de contacto del Ministerio Fiscal han participado en las 48.^a y 49.^a Reuniones Plenarias de la RJE penal.

La 48 Reunión Plenaria de la RJE penal, bajo la Presidencia de Malta del Consejo de la Unión Europea, tuvo lugar en La Valleta los días 28 a 30 de junio de 2017, con la asistencia de doña María de las Heras, Fiscal Adscrita a la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional. Esta reunión estuvo especialmente centrada en la OEI y en la OEDE.

Respecto de la OEI la RJE penal está trabajando conjuntamente con la Comisión Europea en la ampliación del formulario para cubrir las especificidades propias de la prueba electrónica. En relación a la OEDE, si bien ha funcionado muy bien desde 2004, las últimas sentencias del Tribunal de Luxemburgo han venido a cuestionar, en cierta manera, la forma en que se estaba ejecutando y han abierto un periodo de reflexión.

Se sigue trabajando en la mejora de la web para hacerla más intuitiva y completar sus contenidos. Se está trabajando con la Comisión Europea para su realización, que incluye la traducción de los contenidos a las lenguas oficiales de los Estados Miembros.

De las conclusiones de los dos talleres de trabajo realizados conviene recordar las principales en relación con la OEI. Por ejemplo, en el caso de que la OEI se refiera a varias personas investigadas e incluya diversas diligencias de investigación, es responsabilidad de la autoridad competente para ejecutarla la adopción de las medidas necesarias para su adecuada y efectiva ejecución. En el caso de que sea necesario el embargo o el decomiso, la emisión de los respectivos certificados seguiría siendo necesaria. En caso de urgencia, aunque no está especialmente previsto en la Directiva, se acepta el uso de canales informales, tal y como se hace en la actualidad, con carácter previo a la remisión formal a modo de avance.

En relación con OEDE y tras la STJUE en el Caso C-182/15 Petruhhin se recuerda la obligación de informar de la existencia de la OEDE al Estado Miembro de nacionalidad de la persona reclamada, dándole un plazo de tiempo prudencial para valorar la posibilidad de emitir una OEDE.

La 49 Reunión Plenaria de la RJE penal, bajo la Presidencia estonia del Consejo de la Unión Europea, tuvo lugar en Tallin los días 22 y 23 de noviembre de 2017, con asistencia de don Pedro Pérez Enciso, Fiscal Adscrito a la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional. Lo más destacable de la reunión fue una presentación sobre distintos aspectos del embargo y decomiso de bienes, en relación a la iniciativa de la Comisión sobre el proyecto de Reglamento de embargo y decomiso (actualmente en proceso legislativo ordinario para su adopción) que realizó un representante de la Secretaría General del Consejo. De especial interés fue el taller dedicado a la implementación de la orden europea de investigación que abordó diversas cuestiones como el significado del término «corresponding provisions» y posibles dificultades de las autoridades nacionales en relación a situaciones o diligencias que podría no estar cubiertas por la OEI. Se alertó sobre que la Directiva OIE no hace alusión al principio de especialidad en relación a la información compartida a través de la orden. Ante la falta de una opinión común, se acude al artículo 19 de la Directiva relativo a la confidencialidad, entendiéndose que podría aplicarse de forma amplia para incluir dicho principio.

7.2.7.2 Reuniones de la Red Judicial Europea en materia civil

El calendario de reuniones de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil (en adelante, RJE civil) en 2017 comenzó con una reunión los días 1 y 2 de febrero a la que asistió María de las Heras, Fiscal adscrita a la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional. Se ha de destacar que se solicitó en 2017 el nombramiento de un nuevo punto de contacto de la Fiscalía en la RJE civil, en concreto del Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Muñoz Cuesta, Fiscal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, a fin de reforzar la respuesta de nuestra Institución a posibles consultas de autoridades de Estados Miembros, así como obtener una mayor difusión de la información en materia civil entre los miembros de la Carrera Fiscal.

Tras la Conclusiones del Consejo sobre la RJE civil de 8 de diciembre de 2016, se creó un grupo de trabajo sobre recopilación de datos sobre el uso concreto de los instrumentos de justicia civil de la UE. Con especial atención se ha recomendado a los puntos de contacto de la RJE civil la realización de las acciones pertinentes para la actualización de la base de datos JURE, que incluye jurisprudencia en materia civil y mercantil y sobre el reconocimiento y la ejecución de sentencias en un Estado distinto y sobre convenios internacionales

aplicables (el Convenio de Bruselas de 1968 y el Convenio de Lugano de 1988) y la jurisprudencia de la UE y los Estados miembros. Uno de los puntos de más interés de este año es la Orden europea de retención de cuentas, que entró en vigor el día 18 de enero de 2017. La autoridad competente en España para ejecutar las órdenes recibidas de las autoridades competentes de los Estados Miembros y obtener información de cuentas es la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia lo que ha dado lugar a alguna queja y polémica por el acceso a información bancaria de un órgano como el Ministerio de Justicia.

La Reunión de la Red de 12 y 13 de junio estuvo dedicada al Reglamento (CE) 2201/2003 sobre competencia, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental (conocido como «Bruselas II bis») y los concernientes Convenios de la Conferencia de La Haya. Se acordó la elaboración de una guía para los ciudadanos y, a posteriori, una guía práctica sobre el Reglamento (CE) 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos, incluyendo la jurisprudencia más relevante del TJUE.

En relación al trabajo concreto de la UCIF en materia civil, como consecuencia de su participación como punto de contacto en la RJE civil, podemos destacar la petición de información social relativa a menores residentes en España y con procedimientos civiles en marcha en Estados Miembros, y que se remite a los Fiscales de la especialidad de menores, así como la coordinación de la petición de retorno de un menor belga (Reglamento Bruselas II bis) recibida junto con una OEDE de la madre, todo ello en permanente comunicación con la Autoridades Centrales española y belga, la Fiscalía de la Audiencia Nacional, el Fiscal de Sala de menores y el Juez de Instrucción belga. El retorno del menor a la institución de protección que tenía su custodia se realizó en menos de 48 horas.

7.2.8 FISCALÍA EUROPEA

Tras el fracaso en la adopción de un Reglamento para la Fiscalía Europea por unanimidad que se comentaba el año pasado, 16 Estados Miembros presentaron el 16 de abril de 2017 una propuesta de cooperación reforzada que llevó finalmente a la aprobación del Reglamento 2017/1939 de 12 de octubre. Posteriormente se sumaron cuatro

estados más por lo que son 20 actualmente los Estados Miembros que formarán parte de la Fiscalía europea.

Hay que destacar que, de la propuesta de Reglamento, que presentó la Comisión en Julio de 2013, al adoptado el 12 de octubre de 2017 hay casi más diferencias que coincidencias. Especialmente cambia la estructura de una Fiscalía que se ha aprobado con un modelo colegial y que funciona en dos niveles diferentes, uno centralizado residenciado en Luxemburgo, y otro descentralizado a nivel nacional para realizar las investigaciones en el país a través de Fiscales delegados.

El Reglamento tiene 120 artículos; los cuarenta primeros, que abordan la estructura y organización del órgano, sus principios de actuación y el procedimiento de investigación, son los que han provocado las más intensas discusiones en las negociaciones en el Consejo y tienen mayor entidad.

Este nuevo órgano europeo plantea grandes retos de convivencia del Derecho europeo con el nacional y dificultades de encaje de sistemas procesales, especialmente complicados en países como España que debe ajustar la investigación de un Fiscal en un sistema regido por un proceso inquisitivo (o mixto) en el que la instrucción corresponde al Juez de Instrucción. Hay muchas cuestiones por determinar, entre ellas, la concreción del proceso de designación de la terna nacional de candidatos a Fiscal europeo, así como la propuesta de Fiscal delegado que deben ser reguladas en normativa interna y que son cuestiones sensibles a la hora de conformar una Fiscalía realmente independiente como se plantea en el Reglamento. Por el momento, en España no se conocen anteproyectos ni propuestas que adelanten el modelo de adaptación necesario para integrar la Fiscalía Europea.

7.3 Actividad institucional: foros, reuniones y conferencias internacionales

La UCIF sigue siendo la responsable de gestionar y coordinar la representación de la Fiscalía y la participación del Fiscal General o de Fiscales españoles en foros, eventos y actividades internacionales.

Como ya es habitual aquí se mencionan solo las reuniones generales o las que tienen alguna relación con la cooperación jurídica internacional y son, por ello, objeto de tratamiento diferenciado. Otras reuniones, ligadas a una especialidad concreta, constan más específicamente en la Memoria de las diferentes especialidades.

La designación de los Fiscales representante de la Fiscalía General en una actividad internacional respecto a una concreta especialidad se hace normalmente por el Fiscal de Sala correspondiente a dicha especialidad a través de la UCIF. Si es necesario se hacen convocatorias y se difunde entre especialistas o desde la UCIF entre todos los Fiscales. Normalmente estas convocatorias se realizan en general en relación con la cooperación al desarrollo habida cuenta que la representación institucional se canaliza directamente desde las distintas especializadas de la Fiscalía General del Estado. En todo caso se remite una 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 y el Consejo de Europa, FRONTEX y FRA, entre otros. También la Fiscalía tiene una representación en la Red CARIN, en la OCDE y en el GAFI. Este año la Fiscalía acudió a la reunión anual de la Asociación Internacional de Fiscales (IAP) de la que es miembro, representada por el Teniente Fiscal y la Fiscal de Cooperación Internacional. La reunión tuvo lugar en Beijing del 10 al 15 de septiembre.

7.3.1 PARTICIPACIÓN EN REUNIONES DE FISCALES EN EL ÁMBITO EUROPEO

Como en años anteriores, se celebraron reuniones de las dos redes 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, la ejerció la Fiscal General de Irlanda que organizó esta reunión en Dublín, los días 11 y 12 de octubre. La Fiscalía española estuvo representada por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional.

El análisis de las última Jurisprudencia del TEDH es una materia fija en esta reunión que analizó también exhaustivamente los dos grandes retos de la UE en el futuro: la OEI y la Fiscalía Europea.

El Foro Consultivo de Fiscales Generales y Directores de la Acción Pública (FC) se reunió el 6 de octubre 2017 en una única ocasión bajo las Presidencias conjuntas de Estonia y Malta. Los temas objeto de tratamiento fueron las herramientas digitales en los procedimientos

penales, la conservación de datos junto a actividades de Eurojust sobre tráfico de inmigrantes y el futuro de esa institución.

Que las dos reuniones hubieran sido señaladas en dos semanas consecutivas dio lugar a la ausencia de muchos Fiscales Generales del Foro Consultivo y también a quejas en la selección de la fecha por Eurojust habida cuenta que la reunión de la Red Nadal había sido convocada con un año de antelación por la Fiscal irlandesa.

7.3.2 REUNIONES DE LA ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS (AIAMP)

Las amenazas de cese a la Fiscal General de Venezuela doña Luisa Ortega Díaz provocaron la convocatoria de una Reunión extraordinaria de la AIAMP con el objeto de realizar un pronunciamiento de los Ministerios Públicos de la región. La reunión se celebró en Buenos Aires el 13 de Julio de 2017 con la presencia de la Fiscal de Venezuela a través de videoconferencia ya que no fue autorizada su salida del país. El Fiscal General José Manuel Maza Martín, estuvo presente a través de videoconferencia. La Asamblea reiteró el apoyo y solidaridad a la Fiscalía venezolana que ya fue puesto de manifiesto el pasado mes de junio, cuando expusieron su «profunda preocupación» por la situación generada en ese país. Asimismo, en la llamada Declaración de Buenos Aires se afirma también que «rechazamos cualquier tipo de acción de hostigamiento, acoso, amenaza, intimidación y agresión dirigidos contra los titulares de los Ministerios Públicos y sus integrantes en el ejercicio legítimo de sus funciones».

Posteriormente, tuvo lugar en Buenos Aires la XXV Asamblea ordinaria de la AIAMP los días 15 y 16 de noviembre seguida de un Seminario celebrado el día 17 sobre acceso a la Justicia.

La Asamblea fue organizada y presidida por la Fiscal General de Argentina, doña Alejandra Gils Carbó junto al Presidente de la AIAMP y Fiscal General de Bolivia. En ella participaron también los Fiscales Generales de Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Guatemala, Ecuador, España, Nicaragua Panamá, Paraguay, Portugal, El Salvador y Uruguay. 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 representación del Fiscal General de Venezuela, nombrado por la Asamblea Constituyente, fue permitida por razones de orden, pero dio lugar a un escrito firmado por todos los asistentes a excepción de Cuba, Nicaragua y Repú-

blica Dominicana en el que ponen de manifiesto la falta de legitimidad de su nombramiento.

La Asamblea aprobó las conclusiones y trabajos realizados en las dos redes especializadas que celebraron reuniones en 2017 que fueron la Red de Fiscales Iberoamericanos contra la trata, Red de Fiscales iberoamericanos contra la droga y celebró el anuncio de la reunión de la Red de Cibercrimen en 2018. Por otro lado, a petición de Brasil el grupo de trabajo sobre corrupción pasó a convertirse en Red. Con ello se dota de estabilidad al grupo que además deberá estar formado no solo por los hasta ahora voluntariamente miembros del grupo sino por un Fiscal por cada uno de los países miembros.

Se aprobaron las conclusiones y trabajos realizados por los grupos de trabajo de Justicia indígena, Minería ilegal y Cooperación Internacional.

La AIAMP se plantea seguir trabajando con regularidad con los distintos proyectos de la Unión Europea en el ámbito de Justicia y por ello se firmaron en el seno de la Asamblea sendos Memorandos de Cooperación con Eurosocietal y el PACCTO ambos gestionados a través de FIIAPP.

La Asamblea finalizó con la elección de nuevos cargos. La Presidencia será asumida por la Fiscal de Panamá, Kenia Porcell, las vicepresidencias de Europa y Norteamérica y Caribe se mantienen como estaban previamente en la Fiscalía de Portugal y Cuba respectivamente. Igualmente, la Procuraduría de México resulto nuevamente elegida para dirigir el Instituto Iberoamericano dedicado a la formación. Para desarrollar la tarea de Secretaria Permanente fue elegida la Fiscalía de España lo que supone una responsabilidad adicional y un trabajo añadido sobre la UCIF que requerirá especialmente desde el aspecto de la comunicación un apoyo externo ya que es la Secretaría la encargada tanto de la página web como de la comunicación y difusión de la Asociación.

Sirvan estas líneas finales como homenaje y emocionado recuerdo al Fiscal General José Manuel Maza Martín, quien asumió la responsabilidad de esta secretaria en su último día de trabajo y penúltimo de su vida, el día 16 de noviembre. El día 17 su estado de salud le impidió asistir al Seminario siendo ingresado al final de esa mañana y falleciendo trágicamente el día 18 de noviembre en la ciudad de Buenos Aires. Quien redacta estas líneas, que tuvo el honor de acompañarle en su última reunión, no puede más que dejar plasmado en esta Memoria su respeto y afecto, además del enorme reconocimiento a su labor en esta Asamblea y en el ámbito de la cooperación internacional durante todo el año 2017.

7.3.3 MEMORÁNDUM, VISITAS Y RELACIONES BILATERALES

La organización de vistas de delegaciones extranjeras, así como su atención y recepción en la Fiscalía es una expresión de la esencial autonomía del Ministerio Público en sus relaciones con instituciones homólogas.

Durante el año 2017 esta actividad ha continuado de una manera especialmente intensa y se han atendido 40 visitas institucionales de carácter internacional. Dependiendo de los casos, la UCIF realiza todas las gestiones logísticas y recibe a las delegaciones y, en caso necesario, solicita la participación de otros Fiscales españoles en función de la materia a tratar en las reuniones o el interés de las autoridades extranjeras participantes en la misma.

En Madrid, el Fiscal General recibió la visita de varios Fiscales y Procuradores Generales, en concreto los de Andorra, Colombia, Panamá, Egipto, Ucrania y Costa Rica, así como del Viceprocurador General de México. Recibió asimismo a Embajadores de los siguientes países: Mozambique, Rusia, China, Irán, México, Paraguay, Estados Unidos e Italia; así como a los Ministros de Justicia de Ecuador y Túnez.

Las delegaciones que nos visitaron procedían de los siguientes países: Panamá, Jordania, Alemania, Moldavia, Rusia, Marruecos, Ucrania, China, Kazajistán, Austria, Albania, Iberoamérica, Colombia y Serbia. En estas reuniones se han tratado temas más operativos relacionados con la organización y funciones del Ministerio Fiscal español, la investigación de delitos de corrupción y la delincuencia económica en general, la formación de los Fiscales españoles y los instrumentos de cooperación judicial internacional. Los debates han versado sobre ejemplos prácticos y han permitido un mayor y mejor conocimiento entre Ministerios Públicos.

En 2017 se han firmado dos Memorandos de entendimiento con los Ministerios Públicos de Colombia y de Egipto.

7.4 Cooperación al desarrollo

La actividad de la UCIF en materia de cooperación al desarrollo sigue creciendo cada año y se considera un incentivo importante para los Fiscales que, a través de su participación en estas actividades, pueden intercambiar experiencias y conocimientos con colegas de todo el mundo.

La participación en proyectos de cooperación al desarrollo por parte de la Fiscalía española responde a la identificación de unas prioridades institucionales y, por otro, a las directrices establecidas por el MAEC y dentro del Plan Director de la Cooperación Española vigente en cada momento.

Se ha de indicar que la concreta participación de Fiscales españoles en un proyecto internacional determinado exige estrictos análisis de viabilidad y oportunidad estratégica a nivel institucional, en coordinación con la Secretaría Técnica, ya se trate de proyectos financiados con fondos de la Comisión Europea o por AECID con el objetivo de consolidar y modernizar los Ministerios Públicos u otras instituciones de la Administración de Justicia en países con especial significación para España, como pueden ser en estos momentos países candidatos para acceder a la UE, países del norte del Mediterráneo o de Iberoamérica, o países en proceso de consolidación del Estado de Derecho y de promoción y garantía de los derechos humanos.

Este año destacan los siguientes proyectos de financiación europea liderados o coliderados por la Fiscalía española:

- Serbia: Proyecto de Hermanamiento de la Comisión Europea *Twinning Project* «Strengthening Capacities of the High Judicial Council and the State Prosecutorial Council», liderado por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional y gestionado por el Fiscal de Córdoba, don Borja Jiménez, que como consejero residente se desplazó a Belgrado durante los 26 meses de su desarrollo, se realizó en consorcio con el CGPJ y el Ministerio de Justicia griego. El proyecto, iniciado en noviembre de 2015, finalizó y fue clausurado en noviembre de este año por el Fiscal General, don José Manuel Maza.

- Serbia: Proyecto de Hermanamiento de la Comisión Europea *Twinning project* SR13-IB-JH-04 «Prevention and Fight Against Corruption»), liderado por la Agencia Anticorrupción italiana y en el que la FGE es líder junior (iniciado en octubre de 2016, en Belgrado, está prevista su finalización para el verano de 2018).

La Fiscalía española asimismo, contribuye con la participación de Fiscales españoles en la ejecución de los proyectos de Hermanamiento liderados por el Ministerio de Justicia (Hermanamientos «Jumelage TN/15/ENI/JH/52 renforcement des capacités du Ministère de la Justice et des Juridictions», en Túnez, y el proyecto de «Fortalecimiento de la Asistencia Jurídica Gratuita», en Turquía); por el CGPJ (Hermanamiento de la Comisión Europea, *Twinning project* TR 14 IB JH 02 «Strengthening the Victims' Rights in Criminal Justice System», también en Turquía); y por el Ministerio del Interior

(Proyecto «EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs in Peru»).

Durante el año 2017 se ha iniciado la ejecución de los siguientes programas y proyecto financiados por la Comisión Europea:

- Proyecto Regional «Law Enforcement» de Fortalecimiento de las Instituciones de los países del Cuerno de Africa y Yemen, especialmente en materia de lucha contra el terrorismo y cooperación judicial internacional.

- Proyecto en relación a adaptación y puesta en práctica de la OEI (convocatoria europea «Action grants to support judicial cooperation in criminal matters» – JUST/2015JCOO/AG/CRIM), en colaboración con la Universidad de Burgos.

- Proyecto europeo relativo al intercambio de prácticas judiciales sobre el fenómeno de los combatientes extranjeros (Programa «JUPITER»), liderado por Francia en colaboración con Alemania, Bélgica, Países Bajos y Bulgaria.

- EU-ACT, proyecto de lucha contra el tráfico de drogas en Kirguistán, Ucrania y Georgia.

Especialmente estrecha ha sido la colaboración de nuestra institución con el Proyecto EuroMed Justicia IV. Se trata de un programa financiado por la Comisión Europea y centrado en la mejora del sistema judicial y en la creación de un sistema judicial democrático, que respete los Derechos Humanos y la normativa internacional en los países de la región sur del Mediterráneo (en concreto, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Palestina).

Se ha de mencionar separadamente el inicio este año de la ejecución del Programa de la UE contra el Crimen Organizado en Iberoamérica (PAcCTO), también de financiación europea y bajo el liderazgo conjunto de España y Francia. Hay que destacar que un Fiscal español, don Antonio Roma, dirige y coordina las acciones en materia de Justicia en el ámbito iberoamericano como complemento a la importante labor que, a nivel operativo en la lucha contra el crimen organizado, ya están realizando las Redes de Fiscales especializados de la AIAMP.

Por otra parte, y en el marco de actividades normalmente auspiciadas por AECID, se han venido realizando actuaciones en diversos países iberoamericanos, conforme a los planes de actuación definidos por la cooperación española. en la mayoría de los casos en colaboración con la AIAMP. Este año la Fiscalía española ha participado en el programa de AECID, «Interconecta» heredero del PIFTE con la realización de dos encuentros, uno el del grupo especializado de la AIAMP

en materia de cooperación judicial internacional y otro de la Red Iberoamericana de Fiscales Especializados contra la trata de personas, ambos en Cartagena de Indias (Colombia).

Con AECID se ha completado la colaboración con la designación de Fiscales para la realización de consultorías específicas, a petición de los Ministerios Públicos de Panamá, Colombia y Honduras.

8. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

8.1 Introducción

A mediados de mayo del pasado año 2017 la comunidad internacional observó con asombro como, en unas pocas horas, un virus informático conocido como *WannaCry* puso en alerta todos los mecanismos de seguridad y de protección de los sistemas informáticos de medio mundo al generar una infección que afectó directa o indirectamente a unos 300.000 equipos, en más de 150 países de distintos ámbitos geográficos, con la que se pretendía cifrar la información e imposibilitar el acceso por parte de sus titulares a los datos alojados en los sistemas atacados. Transcurrido poco más de un mes, otro ataque cibernético, esta vez provocado por el virus *NotPetya*, provocó riesgos similares en entidades del sector público y empresas dedicadas a la energía y las telecomunicaciones. Ciertamente, los efectos reales de ambos ataques fueron de escasa entidad, pero sirvieron para poner de manifiesto su potencialidad y capacidad de difusión, el riesgo efectivo que entrañan y las graves consecuencias que pueden tener en el normal funcionamiento de organismos e instituciones de todo tipo e incluso en el desenvolvimiento de las relaciones políticas, sociales y/o económicas nacionales e internacionales. Este riesgo potencial ya había sido reflejado por el legislador comunitario en el Preámbulo de la Directiva 2013/40/UE del Parlamento europeo y del Consejo en el que se recuerda que «los sistemas de información son un elemento esencial para la interacción política, social y económica y que la dependencia de este tipo de sistemas por parte de la sociedad es muy grande y sigue aumentando, alertando, al tiempo, de la amenaza creciente para la Unión de dichos ataques que ponen en peligro la realización de una sociedad de la información segura y de un espacio de libertad, seguridad y justicia y exige, por tanto, una respuesta por parte de la Unión, así como una cooperación y coordinación reforzadas a escala internacional».

Precisamente por ello, lograr establecer unos parámetros que garanticen el uso seguro del ciberespacio es uno de los desafíos a

los que se enfrenta la sociedad actual, y uno de los aspectos que centran la atención de los Gobiernos de los diversos países del mundo y de los organismos e instituciones internacionales con responsabilidad en esta materia. Se trata, en definitiva, de aprovechar las ventajas que ofrece el desarrollo tecnológico para una mejor y más completa progresión social, pero garantizando, al tiempo, el pleno respeto a los derechos y libertades fundamentales de las personas y los principios y valores que sustentan nuestro orden jurídico y social y nuestro modelo de convivencia democrática y libre. A ello se refiere expresamente la Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea (en adelante, UE), publicada en 2013, al indicar que «la ciberseguridad solo puede resultar positiva y eficaz si se basa en los derechos fundamentales y las libertades enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, al tiempo que recuerda que los derechos individuales no pueden protegerse si no es a través de redes y sistemas seguros». Y así lo ha entendido también, recientemente, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo en la propuesta de Resolución sobre Lucha contra la Ciberdelincuencia, presentada a aprobación en el mes julio del pasado año 2017, que se hace eco expresamente de esta misma idea.

A partir de este planteamiento son muchas las iniciativas legislativas nacionales e internacionales que se han ido llevando a efecto para garantizar la protección de este sistema de valores frente a los nuevos y crecientes riesgos derivados de las potencialidades y capacidades de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC). Por ceñirnos a algunas de las que han ocupado la agenda legislativa en nuestro país en 2017, y sin pretensión de exhaustividad, son de obligada mención los trabajos en curso para la adaptación de nuestra normativa interna sobre protección de datos al nuevo Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre esa misma materia, con el que el legislador comunitario pretende ofrecer un marco de protección más sólido, coherente y eficaz a los datos personales superando las insuficiencias detectadas en la aplicación de la añeja Directiva 95/46/CE como consecuencia de los factores antes indicados. E igualmente el proyecto legislativo en curso para incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2016/1148/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, *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– centrada especialmente en reforzar la detección y prevención de ataques informáticos.

En este marco, la ciberdelincuencia no es sino uno de los efectos –posiblemente uno de los más graves y peligrosos– de ese uso irregular de las tecnologías y así ha de entenderse, desde nuestro punto de vista, si pretendemos ofrecer soluciones que combinen eficazmente los aspectos preventivos con la respuesta penal desde el Estado de Derecho ante estas conductas. Es un fenómeno criminal que extiende su radio de acción a una pluralidad de manifestaciones delictivas como consecuencia inevitable del uso generalizado de las herramientas tecnológicas en todas las facetas de la actividad humana, de tal forma que, en la actualidad, son pocas las conductas ilícitas extrañas al uso de estas tecnologías. Obviamente, no es este el momento de profundizar en lo que ha de considerarse por ciberdelincuencia, concepto que circunscribimos, a los efectos que nos ocupan, a los parámetros definidos 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*, sino más bien de reflexionar acerca de su incidencia en el último periodo anual y de la evolución de sus distintas manifestaciones al hilo de las nuevas posibilidades que ofrece el imparable desarrollo tecnológico.

El legislador internacional y nacional es plenamente consciente de la versatilidad del fenómeno y de su potencialidad para concretarse en nuevas y diferentes formas de atacar bienes jurídicos, merecedores de protección penal, así como de la necesidad de articular herramientas de investigación adecuadas para combatir esta forma de delincuencia. A ello responden, en el ámbito interno, las acertadas reformas operadas, en el año 2015, en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Y, en línea con ese esfuerzo normativo, el Ministerio Fiscal ha venido aportando su especial contribución, de la que es un buen ejemplo la publicación de la Circular 3/2017, elaborada en esta Unidad de Criminalidad Informática y en la que se analizan los nuevos tipos penales que sancionan las diversas formas de ataques a los sistemas de información.

Pero estamos en un proceso dinámico e imparable y la detección de nuevas necesidades –algunas de las cuales comentaremos en este trabajo– obliga indefectiblemente a seguir planteando avances legislativos o medidas de carácter operativo u organizativo que refuercen y garanticen la eficacia del Estado ante esta forma de delincuencia.

8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2017

Los datos estadísticos que recogemos en este apartado han sido obtenidos a partir de la información trasladada a la Unidad Central de Criminalidad Informática desde las Fiscalías Provinciales sobre procedimientos/ diligencias de investigación incoados en los distintos territorios por hechos ilícitos competencia de la especialidad, tal y como vienen delimitados en la citada Instrucción 2/2011 de la Fiscalía General del Estado. En base a esta información, hemos constatado que, en el año 2017, se incoaron en el conjunto del Estado un total de 6.676 procedimientos judiciales por ese tipo de delitos. Dicho dato da cuenta de un descenso en un 16,91 %, concretado en 1.359 registros, respecto de la cifra obtenida por este concepto en el año 2016, en el que dimos por incoados 8.035 procedimientos, y –lo que es más llamativo– en un 70,42 % respecto de los 22.575, iniciados en el año 2015.

Es obligado recordar, como ya mencionamos en la memoria anterior, que este resultado no puede interpretarse, en modo alguno, como una aminoración de la criminalidad en este ámbito, sino que deriva, como inevitable consecuencia, de la vigente redacción del art. 284-2.º LECrim, dada por LO 13/2015 de 5 de octubre, a cuyo tenor los atestados incoados por hechos ilícitos en los que no conste autor conocido han de conservarse en las dependencias policiales, sin ser remitidos ni a los órganos judiciales ni al Ministerio Fiscal, con la excepción de determinados supuestos que la propia norma precisa.

Esta circunstancia que, en 2016 generó una reducción drástica, en un 64,40 %, en el volumen de denuncias/atestados trasladados al Ministerio Fiscal y/o a los órganos judiciales y que en el año memorial se ha elevado hasta poco más del 70 %, permite afirmar que las cifras que manejamos en esta memoria únicamente dan cuenta de procedimientos judiciales en los que es posible una investigación criminal efectiva contra persona o personas determinadas o por determinar. Son datos, eso sí, claramente indicativos de la carga real de trabajo que, en esta materia, pesa sobre los órganos de la jurisdicción penal y cuya comparación con los escritos de acusación presentados anualmente, como luego veremos, ofrece resultados que permiten valorar de forma más realista la eficacia en la acción investigadora y la persecución penal frente esta forma de delincuencia. Ahora bien, sin perjuicio de dichas ventajas, ha de destacarse que la información así obtenida no puede, en ningún caso, ser tomada en cuenta como indi-

cativo real de la incidencia y evolución de la ciberdelincuencia, dado que un volumen importantísimo de los hechos denunciados, que por el momento no estamos en condiciones de cuantificar ni siquiera de una forma aproximada, no tiene reflejo en las estadísticas judiciales ni en las del Ministerio Fiscal por las razones antes indicadas.

Al respecto, y aun a riesgo de reiterar ideas expuestas en la memoria del pasado año, permítasenos efectuar algunas reflexiones que estimamos de especial interés a efectos de valorar la trascendencia y consecuencias de este nuevo régimen de traslado de atestados.

En primer término, es preciso recordar que en muchos de los supuestos delictivos que se llevan a efecto a través de la red —con algunas excepciones derivadas, por ejemplo, del uso de técnicas de anonimización o de redes *wifi* públicas o ajenas— la acción ilícita deja un rastro tecnológico que es susceptible de seguirse para la identificación de su autor. Es por ello que la decisión de no remitir las actuaciones a los Juzgados o a la Fiscalía no es tanto la consecuencia de constatar que no existen vías para identificar al delincuente, sino el resultado de una valoración jurídica acerca de la oportunidad o conveniencia de llevar a efecto dicha indagación con resultado positivo, valoración que, a nuestro entender, exige de ciertos conocimientos de carácter técnico o jurídico y de una preparación adecuada o, al menos, del establecimiento de criterios claramente definidos al respecto, parámetros que, lamentablemente, no podemos afirmar concurren actualmente, en términos generales, en las múltiples oficinas de denuncia de unos y otros cuerpos policiales desplegadas por el territorio nacional. Esta deficiencia resultaría fácilmente subsanable articulando *a posteriori* mecanismos de revisión de dicha decisión por parte de unidades especializadas en investigación tecnológica, medida que, como hemos podido constatar por la información remitida por nuestros servicios provinciales, no se ha adoptado con carácter general en ninguno de los cuerpos policiales, por lo que, en múltiples ocasiones, es inexistente ese ulterior control que evitaría se vean avocadas al archivo investigaciones susceptibles de prosecución.

Otra consecuencia derivada del nuevo régimen de traslado de atestados, es la mayor dificultad para relacionar entre sí las distintas denuncias/atestados derivados de una misma actividad delictiva. Como es sabido, estos ilícitos que se planifican y/o ejecutan a través de la red, pueden y suelen cometerse en sus distintas fases o producir sus efectos, simultánea o sucesivamente, en diferentes lugares geográficos. Esta circunstancia determina, frecuentemente, que los múltiples aspectos/efectos parciales de una misma acción delictiva se denuncien en lugares diferentes dando lugar a una multiplicidad de atestados

que, analizados aisladamente, pudieran generar la falsa percepción de que no es posible la identificación del autor o de que resulta injustificada o improcedente la práctica de las actuaciones necesarias para ello por la escasa relevancia de los efectos del delito. Desde hace años, el área de especialización en criminalidad informática del Ministerio Fiscal viene realizando una importante labor para dar respuesta a estas situaciones a través de nuestros «expedientes de coordinación» en los que, con la colaboración de los distintos cuerpos policiales –nacionales y autonómicos–, recopilamos esos diversos atestados, referentes a una misma acción ilícita, para promover e impulsar su acumulación ante un mismo órgano judicial de tal modo que sea posible un tratamiento procesal y penal adecuado a la naturaleza y gravedad del delito efectivamente cometido. Esta posibilidad se está viendo cercenada, en gran medida, por la falta de remisión a la Fiscalía de la copia de las diligencias policiales correspondientes, como consecuencia de la entrada en vigor del precepto que estamos comentando.

Pero, además, a estos efectos, derivados de la forma en que se está aplicando el artículo 284.2 LECrim, se añade otra consecuencia que, desde nuestro punto de vista, adquiere también una indiscutible relevancia. La recepción por parte del Ministerio Fiscal –con la inestimable colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad nacionales y autonómicas– de copia de todos los atestados sobre hechos ilícitos competencia de la especialidad nos ha permitido, durante varios años, recopilar una información debidamente contrastada e incuestionablemente valiosa sobre la evolución e incidencia del uso de las TIC en la actividad criminal, tanto en términos generales como en referencia a sus concretas manifestaciones delictivas. Al respecto es interesante recordar que en el año 2014 llegamos a ofrecer información acerca de 20.534 expedientes judiciales por este tipo de delitos, elevándose esta cifra hasta 22.575 en 2015. Se trata, en todo caso, de información recabada de todos y cada uno de los cuerpos policiales y analizada y trabajada por la Fiscalía con la pretensión de ofrecer, al amparo del art. 9 de nuestro Estatuto Orgánico, una visión reflexiva, y basada en datos reales acerca de la problemática asociada a la investigación y persecución de la ciberdelincuencia, que puede resultar de gran utilidad para la adopción, por parte de los órganos competentes para ello, de las decisiones oportunas sobre reformas legislativas o, incluso, sobre provisión de medios personales y/o materiales a los organismos e instituciones encargados de actuar contra el cibercriminal. También en este aspecto, la pérdida de información derivada de la falta de recepción de muchos de los atestados incoados relativiza el valor de nuestras aportaciones y, en definitiva,

la importancia de nuestra contribución a la definición de una política criminal adecuada en esta materia.

Nos permitimos esta reflexión en el entendimiento de que difícilmente se pueden ofrecer respuestas ante situaciones que no han sido claramente constatadas y analizadas a partir de la experiencia práctica. Un buen ejemplo de ello es, sin duda, nuestra percepción –basada en informaciones obtenidas de los distintos cuerpos policiales– del incremento en el volumen de denuncias de afectados por conductas de suplantación de su identidad en la red. Ciertamente no es posible concretar, en este momento, la cifra exacta de las mismas, al tratarse de actuaciones desperdigadas en las múltiples oficinas territoriales de los diversos cuerpos policiales de las que solo puntualmente y en algunas provincias se ha dado cuenta al Ministerio Fiscal –el servicio de Vizcaya, por ejemplo, ha tenido conocimiento de 260 de esas denuncias–. Parece incuestionable que contar con información acerca de la incidencia, a nivel nacional, de este tipo de comportamientos, pudiera tener un especial interés en la toma de decisiones legislativas en orden a su tipificación penal –más allá de lo ya previsto en el art. 172 ter CP– tal y como desde hace tiempo viene demandando la Fiscalía.

Desde nuestro planteamiento, la solución a estas deficiencias, como ya hemos sugerido, pudiera venir por la vía de hacer efectiva la participación al Ministerio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 284.1 LECrim, de todas las actuaciones policiales incoadas por delitos competencia de la especialidad, incluidas las que se consideran de autor no conocido, a fin de hacer factible la previsión legal de solicitar, al amparo del párrafo 2 c) del mismo precepto, la remisión de aquellos atestados que se estime oportuno, a efectos de continuar la investigación del hecho denunciado. Esta es la solución que, en la práctica, se ha dado en algunos servicios provinciales, como es el caso de las Fiscalías de Salamanca, Ciudad Real, Orense, Valencia o Murcia con resultados que valoramos como muy positivos, por lo que abogamos por su generalización en todos los casos. Sin perjuicio de ello, también presenta importantes ventajas, como solución intermedia, la medida adoptada en otros territorios de someter las decisiones de no traslado de actuaciones a los órganos judiciales, al posterior control de las respectivas unidades policiales especializadas en investigación de ciberdelitos. Dicha medida bien podría adoptarse como trámite previo a la ulterior *participación* al M.º Fiscal de los que finalmente no vayan a ser judicializados.

En todo caso, queremos dejar constancia de la clara voluntad del Ministerio Fiscal de colaborar eficazmente para favorecer un

conocimiento más completo, contrastado y detallado de la problemática asociada a la lucha contra la ciberdelincuencia, como medio para potenciar las decisiones oportunas, ya sean legislativas, organizativas o de provisión de medios personales y materiales, para abordar de forma eficaz este tipo de delincuencia.

Centrándonos en el análisis de los datos estadísticos que ofrecemos, el detalle de los mismos, en atención al tipo de delito investigado en cada caso, queda reflejado en la siguiente tabla.

Delitos informáticos		Procedimientos judiciales incoados	%
Contra la libertad	Amenazas/coacciones a través de TICs (arts. 169 y ss. y 172 y ss)	568	8,51
	Acoso a través de TICs (art 172 ter)	200	3,00
Contra la integridad moral	Trato degradante a través de TICs (art. 173)	67	1,00
Contra la libertad sexual	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189)	825	12,36
	Acoso menores a través de TICs (art. 183 ter)	159	2,38
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC	93	1,39
Contra la intimidad	Ataques/interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter)	87	1,30
	Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197)	466	6,98
Contra el honor	Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215)	91	1,36
Contra el patrimonio y el orden socio-económico	Estafa cometida a través de las TICs (arts. 248 y 249)	3.714	55,63
	Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss.)	43	0,64
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286)	13	0,19
	Delitos de daños informáticos (art. 264, 264 bis y 264 ter)	90	1,35
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (arts. 270 y ss.)	53	0,79
De falsedad	Falsificación a través de las TICs	69	1,03
Contra Constitución	Discriminación a través TIC (art. 510)	77	1,15
Otros		61	0,91
Total		6.676	100,00

Como puede constatar, el porcentaje más elevado de incoaciones corresponde a los delitos de estafa, que motivaron la iniciación de 3.714 procedimientos, un 55,63 % del total. Si comparamos este dato con los 4.930 expedientes por delitos de igual naturaleza registrados en 2016 –un 61,35 % del total anual– resulta que el descenso producido en este apartado, concretado en 1.216 anotaciones en cifras absolutas, casi absorbe el montante total de reducción en el volumen de incoaciones respecto del año 2016, en tanto se mantienen mucho más estables las cifras obtenidas en referencia a otras categorías delictivas. Dado que la disminución en el número de incoaciones, como hemos apuntado, no ha de relacionarse con una reducción drástica de la ciberdelincuencia sino con la falta de traslado a las autoridades judiciales de los atestados sin autor, la conclusión es evidente: son precisamente las denuncias/atestados por estafas y/o defraudaciones las que con mayor frecuencia, y por concurrir las circunstancias antes expuestas, culminan su tramitación en las dependencias policiales.

Esta conclusión viene avalada por la circunstancia de que fueron precisamente estas tipologías delictivas las que presentaron el mayor índice de descenso en número de incoaciones entre los años 2015 y 2016, momento en que se acusó el primer y más radical impacto de la entrada en vigor del art. 284 LECrim. Efectivamente, recordemos que en la memoria precedente dimos cuenta de una reducción en las anotaciones por estas tipologías delictivas de casi un 73 %, concretado en 13.271 expedientes en cifras absolutas, respecto de los 18.201 registros del año 2015 por este mismo tipo de ilícitos. Además, confirman este mismo planteamiento, los datos facilitados por aquellos servicios provinciales en los que –afortunadamente– la Fiscalía ha tenido conocimiento, por comunicación expresa de los cuerpos policiales, del contenido de los atestados que finalmente no fueron remitidos a los órganos judiciales. Un altísimo porcentaje de dichos atestados, comentan los Fiscales Delegados, tuvieron por objeto estafas de escasa cuantía cometidas mediante engaño o supuestos de utilización fraudulenta de tarjetas de crédito o débito en el extranjero también por cantidades reducidas. Como ejemplo, es significativa la información facilitada por el Delegado de Salamanca, según la cual el número de atestados por ilícitos de la especialidad no judicializados por falta de autor conocido, en dicho territorio, fue de 497, de los que un 93,3 % –464 en cifras absolutas– tenían por objeto delitos de estafa. De entre estos últimos, el 67,4 % se referían a cargos fraudulentos efectuados desde el extranjero y el 31 % al ofrecimiento engañoso de bienes y servicios a través de internet. En igual sentido, el Delegado de Girona refiere que el 97 % de los atestados no judicializados por los Mossos d'Esquadra eran por actividades defraudatorias.

En unos y otros casos, la escasa entidad del perjuicio causado ha determinado que no se estimara justificado, por razones de proporcionalidad, el empleo de medidas de investigación limitativas de derechos fundamentales o, en su caso, la tramitación de solicitudes de auxilio judicial internacional y por ende el traslado a las autoridades judiciales para proseguir la investigación. Sin perjuicio de la corrección de este planteamiento, es de interés recordar que, en no pocas ocasiones, la posibilidad de cruzar la información disponible en las bases de datos policiales y establecer las vinculaciones existentes entre muchos de estos supuestos, que no son sino efectos parciales de una única acción ilícita, puede contribuir a desentrañar actividades criminales complejas y de entidad suficiente para justificar la adopción de esas mismas medidas o el recurso a herramientas de cooperación internacional.

Con todo, parece incuestionable que las estafas/defraudaciones son las tipologías delictivas que dan lugar a un mayor volumen de denuncias por actividades irregulares en la red. Con ello no afirmamos que sean las conductas ilícitas más frecuentes sino las que con más asiduidad llegan a conocimiento de los órganos de la jurisdicción penal y generan mayor número de procedimientos, en contraste con otros delitos, como la pornografía infantil o los ataques informáticos, en los que la cifra oculta de criminalidad resulta incalculable al tratarse de hechos que, por las circunstancias personales de las víctimas o por motivos de carácter reputacional, se denuncian en muy contadas ocasiones. En todo caso, para una correcta valoración de las cifras reflejadas en este apartado, ha de recordarse que agrupan los resultados relativos a una pluralidad de ilícitos –todos ellos tipificados en el art. 248 del CP– que responden a dinámicas muy diversas y plantean también problemas diferentes en su investigación y enjuiciamiento, hasta el punto de que demandarían de un análisis individualizado que, por el momento, y dada la indefinición de nuestros datos estadísticos, no es posible realizar de forma pormenorizada.

Así, en primer término, nos hemos de referir a los supuestos reconducibles a la estafa tradicional del art. 248.1.º CP, en los que se utiliza la red como medio para difundir el engaño y, de esta forma, incrementar el número de víctimas y obtener beneficios ilícitos mucho más sustanciosos. Son actividades delictivas que se cometen con bastante frecuencia y que se articulan básicamente en el falso ofrecimiento a través de la red de bienes o servicios, que el oferente no está en condiciones de facilitar, moviendo de esta forma la voluntad de los perjudicados que llegan a desembolsar cantidades de dinero más o menos importantes en la creencia de que van a recibir los bienes o servicios

supuestamente concertados. En muchas ocasiones, como ya se ha comentado, aunque los perjudicados sean muy numerosos, las cantidades desembolsadas por cada uno de ellos resultan ser de escasa cuantía, circunstancia que es buscada de propósito por los delincuentes para dificultar la actuación investigadora y la posibilidad de que les sea exigida responsabilidad criminal. Son estos precisamente los supuestos en los que trabajamos, a través de nuestros expedientes de coordinación, impulsando la acumulación de las múltiples denuncias en un único procedimiento para hacer factible el ejercicio de la acción penal y evitar la impunidad del delito.

Junto a estas conductas, se incluyen también en este apartado las estafas propiamente informáticas, en las que el desplazamiento patrimonial tiene su origen en manipulaciones informáticas o artificios semejantes, tal y como reza el art. 248.2 CP. Es aquí donde se percibe con mayor claridad la evolución en la forma de planificar y llevar a efecto las distintas actividades fraudulentas, cuyo *iter criminis* va acomodándose a las posibilidades que ofrece el desarrollo tecnológico. Así, a las ya casi clásicas formas de defraudación, conocidas vulgarmente como *phising*, que se basan en técnicas de ingeniería social y uso de páginas *web* falsas para apoderarse de contraseñas y claves bancarias posteriormente utilizadas para perjudicar a sus titulares, se han ido añadiendo novedosos modelos de actuación como el conocido como *fraude al CEO* o ataque *Business Email Compromiso* (BEC). Esta dinámica delictiva, dirigida generalmente contra organizaciones empresariales, presenta distintas variantes, siendo la más habitual la que se articula a partir de la captura de credenciales de algún directivo con facultades para ordenar transferencias, mediante el uso de dispositivos o *hardware* específico, para proceder posteriormente a suplantar la identidad de ese directivo o empleado habilitado y enviar en su nombre correos electrónicos al departamento financiero correspondiente, en los que se ordenan operaciones económicas perjudiciales para la empresa.

Sin pretensión de exhaustividad sobre las diferentes formas de defraudación en la red, es obligado referirse a las numerosísimas denuncias por operaciones fraudulentas realizadas utilizando irregularmente datos de tarjetas de crédito o débito ajenas. Dichos datos suelen ser copiados o clonados, bien sea con ocasión de la detención física de la tarjeta misma por los propios delincuentes o sus colaboradores en el curso de operaciones comerciales legítimas, o bien porque dichos datos se han obtenido por técnicas de *phising*, *smishing* –suplantación de entidades bancarias en páginas web o mensajes SMS–, *hacking* o *skimming* –instalación de un decodificador invisible en los

cajeros automáticos—. Como se ha indicado, las dificultades para determinar la persona responsable de este tipo de conductas, que en múltiples ocasiones se realizan a través de servidores radicados en el extranjero, determina que la mayoría de las denuncias por hechos de este tipo no sean finalmente trasladadas a los órganos de la jurisdicción penal y queden impunes pese a que, año a año, se incrementa el perjuicio económico derivado de ello.

Los procedimientos originados por delitos contra la libertad e indemnidad sexual ascendieron a un total de 1.077, de los que el volumen más importante corresponde a los de pornografía infantil o de personas con discapacidad, que dieron lugar a un total de 825 incoaciones, un 12,36 % de la cifra general, seguidos por los relativos a conductas de *child grooming* que sumaron 159 expedientes. A diferencia del descenso que hemos reseñado en referencia a las defraudaciones/estafas, los procedimientos por delitos que atentan contra estos bienes jurídicos presentan una clarísima tendencia al alza respecto a los índices obtenidos por este mismo concepto en el año 2016. Así el número de expedientes por hechos referentes a pornografía infantil y/o de personas con discapacidad se ha incrementado desde los 681 de la anualidad precedente a los 825 del año 2017 —un 21,1 %—, y el de los relativos a *child grooming*, de los 98 expedientes de 2016 a los 159 del año memorial —un 62,2 %—.

Ciertamente, se trata de procedimientos a los que no ha afectado la reforma operada en el régimen de traslado de atestados a las autoridades judiciales, dado que se encuentran excepcionados del mismo por mor de lo establecido en el apartado 2.a) del propio art. 284 LEcrim. Por tanto, los datos que ofrecemos constituyen, en este caso, un indicativo correcto del alcance de actividad investigadora de las fuerzas policiales por esta clase de ilícitos, pero, sin embargo, no es posible considerarlos como un reflejo de la efectiva dimensión que están adquiriendo en la red estas manifestaciones criminales, cuya expansión resulta preocupante, pues se está viendo potenciada por las facilidades que ofrecen las TIC para la difusión incontrolada de todo tipo de contenidos. Se trata de investigaciones y de procedimientos cuyo número se va incrementando, aun con lentitud, en los últimos años, como resultado del trabajo de los grupos policiales especializados en el esclarecimiento de estas conductas que, con encomiable esfuerzo, empeño y dedicación, intentan hacer frente a estas graves acciones criminales de proyección, generalmente, transnacional. Al respecto, no ha de olvidarse que dichas investigaciones no suelen originarse por denuncia de los perjudicados, sino por actuaciones de oficio de las propias fuerzas y cuerpos de seguridad a partir de la información que

obtienen en fuentes abiertas o de los datos que llegan a su conocimiento por comunicación de organismos o instituciones nacionales o internacionales o por denuncia espontánea de ciudadanos que detectan material ilícito en la red. Por ello es especialmente meritoria la tendencia alcista que, con la leve inferencia de 2016, venimos detectando tiempo atrás y que se concreta en un avance desde los 521 registros del 2013 a los 825 del año memorial.

Pues bien, al igual que comentábamos a propósito de las estafas, la evolución constante de las TIC pone a disposición de los delincuentes mecanismos cada vez más sofisticados para la transmisión de los contenidos ilícitos y que complican progresivamente la investigación de estas conductas. Así, la difusión de material ilícito a través de redes P2P se ha ido dejando de lado para sustituirse por intercambios en grupos de whatsapp o de telegram o por la utilización de archivos compartidos en la nube, lo que dificulta las posibilidades de penetración de los agentes policiales y hace necesario un especial impulso en la investigación e incluso el recurso a técnicas especiales como algunas de las contempladas tras la reforma de la LECrim.

Pero, además, en esta materia, no podemos dejar de insistir en un aspecto preocupante del que hemos dejado constancia en otras ocasiones. Tradicionalmente en España, los delitos de pornografía infantil se focalizaban en conductas de posesión o de distribución de material ilícito. Sin embargo, en los últimos años estamos detectando, cada vez con más frecuencia, actividades de elaboración de dicho material, planificadas y ejecutadas en nuestro país. El acceso generalizado de los ciudadanos a medios o equipos de grabación, a veces muy sofisticados, y las facilidades para el manejo y traslado de los mismos, ha favorecido su utilización con estos deplorables propósitos tanto por parte de individuos aislados, que aprovechan a dicho fin sus contactos personales o profesionales con menores, como de organizaciones criminales que gestionan auténticas empresas dedicadas a ese tipo de acciones con propósitos lucrativos. Buen ejemplo de ello es el procedimiento, en fase de conclusiones, seguido ante uno de los Juzgados de Instrucción de Tarragona respecto a un grupo de siete personas que, con una cuidada estructura interna y una asignación individualizada de funciones, se dedicaron durante meses a viajar por distintas capitales españolas para localizar niños en situación marginal, de los que abusaban sexualmente o a los que obligaban a realizar entre sí actos de dicha naturaleza a cambio de la entrega de pequeños obsequios o de mínimas cantidades de dinero, grabando estas escenas para luego comercializarlas como material pornográfico.

Pues bien, esta variación constante en las circunstancias y condiciones en que se planifican y ejecutan estos ilícitos sugiere continuamente cuestiones jurídicas novedosas que han de ser objeto de análisis y valoración a efectos de una correcta interpretación y aplicación de los diversos tipos penales que pueden entrar en juego. Tanto es así, que estamos detectando la aparición de criterios jurisprudenciales innovadores que la red de especialistas está siguiendo atentamente, con vistas a hacer efectiva la unidad de criterio como principio inspirador de la actuación del Ministerio Fiscal.

Es también llamativa, por su importancia, la cifra de procedimientos incoados por delitos contra la libertad y seguridad, apartado en el que incluimos las amenazas y coacciones cometidas a través de la red, así como algunas de las conductas encuadrables en el nuevo art.172 ter del CP que sanciona el acoso permanente. Las incoaciones por estas figuras delictivas fueron 768 en el año 2017, es decir, un 11,50 % del total general. Se constata, por tanto, un descenso de poco más del 30 % en comparación con el dato obtenido por igual concepto en 2016, que se concentra esencialmente en los delitos de amenazas y coacciones, ya que en lo relativo al acoso permanente se incoaron en el último año 69 procedimientos más que en 2016. Dicha disminución carece, a nuestro entender, de relevancia a los efectos que nos ocupan, dado que no todos los ilícitos contra la libertad y seguridad que se producen en la red son competencia del área de especialización, sino únicamente aquellos que por sus circunstancias o la complejidad de su investigación precisan de conocimientos especializados, lo que introduce un factor de aleatoriedad que minimiza la importancia de las variaciones en el número de procedimientos incoados anualmente.

En cualquier caso, es claramente perceptible la frecuencia creciente con que se utilizan las tecnologías como medio para canalizar el hostigamiento, la humillación, la persecución, la coacción, el acoso o el ejercicio del control sobre otros y por ende para atentar contra la libertad de las personas. El uso generalizado de estas herramientas en la actividad cotidiana ha hecho factible su aprovechamiento para la comisión de este tipo de conductas cuyos efectos perversos se ven agravados por la capacidad que ofrecen las TIC para dar permanencia en el tiempo a dichas situaciones de acoso.

Toda esta problemática está teniendo una clara incidencia respecto de determinados colectivos en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de los menores de edad o de las víctimas de violencia de género. Por ello es clara la voluntad de los integrantes de la red de reforzar el intercambio de experiencias y conocimientos con los servicios encargados de las respectivas áreas de especialización del M.º Fis-

cal a fin de ofrecer soluciones efectivas ante estas situaciones, procurando una interpretación coherente y adecuada de los nuevos preceptos penales y aprovechando al máximo las posibilidades que ofrecen las herramientas tecnológicas para la investigación criminal.

Íntimamente vinculados con estas conductas delictivas, han de mencionarse los comportamientos que atentan contra otros bienes personalísimos como la intimidad, el honor o el respeto a la dignidad e integridad moral de las personas. En referencia a ellos, se constata la incoación de 466 procedimientos por delitos contra los derechos a la intimidad y la protección de datos personales, lo que supone un 6,98 % de los iniciados en el año y un ligero aumento en 62 expedientes respecto del dato obtenido por igual concepto en 2016. Por su parte, los delitos contra la integridad moral generaron en el año memorial 67 incoaciones, 2 más que en el periodo anual precedente.

Consideración especial merecen, sin duda, los procedimientos judiciales incoados por delitos relativos a ataques contra los sistemas informáticos. Se trata de las figuras típicas de los arts. 197 bis y ter y 264 y ss. del C. P, en su actual redacción dada por la LO 1/2015 de 30 de marzo. El número de nuevos registros fue de 177 en el año 2017, un 2,65 % de la cifra total de incoaciones. De entre ellos, 87 se refieren a actos tipificables en los arts. 197 bis o ter CP, lo que coloquialmente se conoce como espionaje informático, y 90 a daños informáticos sancionados en los arts. 264 y ss. del mismo texto. Estos resultados son llamativamente inferiores a los obtenidos en el año 2016, en el que los procedimientos por esta clase de ilícitos ascendieron conjuntamente a 229 –115 y 114 respectivamente por las categorías indicadas– y muy inferiores, sin duda, a los 515 incoados en 2015, última anualidad previa a la entrada en vigor del actual régimen de traslado de atestados a los órganos de la jurisdicción penal.

Es sobradamente conocido que estas cifras tan reducidas derivan, en gran medida, de la ausencia de denuncia por parte de los perjudicados. Pero además en estos supuestos, al igual que en las estafas, es claramente perceptible el efecto de la última reforma procesal, dado que en muchas de estas acciones delictivas cabría entender que no resulta factible la determinación de la autoría, por lo que, en consecuencia, los atestados no están siendo trasladados a los órganos judiciales ni a la Fiscalía. Al respecto, y al margen de las consideraciones antes efectuadas acerca de la necesidad de disponer de una preparación técnica adecuada para efectuar una valoración de esa naturaleza, resulta obligado insistir en la importancia de disponer de un conocimiento cierto y contrastado del volumen, entidad, características e incidencia de este tipo de acciones ilícitas como presupuesto absolutamente esen-

cial para planear políticas adecuadas, tanto preventivas como represivas y sancionadoras de estos ataques informáticos, dado que el riesgo que entrañan es muy elevado, como hemos podido constatar con ocasión de las agresiones de los virus *WannaCry* y *NotPetya*. Ciertamente la implementación de la Directiva NIS 2016/1148/UE va a traer consigo un control muy exhaustivo de estos incidentes y el reforzamiento de los aspectos preventivos, pero, desde nuestro punto de vista, resulta esencial articular mecanismos que garanticen que la información obtenida por esa vía fluya con agilidad a los investigadores y a los órganos jurisdiccionales para que se haga también efectiva la respuesta sancionadora del Estado de Derecho frente a estos comportamientos.

Los delitos contra la propiedad intelectual son actividades criminales que generan un gravísimo perjuicio económico a los titulares de derechos, a las industrias vinculadas a ellos y al propio Estado que –según informe elaborado por la Coalición de Creadores e Industrias de Contenidos– dejó de percibir, en 2017, a causa de ello, un total de 575 millones de euros. Estos ilícitos generaron, el pasado año, la apertura de 53 procedimientos en todo el territorio nacional, cifra muy similar a la del año 2016 en que se registraron 54 expedientes. Son investigaciones técnicamente complejas, en las que también se advierte una evolución en las formas de vulneración de estos derechos, siendo una de sus actuales manifestaciones, tal y como venimos observando, la interceptación y redifusión ilícita de la televisión sobre IP. Por ello precisan de una especial atención de investigadores y operadores jurídicos y la adopción, en ocasiones, de medidas de cooperación internacional.

La última referencia específica la hacemos a las conductas relacionadas con el «discurso del odio», es decir, la utilización de la red para difundir contenidos que incitan al odio, la violencia, la hostilidad o la discriminación respecto de los que son diferentes, bien sea por su raza, religión, nacionalidad, sexo, orientación sexual, enfermedad o por su ideología. Es un ámbito que preocupa especialmente al Ministerio Fiscal, por las facilidades que ofrece internet para publicitar este tipo de contenidos, cuyo efecto perverso sobre los valores y principios que inspiran nuestro modelo de convivencia es incuestionable. La trascendencia efectiva de estas conductas y la necesidad de articular mecanismos que hagan posible la retirada de esos contenidos, ha motivado, en los últimos años, interesantes iniciativas en el marco de la UE en las que la Fiscalía española está participando activamente. El esfuerzo que se está realizando en este ámbito y la mayor sensibilización social hacia este problema está determinando un incremento progresivo en los expedientes iniciados por causa de estas acciones. Así, aun cuando las 77 incoaciones del año 2017 suponen únicamente 5 expedientes

más que en 2016 y un leve incremento del 6,9 %, el dato adquiere su efectiva dimensión si se valora como un paso más en el progresivo e imparable crecimiento desde los 9 expedientes de esta naturaleza incoados en el año 2011 –primera anualidad objeto de análisis específico en el área de criminalidad informática– y que se refleja en un índice al alza de más del 850 %.

8.2.1 ACUSACIONES DEL MINISTERIO FISCAL

Este es, sin duda, el apartado que mejor refleja el resultado efectivo de la actividad del Ministerio Fiscal durante el año pues los datos que ofrecemos no se limitan a reseñar la apertura procedimientos, o el inicio de investigaciones de incierto resultado, sino que la presentación del escrito de acusación de la Fiscalía da cuenta de la culminación positiva de una instrucción en la que, tras una labor de análisis y reflexión, se han llegado a concretar tanto los hechos objeto de enjuiciamiento como las personas presuntamente responsables de los mismos.

A luz de este planteamiento valoramos muy positivamente que el número de acusaciones presentadas en el año 2017 ascienda a 1.715. Esta cifra supone un crecimiento de un 4 % respecto a las 1.648 del año 2016 y el reflejo, también en este caso, de una tendencia al alza mantenida casi de forma constante desde el año 2011, en el que se computaron 906 acusaciones, que se concreta en un incremento conjunto desde aquel año próximo al 90 %. Estos resultados avalan, a nuestro entender, la capacidad de respuesta de los órganos de la jurisdicción penal desde el marco del Estado de Derecho ante esta nueva y peligrosa forma de delincuencia, que en absoluto puede verse ensombrecida por el descenso en el volumen de procedimientos tramitados, cuyo origen trae causa exclusivamente de las reformas procesales antes comentadas.

Delitos informáticos		Calificaciones	%
Contra la libertad	Amenazas/coacciones a través de TICs (arts. 169 y ss. y 172 y ss.)	224	13,06
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter)	63	3,67
Contra la integridad moral	Trato degradante a través de TICs (art. 173)	23	1,34
Contra la libertad sexual	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189)	378	22,04
	Acoso menores a través de TICs (art. 183 ter)	45	2,62
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC	30	1,75

Delitos informáticos		Calificaciones	%
Contra la intimidad	Ataques/intercepción sistemas y datos (arts. 197 bis y ter)	43	2,51
	Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197)	110	6,41
Contra el honor	Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215)	20	1,17
Contra el patrimonio y el orden socio-económico	Estafa cometida a través de las TICs (arts. 248 y 249)	627	36,56
	Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss.)	17	0,99
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286)	10	0,58
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter)	21	1,22
	Delitos de propiedad intelectual a través TIC (arts. 270 y ss.)	20	1,17
De falsedad	Falsificación a través de las TICs	45	2,62
Contra la Constitución	Discriminación a través TIC (art. 510)	17	0,99
Otros		22	1,28
Total		1.715	100,00

El análisis de las acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal, en atención a los distintos tipos delictivos, da cuenta de que el número más elevado, al igual que en años anteriores, se corresponde con delitos de estafa. Como se ha indicado, en este apartado se incluyen las presentadas con ocasión de cualquiera de las modalidades delictivas incardinables en el art. 248 CP y cometidas a través de las TIC, por lo que se refieren a ilícitos de características muy diversas. En 2017, dichos comportamientos motivaron 627 acusaciones que supusieron casi un 37 % de la cifra general de las elaboradas en el año y un ligerísimo descenso frente a las 633 contabilizadas en 2016.

La comparación de este dato anual con el correspondiente al número de procedimientos incoados para el esclarecimiento del mismo tipo de acciones delictivas ha de hacerse con las matizaciones derivadas de la circunstancia de que, en términos generales, la tramitación de los procesos penales suele prolongarse por más de un año, por lo que los escritos de acusación elaborados en 2017 bien pueden corresponderse con causas iniciadas en periodos anuales anteriores. Hecha esta salvedad, el porcentaje resultante de la comparación de las cifras de acusaciones y los procedimientos por estafa que ofrecemos

en esta Memoria –627 y 3.714 respectivamente– no llega al 17 %, índice muy reducido que, no obstante, se justifica en buena medida si, como ya hemos indicado, se tiene en cuenta que en múltiples ocasiones una pluralidad de denuncias por estafa acaba acumulándose en un único procedimiento judicial por referirse a aspectos parciales de una misma actividad ilícita. Incuestionablemente también incide en dicho resultado el hecho de que muchas de estas actividades defraudatorias, aun produciendo sus efectos en nuestro país, han sido planificadas y ejecutadas desde el extranjero, lo que complica, sin duda alguna, la posibilidad de actuación efectiva frente a sus responsables.

Como es tradicional, es también especialmente relevante, año a año, el número de acusaciones relativas a delitos contra la libertad y/o indemnidad sexual. En conjunto, estas tipologías delictivas motivaron la elaboración de 453 escritos de dicha naturaleza, en los que incluimos los 378 por delitos de pornografía infantil y/o de personas con discapacidad, los 45 sobre acoso a menores de 16 años con fines sexuales –*child grooming*– y los 30 relativos a otras conductas contra este mismo bien jurídico, como exhibicionismo o provocación sexual cometidos en foros, chats o, en general a través de las TIC.

En cuanto a los primeros, se detecta un repunte en el número de acusaciones de casi el 14 % respecto de los 332 escritos de este tipo del año 2016. También en este caso, dicho resultado da cuenta de una tendencia al alza en las últimas anualidades desde las 251 del 2015 a las 378 del año memorial. Nótese igualmente que la comparación –con las salvedades indicadas– entre las acusaciones formuladas y el número de procedimientos incoados en 2017, arroja un resultado de casi el 46 %, lo que supone que aproximadamente la mitad de las causas judiciales seguidas por este tipo de conductas culminan con la celebración del juicio oral. Esta situación, que contrasta claramente con los datos comentados a propósito de las defraudaciones, deriva de que los hechos investigados, bien sea por distribución o posesión de material delictivo o por fabricación o elaboración del mismo, suelen desarrollarse íntegramente en nuestro país –al margen de posibles conexiones internacionales– lo que, sin duda, favorece la eficacia final del resultado de la indagación. Son procedimientos, además, en los que el nivel de conformidad de las sentencias con las acusaciones de la Fiscalía suele ser muy elevado dada la rotundidad de las pruebas, obtenidas normalmente a partir de los dispositivos utilizados por el delincuente, lo que determina, con cierta frecuencia, que éste se aquiete ante la acusación de la Fiscalía. Estos positivos resultados se han visto, sin duda, potenciados por una creciente sensibilización social hacia el riesgo que entrañan estos ilícitos y por el intenso esfuerzo realizado por los cuer-

pos policiales en este ámbito, coadyuvado también por un nivel muy aceptable de cooperación internacional en esta materia.

Todos estos factores están haciendo posible importantes avances frente a estas manifestaciones criminales pese a que, como se ha indicado, la complejidad técnica de estas investigaciones se va incrementando a medida que el desarrollo tecnológico pone a disposición de los delincuentes mecanismos cada vez más eficaces para la elaboración y/o distribución de los materiales ilícitos. A dichas dificultades se añade la insuficiencia de medios personales y materiales –a la que nos referimos en nuestra comparecencia, el pasado mes de diciembre, ante la Comisión Mixta de Seguridad Nacional de las Cortes Generales– de que adolecen nuestras fuerzas policiales para la investigación de este y otro tipo de conductas. Es evidente, y así lo reflejamos en este informe, que cada vez son más las actividades delictivas en las que se usan las TIC en la planificación y ejecución criminal y, en consecuencia, el número de dispositivos y sistemas informáticos que han de ser analizados por las secciones técnicas de los grupos operativos o por los laboratorios de criminalística o policía científica. Desgraciadamente, la carga de trabajo pendiente está determinando, con alarmante frecuencia, retrasos graves en la emisión de los correspondientes informes, con el efecto perverso que ello genera en la normal tramitación de las respectivas causas judiciales. Es ya imprescindible, a nuestro entender, abordar dichas necesidades para agilizar la tramitación y resolución de estos expedientes.

Idéntica evolución al alza ofrecen las acusaciones por otras modalidades de delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Así las correspondientes a delitos de *child grooming* se incrementan en casi un 12 % respecto de las elaboradas en la anterior anualidad y las restantes figuras típicas dieron lugar a la presentación de 8 escritos de acusación más que en el año 2016. En todo caso, se trata de conductas delictivas que afectan también, en muchas ocasiones a otros bienes jurídicos como la intimidad, la integridad moral o la libertad y seguridad de las personas. Así no es infrecuente que el acoso *online* a un menor con fines de carácter sexual vaya acompañado de la sustracción de imágenes o documentos de carácter íntimo con la amenaza de su ulterior distribución a amigos y conocidos; la obtención de material pornográfico a él relativo, coacciones de diversa naturaleza o, incluso la ejecución de actos de abuso o agresión sexual. En estos casos, los escritos de calificación jurídica del Ministerio Fiscal incluyen, necesariamente, distintos tipos penales, por lo que su reflejo estadístico en unos u otros apartados puede resultar cuestionable y presentar cierta imprecisión o inexactitud.

Sin olvidar esas posibles divergencias, del análisis de los datos registrados se constata que las acusaciones por delitos contra la libertad y seguridad de las personas cometidos a través de estas tecnologías sumaron en 2017 la cifra de 287, un 16,73 % del total, de las que 224 se corresponden con delitos de amenazas y coacciones, y las 63 restantes con conductas encuadrables en el nuevo delito de acoso permanente del art. 172 ter CP. En 2016 estos mismos comportamientos generaron un número ligeramente inferior de escritos, 265, si bien entre ellos el número de los referentes al delito de acoso permanente fue exclusivamente de 23. Por tanto, el importante incremento en más del 170 % en los escritos que aplican este último tipo penal tiene su contrapunto en la disminución del número de calificaciones por delitos genéricos de amenazas y coacciones. Esta circunstancia es un buen indicativo de que la nueva figura delictiva está ofreciendo el marco punitivo adecuado para conductas que, antes de su vigencia, eran reconducidas a esos otros tipos penales. Por su parte, los delitos contra la intimidad y la protección de datos personales motivaron en la última anualidad 110 escritos de acusación, tres más que en el año anterior.

Las acusaciones por delitos relacionados con ataques cibernéticos se incorporan a la estadística en dos apartados distintos: las efectuadas al amparo de los arts. 197 bis y ter CP, entre los delitos de descubrimiento y revelación de secretos, y las correspondientes a daños informáticos, entre los delitos contra el patrimonio. Las primeras dieron lugar a 43 acusaciones, un 25 % más que en 2016, y las segundas a 21 acusaciones 1 menos que en el año anterior; ambas cifras, sin duda muy escasas, son un fiel reflejo de la problemática existente en este ámbito en el que muy pocos de estos ataques –especialmente si se dirigen contra entidades empresariales– llegan a ser denunciados ante los órganos de la jurisdicción penal, pese a que este tipo de agresiones se producen cada vez con más frecuencia, con consecuencias de mayor o menor intensidad. Por eso es significativo que, de entre ellas, la cifra más elevada de acusaciones se corresponda con ataques de espionaje informático, conducta que, por el momento, encontramos más frecuentemente vinculada a la comisión de ilícitos contra la intimidad personal –como la captación de información privada para su utilización con fines de humillación o venganza– que asociada a actividades de carácter industrial o empresarial.

Consideración independiente merecen, sin duda las acusaciones por conductas que incitan, a través de las TIC, al odio, la discriminación, la humillación o la violencia respecto de personas o colectivos definidos por determinadas características. Ya nos hemos referido

anteriormente al esfuerzo empeñado por la Fiscalía en esta materia y en la defensa de quienes son víctimas de estos comportamientos discriminatorios. Pese a las dificultades que entraña su investigación, dado que los contenidos ilícitos suelen difundirse a través de proveedores extranjeros, se elaboraron en el año memorial 17 acusaciones por este tipo de conductas, 4 más que en 2016.

8.2.2 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

La nota característica de estos expedientes, a diferencia de los procedimientos judiciales, es que quien dirige la investigación es el Ministerio Fiscal, al amparo de lo establecido en los arts. 5 del Estatuto Orgánico y 773.2.º LECrim. Son actuaciones de carácter preprocesal, limitadas en su contenido y alcance tanto en cuanto al tiempo de su duración como en la imposibilidad de dar cabida en su tramitación a la práctica de diligencias que supongan una intromisión en derechos fundamentales de los investigados ya que, en ese caso, resulta ineludible recabar autorización judicial por exigencia legal y constitucional. Sin perjuicio de ello, estos expedientes están contribuyendo de forma decisiva a dar cauce a la capacidad investigadora del Ministerio Fiscal con consecuencias positivas que adquieren además especial relevancia en algunos supuestos.

Así, como ya mencionamos el pasado año, esta clase de diligencias están siendo utilizadas para revisar la corrección de las decisiones adoptadas por los cuerpos policiales sobre inexistencia de autor conocido y su efecto derivado de no trasladar dichos atestados a los órganos de la jurisdicción penal. Hemos explicado anteriormente que en algunas provincias –cuyo número confiamos vaya aumentando progresivamente– dichas decisiones son comunicadas a la Fiscalía junto con la copia de las actuaciones realizadas o de un breve resumen de las mismas. Ello nos ha permitido supervisar la decisión adoptada policialmente y, en los casos dudosos o discutibles, hacer uso de la facultad prevista en el art. 284.2 c) LECrim para analizar en profundidad, en el marco de estas diligencias de investigación penal, las circunstancias concurrentes y, por ende, valorar la procedencia de proseguir dichas investigaciones, efectuando o solicitando de la autoridad judicial las actuaciones precisas para la identificación del delincuente. Esta circunstancia explica, en buena medida, el importantísimo incremento en la incoación de estos expedientes, especialmente significativo en algunas provincias como en Valencia, donde la habitual remisión de copia de atestados no judicializados a la Fiscalía ha dado lugar a la apertura de un volumen importante de actuaciones de este tipo.

Pero la utilidad práctica de las diligencias de investigación penal y su progresivo incremento no obedece exclusivamente a las razones indicadas. Es fácilmente constatable su utilidad para dar cauce a las facultades de investigación del M.º Fiscal en otros ámbitos de especial relevancia. Cada vez es más frecuente que colectivos, organismos e instituciones e incluso ciudadanos particulares se dirijan directamente al Fiscal para presentar denuncia sobre hechos de los que han sido víctimas o de los que han tenido conocimiento. A través de estos expedientes el Fiscal realiza un primer análisis y valoración de los acontecimientos y lleva a efecto las actuaciones que estime necesarias para determinar su posible trascendencia penal, sin perjuicio, obviamente, de las competencias atribuidas legalmente a los órganos judiciales. Pues bien, es cada vez más evidente que esa intervención previa de la Fiscalía facilita la tramitación de las denuncias e incluso la determinación del órgano judicial territorialmente competente, especialmente cuando se trata de conductas ilícitas cometidas a través de la red. La *especialización* del Ministerio Fiscal, nuestra capacidad de coordinación interna y la colaboración fluida y permanente con las unidades policiales dedicadas a esta materia son, sin duda, factores positivos a esos efectos. Ello explica, por ejemplo, el incremento producido en las incoaciones por delitos de odio y discriminación a través de la red que se inician frecuentemente de oficio o bien por denuncia presentada en la propia Fiscalía por las personas o colectivos, víctimas de estas conductas.

Finalmente, ha de destacarse el valor añadido que ofrecen estos expedientes para articular el ejercicio de las facultades de coordinación policial que tenemos legalmente asignadas. Así, con ocasión de los ataques cibernéticos de los virus *WannaCry* y *Notpetya*, la apertura de diligencias por parte de la Unidad Central ha sido el marco para canalizar, a nivel nacional, la investigación realizada conjuntamente por unidades especializadas del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil y para facilitar el intercambio de información con autoridades policiales/judiciales de otros Estados también afectados por los ataques.

La consecuencia de todo ello es el incremento constante, también en este ámbito, en el número de incoaciones. Así, en 2017, registramos 346 diligencias de esta naturaleza, cifra ligeramente superior a las 316 del ejercicio anterior que, no obstante, viene a sumarse al espectacular índice al alza constatado tras la reforma procesal y que se concreta en los dos últimos años en un porcentaje de casi el 265 % respecto de las 95 incoaciones de 2015. El análisis de estos expedien-

tes, en razón a la clase de conductas ilícitas investigadas, ofrece el siguiente resultado:

Delitos informáticos		Diligencias de investigación	%
Contra la libertad	Amenazas/coacciones a través de TICs (arts. 169 y ss. y 172 y ss)	23	6,65
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter)	3	0,87
Contra la integridad moral	Trato degradante a través de TICs (art. 173)	5	1,45
Contra la libertad sexual	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189)	12	3,47
	Acoso menores a través de TICs (art. 183 ter)	4	1,16
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC	1	0,29
Contra la intimididad	Ataques/intercepción sistemas y datos (arts. 197 bis y ter)	6	1,73
	Descubrimiento/revelación secretos a través TIC (art. 197)	10	2,89
Contra el honor	Calumnias/injurias autoridades a través TIC (art. 215)	23	6,65
Contra el patrimonio y el orden socio-económico	Estafa cometida a través de las TICs (arts. 248 y 249)	186	53,76
	Descubrimiento secretos empresa a través TIC (arts. 278 y ss.)	2	0,58
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286)	2	0,58
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter)	10	2,89
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (arts. 270 y ss.)	1	0,29
De falsedad	Falsificación a través de las TICs	3	0,87
Contra la Constitución	Discriminación a través TIC (art. 510)	49	14,16
Otros		6	1,73
Total		346	100,00

El volumen más importante de diligencias tuvo su origen, al igual que en otros procedimientos, en las denuncias por estafa y/o defraudaciones, un 53,76 % del total, si bien presentan también un índice muy llamativo las relativas a la difusión a través de internet de contenidos que incitan al odio, la violencia o la discriminación que superan

el 14 % de las incoaciones. También deben mencionarse, por su importancia, los expedientes en los que se investigan acciones que atacan bienes personalísimos, como las relativas a amenazas y/o coacciones o a atentados contra el honor, con un índice de incoaciones del 6,65 % en ambos casos.

Finalmente se ha de indicar que un 41 % de las diligencias de investigación incoadas –144 en cifras absolutas– fueron finalmente archivadas en el entendimiento de que los hechos denunciados no presentaban caracteres de delito, en tanto que 138 –un 38 %– se remitieron a los órganos judiciales competentes para su ulterior tramitación. El resto, un total de 69 actuaciones de esta naturaleza, se encontraban en tramitación al finalizar el año 2017.

8.3 Estructura y funcionamiento del área de especialización

La transversalidad de esta área de especialización y el continuo avance tecnológico tienen como consecuencia que los Fiscales de las plantillas de las Fiscalías territoriales demanden cada vez más asesoramiento técnico jurídico de los Delegados, o bien que estos y/o los miembros de las secciones asuman íntegramente, o en una buena parte, la llevanza de los asuntos competencia de la especialidad. Ello se ha visto reflejado en un progresivo aumento del número de Fiscales integrados en las secciones provinciales. Si en el momento del nacimiento de la Red (2012), esta se componía exclusivamente por los 50 Delegados Provinciales, en los años siguientes fuimos testigos de la creación de secciones pluripersonales en los territorios con mayor litigiosidad y fue en 2016, tras la publicación 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*, cuando la Red pasó a definirse y perfilarse de modo definitivo, observándose un ligero incremento, año tras año, de los miembros de la misma. Así, la cifra de 131 Fiscales de 2016 se ha visto incrementada en el año 2017 por la incorporación de tres compañeros, uno en Córdoba y dos en la provincia de Murcia, por lo que actualmente son 134 los Fiscales que forman nuestro equipo de trabajo, bien sea desde las secciones de las Fiscalías provinciales o como enlaces de las Fiscalías de área o en las secciones territoriales. A ellos han de sumarse las tres Fiscales que componemos la Unidad Central, lo que hace un total de 137 integrantes del área de especialización. Es evidente que el incremento progresivo de actividad ha tenido su inevitable reflejo en la composición de la red y ha determinado, también en este momento,

que los Delegados de Girona y Granada estén demandado de sus respectivos Fiscales Jefes el reforzamiento de la sección, lo que probablemente se hará efectivo en los próximos meses, con la integración de un Fiscal colaborador en cada una de esas provincias.

Este constante y rápido crecimiento del área de especialización, originado también, en buena medida, por el atractivo que presenta, desde un punto de vista técnico jurídico, la temática objeto de nuestra actuación, siempre necesitada de interpretaciones avanzadas, cuando no innovadoras, de los preceptos sustantivos y procesales relacionadas con la especialidad, está generando una cierta asimetría en la estructura, organización y funcionamiento de los servicios especializados de los órganos provinciales y también en las relaciones de los Delegados con los enlaces en las Áreas y/o Secciones territoriales. Así, en muchos de los territorios, el Delegado y/o la Sección no asume la llevanza de la totalidad de los procedimientos objeto de la especialidad, al igual que son también minoría los Delegados que realizan funciones de «visado» o de «previsado» de escritos de acusación o informes de sobreseimiento. Ello dificulta el mantenimiento de la unidad de criterio, tan necesaria en esta área de especialización, y además produce, como efecto perverso añadido, la pérdida de información acerca del número de procedimientos incoados, delitos investigados y acusaciones formuladas, al no haberse establecido en la totalidad de los órganos territoriales un mecanismo adecuado de traslado de información entre los restantes integrantes de la Fiscalía y la propia Sección. Este mismo problema se agudiza en las Fiscalías de área, por la dificultad adicional que genera el hecho de que el Delegado tenga su sede, generalmente, en la Fiscalía provincial y el punto de enlace desempeñe su función en otro órgano territorial no sometido jerárquicamente a aquel. En estas circunstancias, la posibilidad de mantener el control y seguimiento necesario de los asuntos competencia de la especialidad y del tratamiento que se da a los mismos se complica seriamente.

Todas estas disfunciones repercuten negativamente en el ejercicio de las funciones encomendadas a la Unidad Central y, en particular, en las labores de coordinación y supervisión de escritos de acusación a que se refiere la Instrucción 1/2015. Sobre esta cuestión ya llamábamos la atención en la memoria del año precedente, en la que reclamábamos que se ampliaran las atribuciones y competencias de los Delegados. A nuestro entender, sería deseable que se articularan los mecanismos oportunos para asegurar que los Delegados provinciales tengan acceso, al menos, a la copia de todos los escritos de acusación (y del extracto) formulados tanto en la Fiscalía provincial y sus secciones territoriales como en las Fiscalías de área, así como de las senten-

cias de los diferentes órganos judiciales, pues ello resulta primordial para llevar a efecto la importante labor de unificación de criterios de actuación que el Ministerio Fiscal tiene constitucionalmente asignada.

Pese a estas dificultades, la actividad de la Unidad central aumenta progresivamente, pues en el año 2017 se han incoado 317 expedientes de todas las categorías –de coordinación, de supervisión de escritos de acusación, de consultas formales o informales sobre cuestiones técnico jurídicas, o de seguimiento de procedimientos– frente a los 308 incoados en el 2016. De entre ellos, 80 tuvieron por objeto el seguimiento y control de asuntos en los términos previstos en la Instrucción 1/2015 FGE y 16 a la coordinación de investigaciones respecto de actividades ilícitas con efectos en distintos lugares de la geografía nacional.

8.4 Relación con Instituciones u Organismos Públicos o Privados y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

En la misma línea que ha venido caracterizando el funcionamiento de éste área de especialización desde su constitución, la mayor parte de los Fiscales Delegados dan cuenta de relaciones fluidas con diversos organismos e instituciones de ámbito territorial y, especialmente con las unidades policiales encargadas de la investigación tecnológica para los que el Fiscal especialista se ha convertido en el punto de referencia para la resolución de las cuestiones técnico-jurídicas surgidas con ocasión de las investigaciones tecnológicas.

También en la Unidad Central, las unidades de enlace con el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil –físicamente ubicadas en la sede de la Fiscalía– constituyen un factor de esencial para el desarrollo de la actividad propia de la red. Ambos enlaces facilitan el desempeño de las labores de coordinación que constituyen el eje central del trabajo desarrollado por la Unidad Central y, al configurarse como canales de comunicación entre esta y sus respectivas Instituciones, posibilitan que la Fiscalía tenga un conocimiento permanente y actualizado de las investigaciones de especial relevancia e interés.

En 2017 la Unidad Central, consciente de la importancia de su función como punto de enlace para favorecer la coordinación con otros organismos e instituciones, de carácter público o privado, también involucrados en la lucha contra la ciberdelincuencia, ha dado continuidad a las relaciones ya establecidas al respecto. Así, se mantenido frecuentes contactos con el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), el Instituto Nacional de Ciber-

seguridad (INCIBE), la Agencia de Protección de Datos, la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Justicia, el Consejo General de la Abogacía y los Colegios de Abogados de diversas provincias, entidades bancarias, universidades, asociaciones de protección de derechos de autor, entidades responsables de servicios de comunicación, empresas de seguridad, etc.

Especial mención merece en este apartado la comparecencia, el 13 de diciembre, de la Fiscal de Sala ante la Comisión Mixta de Seguridad Nacional de las Cortes Generales con el objeto de informar acerca de diversas cuestiones relacionadas con la ciberseguridad en España. En el transcurso de la intervención se pusieron de manifiesto los problemas asociados a la lucha contra la ciberdelincuencia, la labor que en relación con ello está desarrollando la Fiscalía y las reformas legislativas que estimamos oportunas para ofrecer soluciones efectivas ante estas manifestaciones criminales.

En algunos casos dichos contactos con otros organismos e instituciones se han materializado en el establecimiento de vías de colaboración interinstitucional, intercambio de experiencias y capacitación específica. Buen ejemplo de ello es nuestro apoyo a INCIBE en la organización y celebración en León, en el mes de julio, de la 2.^a edición del *Summer Bootcamp*, evento formativo de carácter Internacional en materia de ciberseguridad, de alto nivel técnico-jurídico, en el tomaron parte operadores jurídicos e investigadores de diversos países iberoamericanos. Y también la participación de la Fiscal de Sala en el seminario sobre ciberseguridad en los mercados financieros de Iberoamérica organizado por el Instituto Iberoamericano del Mercado de Valores y AECID y celebrado en el mes de noviembre en Cartagena de Indias.

En el ámbito internacional seguimos siendo miembros activos del TC-Y de la Convención de Budapest del Consejo de Europa a cuyas reuniones de 7 a 9 de junio y 27 a 28 de noviembre asistió la Fiscal de Sala, designada a dicho fin por el Ministerio de Justicia. Los avances de la Convención se han focalizado actualmente en la preparación de un Segundo Protocolo Adicional orientado a la mejora de la cooperación internacional, colaboración con los proveedores de servicios y tratamiento del acceso transfronterizo a datos informáticos, labor en la que también estamos implicados directamente a través de un grupo de trabajo, integrado también por representantes de la Dirección General de Cooperación Internacional, de la Unidad Central de Cooperación Internacional de la FGE y de las unidades especializadas del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

En el mismo ámbito internacional ha de reseñarse la participación de la Fiscal adscrita doña Ana Martín Martín de la Escalera, como punto de contacto nacional, en las reuniones del plenario de la Red Judicial Europea de Cibercrimen (EJCN), celebradas en La Haya los días 6 y 7 de abril y 11 y 12 de octubre del año memorial, en las que se aprobó el Plan de trabajo para la EJCN y la constitución de diversos subgrupos con el objetivo de analizar algunas cuestiones que generan una especial preocupación como la encriptación de los datos, el agente encubierto informático o la regulación y utilización de monedas virtuales. También se ha dado continuidad a la labor desarrollada por la Red Europea de Fiscales Especialistas en Propiedad Intelectual (EIPPIN) auspiciada por la Oficina Europea para la Propiedad Intelectual (EUIPO) y de Eurojust, en la que la Fiscalía española se encuentra representada por la Fiscal Adscrita, doña María Pilar Rodríguez Fernández y por el Delegado provincial de Cádiz, don Rafael Payá Aguirre y que ha celebrado en el año memorial dos reuniones de trabajo. Con este objetivo de impulsar la actuación contra los delitos de propiedad intelectual ha de citarse igualmente la reunión de coordinación convocada por Europol en Amberes, en el mes de septiembre, en la que la Fiscalía estuvo representada por doña Pilar Rodríguez Fernández.

Finalmente indicar que nuestra contribución a la cooperación al desarrollo se ha concretado en el año memorial con la participación de doña Ana Martín Martín de la Escalera, dentro del programa Glacy+ del Consejo de Europa, en una actividad docente celebrada en República Dominicana, en el mes de marzo y la de doña Pilar Rodríguez Fernández en el seminario contra el abuso sexual infantil en la red que tuvo lugar en Ecuador, en el mes de octubre, en el marco del denominado Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (El PacCto), liderado por FIAPP y Expertise France y financiado por la Unión Europea.

9. PROTECCIÓN Y TUTELA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

Como recordamos en la última Memoria, el compromiso de la Fiscalía con la protección a las víctimas en el proceso penal, no ha disminuido en modo alguno desde la entrada en vigor de la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del delito* (en adelante, Ley 4/2015).

La nueva orientación del Estatuto, confiando a las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, un amplio elenco de competencias en pro

de aquélla protección, ha hecho variar, que no abandonar, la función tuitiva del Ministerio Fiscal.

En aquella Memoria, recogimos el documento aprobado por la Junta de Fiscales Superiores sobre la materia. En torno a él, ha ido evolucionando la actividad de las Fiscalías.

Nada más importante que resumir, en estas líneas, las concretas orientaciones, actuaciones y actividades de las diferentes Fiscalías, que con mayor o menor impacto en materia de protección a las víctimas en el proceso penal, se constituye en eje de una de nuestras funciones.

Las cuestiones que se abordan son, una vez más, ejemplares y ejemplarizantes para las diferentes Fiscalías.

Continúan siendo de suma atención e interés toda la problemática sobre los testigos protegidos, la aplicación de la Ley 35/95, de 11 de diciembre, *de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual* (en adelante, Ley 35/1995), y la ejecución de la sentencia desde la perspectiva de la información y protección a la víctima.

Un año más es preciso anticipar que esta Memoria no se refiere a las víctimas de violencia de género pues, como es sabido, existe una Fiscalía especializada en la materia.

Además de la exposición en torno las memorias de las diferentes Fiscalías, es de especial interés reseñar el contenido de las últimas jornadas de Delegados de Víctimas celebrada en el mes de noviembre de 2017, y la de los planes de trabajo del Consejo Asesor de Víctimas.

9.1 Actividades de las Fiscalías

La Fiscalía de Badajoz pone de relieve la especial dedicación de los Fiscales a informar a las víctimas en los supuestos de conformidad en la Audiencia. Conformidades siempre condicionadas al abono de las responsabilidades civiles en favor de la víctima. La comunicación con la Oficina de Asistencia a las Víctimas es fluida. La Fiscalía ha conseguido establecer un canal directo de información a las víctimas en cuestiones relativas a la situación penitenciaria, a través del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.

La Fiscalía de Guadalajara, informa sobre el especial control respecto de las víctimas de delitos contra la vida e integridad física o psíquica con resultados graves y contra la libertad sexual, especialmente cuando el sujeto pasivo es un menor de edad, o cuando hay situación de desamparo o vulnerabilidad de la víctima.

La oficina de Guadalajara ha incoado un total de 249 expedientes, un número ligeramente inferior al del año pasado. Siendo a destacar el aumento de asistencias por agresión y abuso sexual.

La Fiscalía señala también, el elevado índice de cumplimiento de las notificaciones en materia de ejecución de sentencia.

La Fiscalía de la Comunidad de Madrid, firmó el 29 de diciembre de 2009, un Convenio de colaboración en materia de Protección de Víctimas y Perjudicados de delitos con la Comunidad de Madrid, documento que ha constituido, hasta el momento presente, el soporte en que se ha cimentado la colaboración que viene prestando la Administración Autonómica madrileña a este Servicio de Atención a Víctimas, Testigos, y demás Personas en situación de riesgo, que, desde dicha fecha, funciona como Oficina de Atención a Víctimas.

Por otro lado, y en la misma fecha, por Instrucción 1/2009, el Fiscal Superior, con el objeto de combatir el crimen organizado y de facilitar la colaboración con la justicia de aquellas personas que sufren situaciones de riesgo, se creó –dando cumplimiento a lo ordenado por el Fiscal Inspector, el día 16 de noviembre de 2007–, un Registro de todas las personas que judicialmente adquirieran la condición de testigo o perito protegido, encomendándose al servicio, la coordinación respecto de todas las Fiscalías radicadas en la Comunidad Autónoma de las actuaciones previstas en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, *de protección a testigos y peritos en causas criminales* (en adelante, LO 19/1994).

Con apoyo en el citado Convenio y en la Instrucción, se establecieron acuerdos con la Subdirección General de Política Interior y Régimen Económico de la Comunidad de Madrid, respecto del procedimiento a seguir en las ayudas económicas reconocidas a víctimas y testigos; se fijó un Protocolo de actuación con la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, para la solicitud de las ayudas económicas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, en virtud del cual, la Fiscalía se comprometía a intervenir en el trámite de dichos expedientes; se acordó con el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior la colaboración estable de los servicios de seguridad especializados prestados inicialmente por ocho miembros del Cuerpo Nacional de Policía (doce en la actualidad), pertenecientes a la Unidad de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana de la Jefatura Superior de Policía de Madrid, y de un grupo menos estable en número de agentes de la Guardia Civil con idéntico cometido en los territorios de su competencia, y se fijó con el Subsecretario de Estado el procedimiento a seguir en los casos de testigos protegidos que preci-

sasen de documentos de nueva identidad conforme a las previsiones del artículo 3.2 de la LO 19/1994.

Hasta el mes de abril de 2016, se mantuvo y desarrolló el planteamiento organizativo inicial en cumplimiento de la Instrucción 1/2009 de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid, por la que se creó el Servicio, y en las Instrucciones 1/2012 y 1/2014 del Fiscal Superior. Sin embargo, la entrada en vigor en el mes de octubre de 2015 del *Estatuto de la Víctima* aprobado por Ley 4/2015, (BOE de 28.4.2015), y del 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), dio lugar a que, por oficio fechado el 21 de abril de 2016, la Excm. Sra. Fiscal General del Estado ordenara a los Fiscales Superiores adecuar su actuación en esta materia a las normas citadas, 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.

En cumplimiento de lo ordenado, el Fiscal Superior dictó la Instrucción 1/2016, dirigida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dejando sin efecto la Instrucción 1/2014 *de tutela a las víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexuales*, por la que se establecía la obligación de remitir una copia de cada atestado instruido por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales por correo electrónico al Servicio. En la Instrucción del Fiscal Superior, además, se recordaba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 1109/2015, por un lado, la obligación de efectuar por la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 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, debiendo reflejarse en el atestado, así como, por otro, la obligación de informar a la víctima de la posibilidad de acudir a la Oficina de Asistencia a la Víctima más próxima a su domicilio. 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 atentados instruidos esa valoración previa, a falta de una instrucción expresa del Ministerio del Interior.

Por otro lado, a instancia de la Fiscal de Sala Delegada para la Tutela penal de las víctimas, y vista la opción del legislador por un modelo administrativo de Oficina de Atención a la Víctima, la Junta de Fiscales Superiores adoptó en el mes de noviembre de 2016 el Acuerdo de que por los Fiscales Superiores se dictara una Instruc-

ción para la adecuación de las actuación de los Fiscales del territorio a la nueva normativa, lo que en esta Fiscalía se ha llevado a efecto en el mes de febrero mediante la Instrucción 1/2017, *acerca de la protección de testigos y peritos en causas criminales y de la tutela a las víctimas en el proceso penal*.

Durante todo el año 2017, se han mantenido reuniones con los responsables de la Comunidad de Madrid 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 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 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, 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, sean o no víctimas del delito.

A la fecha de redacción de la presente Memoria, la Oficina todavía no ha entrado en funcionamiento, si bien por Resolución de 20 de noviembre de 2017 (BCAM 26.11.17) se ha nombrado ya un Jefe de Área responsable de la Oficina de Atención a Víctimas, siendo previsible que la Comunidad asuma sus competencias legales en el segundo semestre del año 2018.

El trabajo del Servicio está encomendado a dos Fiscales.

Adscrito a la Fiscalía se ha mantenido el Equipo Psicosocial de la Comunidad de Madrid, integrado por una psicóloga y dos trabajadores sociales.

Además, el Servicio cuenta con la labor especializada que prestan a la Fiscalía los agentes de la Policía Nacional pertenecientes a la Unidad de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana de la Jefatura Superior de Policía de Madrid, que dispone entre sus efectivos de un total de 12 agentes, a los que se suma un grupo estable y especializado de miembros de la Guardia Civil que atienden a las víctimas y testigos protegidos domiciliados en los territorios de su competencia.

El trabajo de la Secretaría se realiza por dos funcionarios del Cuerpo de tramitación procesal.

El Servicio ha facilitado de manera personal a todos los testigos protegidos y/o a las víctimas de delito en el territorio de la Comunidad de Madrid que a él han acudido, junto con una relación de los teléfonos de contacto de mayor interés y de aquellos otros reservados a supuestos de emergencia, un documento explicativo –traducido al

inglés, portugués, rumano y chino— de sus derechos recogidos en el Estatuto de la Víctima. Tal información se ha realizado por teléfono, por correo electrónico, o de forma presencial, previamente citados al efecto en este último caso, dando lugar en todos los supuestos a la incoación de un Expediente denominado FCM, al que le sigue un número correlativo desde la creación del Servicio.

A cada víctima o testigo protegido que ha comparecido a presencia del Fiscal se le ha realizado:

1.º Un programa de seguridad personal elaborado por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y/o de la Guardia Civil adscritos al Servicio y especializados en la materia, cuando se ha considerado necesario.

Ello significa, que inmediatamente después de la entrevista con el Fiscal del Servicio, por el correspondiente Cuerpo Policial se efectuó el informe de valoración de riesgo de las víctimas que presentaban una situación más comprometida desde el punto de vista de la protección de su seguridad, a falta del informe previsto en el artículo 30 del Real Decreto 1109/2015, y de los testigos protegidos en todo caso. Dichos informes fueron emitidos por escrito, y siempre que fue posible por estar la víctima o el testigo localizable, se fueron actualizando de forma periódica o según las necesidades concretas, a fin de detectar la existencia de cambios o incidencias que aconsejaran el rediseño de las medidas adoptadas, cualquiera que fuera su naturaleza (llamadas de control, contravigilancias, protección policial de 24 horas, etc.).

2.º Se le ha facilitado información clara y fácilmente comprensible acerca de la mecánica y evolución del proceso penal, y de la posición de la propia víctima o del testigo protegido en el mismo.

3.º Se le ha efectuado, en su caso, un programa de asistencia integral y especializada de naturaleza psicológica y social cuando ha sido procedente (terapia psicológica continuada, facilitación de recursos para un alojamiento seguro, apoyo para la reinserción laboral, social y familiar y ayuda y acompañamiento en todo tipo de gestiones administrativas tales como el empadronamiento del testigo, gestión de las tarjetas de residencia y sanitaria, tramitación de demandas de empleo, etc.).

4.º Se le ha facilitado información acerca de las ayudas económicas que pudieran corresponder a víctimas y testigos del delito, así como su solicitud ante el Ministerio de Economía y Hacienda y la Subdirección General de Política Interior y Régimen Económico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, (Renta Activa de Inserción –RAI– Renta Mínima de Inserción –REMI–, y ayudas previstas en la Ley 35/1995 y LO 19/1994).

5.º Se ha hecho por el Equipo Psicosocial –y en su caso por la Policía Nacional o Guardia Civil– acompañamiento del testigo protegido y/o la víctima en sus comparecencias en dependencias policiales y órganos judiciales para la práctica de diligencias y en la celebración de la vista oral.

Ello ha supuesto que las víctimas y testigos –protegidos o no– hayan podido prestar declaración en los procedimientos judiciales de forma óptima, desarrollándose la práctica de las pruebas de esta naturaleza en condiciones psicológicas que no sólo han evitado la victimización secundaria, sino que han permitido una colaboración con la Justicia eficaz y satisfactoria –o en la mayoría de los casos menos gravosa–, para quienes se han visto en la obligación de afrontar estos actos procesales, evitándose, con ello, la suspensión de declaraciones y vistas, al ser trasladados a la sede judicial por las unidades policiales adscritas al Servicio y acompañados por algún miembro del Equipo Técnico.

6.º Firme la sentencia, cuando así lo ha solicitado la víctima o se ha considerado conveniente para la seguridad del testigo protegido, se ha procedido a la activación en el Servicio de alertas penitenciarias que permiten conocer, con antelación, gracias a la ágil y eficaz relación con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, las salidas de los autores del delito como consecuencia de permisos penitenciarios, o por licenciamiento definitivo, y así reforzar las medidas de seguridad adoptadas, en caso de ser preciso, a través de los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad adscritas a la Fiscalía, lo que ha facilitado la adopción de medidas de protección cuando ha sido necesario. En otros casos, se ha trasladado la información a la Sección de Ejecución y Vigilancia Penitenciaria de la Fiscalía Provincial de Madrid, a fin de dar cumplimiento a las previsiones sobre intervención de las víctimas en la fase de ejecución de los procedimientos penales que contempla su Estatuto.

Durante el año 2017 se incoaron un total de 96 expedientes, frente a los 555 incoados en 2016, lo que obedece a las razones que se han expuesto en el apartado anterior.

Expedientes incoados:

	2016	2017
Víctimas	515	47
Testigos protegidos	40	49
Total expedientes	555	96

Los nuevos expedientes incoados en 2017 van referidos a los delitos que se recogen en la siguiente tabla, debiendo destacarse el incremento de los expedientes incoados a testigos protegidos por delitos de trata de seres humanos, que han pasado de los 10 incoados el año 2016 a 27 expedientes incoados este año.

Delito	Víctima	Testigo Protegido
Abuso sexual a menor	8	–
Agresión sexual a menor	10	–
Amenazas	–	8
Abuso sexual	2	–
Agresión sexual	17	–
Asesinato	–	2
Homicidio	1	3
Tentativa homicidio	–	3
Trata Seres Humanos	2	25
Acoso laboral	2	–
Falsedad documental	–	2
Lesiones	2	–
VIO	2	1
Organización criminal	–	1
Prevaricación	–	1
Tráfico Influencias	1	–
CSP	–	3
Totales	47	49

Al cierre de la estadística correspondiente al año 2017, constan incoados un total de 2.949 expedientes desde la creación del Servicio, cada uno de los cuales supone la intervención con una víctima o testigo.

Dado que el objetivo del Servicio desde el mes de mayo de 2016 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 2017 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, ha determinado que la Fiscalía siga asumiendo las funciones que a ésta atribuye el Real Decreto 1109/2015, de 11 de noviembre, siendo los miembros 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 u otro tipo de intervención.

A fecha 31 de diciembre de 2017, se encontraban en trámite un total de 173 expedientes:

Expedientes en trámite:

Año	Víctimas	Testigos protegidos
2009	10	15
2010	—	1
2011	—	4
2012	2	3
2013	6	11
2014	20	6
2015	12	10
2016	10	18
2017	8	37
Total	68	105

De los 173 Expedientes en trámite, 32 lo son por estar activadas lo que veníamos denominando alertas penitenciarias, siendo todos expedientes anteriores al año 2016, y van referidos a Testigos Protegidos que tienen además la condición de víctimas.

El 26 de enero se tuvo una reunión de coordinación con la Sección de Ejecución y Vigilancia Penitenciaria de la Fiscalía Provincial de Madrid, a la que siguieron otras, a fin de coordinar la función de seguimiento de la ejecución por parte de las víctimas conforme al artículo 13 de su Estatuto, de tal modo, que, desde el mes de octubre, el Centro Penitenciario de cumplimiento remite una comunicación de las salidas y permisos de los internos, con la especificación de la víctima a la que se refiere el procedimiento por el que cumplen condena,

a esta Fiscalía, incoándose lo que denominamos Expediente de Ejecución, dándose inmediatamente traslado a la Sección de Ejecución y Vigilancia Penitenciaria de la Fiscalía provincial para su conocimiento y a los efectos oportunos. Durante el año 2017 se han incoado 6 Expedientes de Ejecución.

Asimismo, se efectuaron en 2017 un total de 36 comparecencias del Fiscal con víctimas y testigos, frente a las 204 efectuadas en 2016, menos también que en 2015, año en el que ascendieron a 372, o las 342 del 2014, descenso acorde con el cambio de actividad del Servicio. Todas las comparecencias fueron celebradas en presencia de un Fiscal (la Sra. Lastra o la Sra. Arnaiz) y al menos un integrante del Equipo Psicosocial. Cuando se consideró necesario se efectuó inmediatamente después, el informe de valoración de riesgo por las unidades adscritas de Policía Nacional o Guardia Civil. Los miembros de la Unidad de Seguridad Ciudadana del Cuerpo Nacional de la Policía que prestan servicio a la Fiscalía, efectuaron un total de 47 informes de riesgo (iniciales y actualizaciones), frente a los 157 de 2016, 186 de 2015, 171 en 2014, las 61 de 2013 y las 69 del año 2012.

Por su parte, los agentes de la Guardia Civil adscritos al Servicio efectuaron un total de 21 informes de riesgo, frente a los 39 del año anterior.

En todos los casos en que se consideró oportuno, se hizo, también, de forma inmediata, la derivación al recurso psicológico necesario, en especial al CIASI (Centro Especializado de Intervención en Abuso Sexual Infantil) y al CIMASCAM (Centro de Atención Integral a mujeres víctimas de agresiones sexuales de la Comunidad de Madrid).

En cuanto a la labor prestada por el Equipo Psicosocial, además de la intervención de al menos uno de sus miembros en cada una de las comparecencias, realizaron numerosas llamadas telefónicas previas a ese primer contacto de la Fiscalía con las víctimas de los hechos más graves o con sus legales representantes. En 60 de los expedientes incoados en 2017, la intervención se ha limitado a esa primera llamada de información. Específicamente por los Trabajadores Sociales adscritos al servicio, en el año 2017 realizaron un total de 318 intervenciones de contenido diverso, frente a las 481 del año anterior. Así, se han mantenido reuniones con Servicios Sociales de zona, ONG, y responsables de la Administración para la gestión de medios económicos y ayudas, documentación, capacitación profesional, obtención de recursos laborales, etc.

Asimismo, al menos uno de sus tres miembros, y en no pocas ocasiones, todos ellos, intervinieron en los 178 acompañamientos de víctimas y testigos llevados a cabo por el Servicio a los distintos actos

judiciales (juicios orales, declaraciones, reconocimientos médico-forenses, etc.) frente a los 258 del año 2016. Con el fin de garantizar la seguridad de las víctimas en la mayor parte de sus desplazamientos a sedes judiciales, intervinieron miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil adscritos al Servicio de Víctimas de la Fiscalía, y, en todo caso, cuando se trata de testigos protegidos.

Respecto de las intervenciones terapéuticas presenciales –puntuales y de larga duración– realizadas por la Psicóloga Forense, se han realizado 116 sesiones de terapia en la sede de la Fiscalía, correspondientes a 16 víctimas de delito/testigos protegidos, reduciéndose el número de asistencias en el Servicio que atendía el año anterior a 23 víctimas, realizándose 208 sesiones. En la prestación de este servicio, ha sido particularmente valiosa la colaboración habitual de las intérpretes de inglés y chino, lo que facilita la vinculación terapéutica y la continuidad en el tratamiento de algunos pacientes que habían abandonado terapias anteriores, por problemas con la expresión de sus emociones en otro idioma. Lo mismo cabe decir de su intervención en los acompañamientos, si bien en estos últimos, en algunos supuestos, se han producido incidentes con la empresa adjudicataria del servicio de traducción e interpretación de la Comunidad de Madrid.

Cuatro de los testigos protegidos con expediente abierto en el Servicio, disfrutaban de ayudas económicas otorgadas por el correspondiente órgano judicial, dentro de los presupuestos excepcionales a que se refiere el artículo 3.2 de la LO 19/1994. En todos ellos el Servicio efectúa el control periódico de la adecuación del gasto de dichas ayudas a los fines para las que fueron concedidas, conforme a los requisitos y excepcionalidad de las previsiones legales a este respecto. Dichas ayudas se prorrogan anualmente, y el servicio prepara al Fiscal Jefe Provincial el correspondiente informe en cada caso. También se elaboran informes al Fiscal Jefe Provincial, cuando las Secciones de la Audiencia Provincial dan el oportuno traslado, cada seis meses, para informar el mantenimiento o el cese de los cambios de identidad provisional o definitiva de los testigos protegidos ordenados al amparo de la LO 19/1994.

Hay que destacar este año, la colaboración con el Servicio de la Sección de Cooperación Internacional de la Fiscalía Provincial de Madrid, que ha permitido prestar apoyo en Berlín a una víctima madrileña de un delito de agresión sexual cometido allí, y ha sido determinante, también, para garantizar la seguridad de ocho testigos protegidos, víctimas de amenazas. Del mismo modo hay que destacar el esfuerzo de coordinación que han realizado los Decanos de las cinco Secciones Penales de la Fiscalía Provincial, de las Secciones Territoriales, y de las Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Valencia, ha recibido un gran empuje en materia de protección de víctimas con la llegada del nuevo gobierno autonómico, publicándose en el año 2016 un nuevo Reglamento sobre las Oficinas de asistencia a las Víctimas del delito, Decreto 165/2016, de 4 de noviembre, del Consell, *por el que se crea y regula la Red de Oficinas de la Generalitat de Asistencia a las Víctimas del Delito*, que entró en vigor el día 1 de Febrero de 2018.

Se crean tres oficinas de ámbito provincial con equipos multidisciplinares, que atenderán a las víctimas con independencia del lugar de comisión del delito y del lugar de residencia de la víctima.

También se establecen unos programas de asistencia especializada en determinados supuestos según la clase de víctimas, y que son los siguientes:

- Víctimas menores de edad.
- Víctimas de violencia de género.
- Personas con cualquier tipo de diversidad funcional.
- Personas en situación de exclusión social.
- Víctimas de trata de seres humanos.
- Víctimas de agresiones sexuales.
- Víctimas de delito de odio.
- Víctimas de terrorismo.
- Víctimas de la Guerra Civil y la dictadura.

Y con la intención de elaborar protocolos de coordinación y colaboración con diferentes órganos, o entidades competentes, y con redes públicas o privadas que asisten a las víctimas

Dicho Decreto, va acompañada de un protocolo General básico de actuación de la red de oficinas de la Generalitat de asistencia a las víctimas de delito, a cargo de la Dirección General de Reformas Democráticas, dependiente de la Conselleria de Justicia de la Generalitat de Valencia.

Dicho protocolo se estructura en una introducción sobre Asistencia a las víctimas de delito, el segundo lugar el dedicado a la Red de oficinas de la Generalitat de asistencia a las víctimas de delito, y en último lugar, se presenta la Guía de actuaciones de la red de oficinas de la Generalitat de asistencia a las víctimas de delito.

Una vez establecido el marco normativo en el que nos movemos en la Comunidad Autónoma Valenciana, en la provincia de Valencia existen Oficinas en Valencia, Alzira, Sueca, Gandía, Xativa, Paterna, Requena, Sagunto, Torrent y Catarroja.

La Sección de Víctimas está integrada por dos Fiscales.

La Fiscalía, con las propuestas que se planteaban para las futuras Oficinas, elevado al Fiscal Superior, algunas de esas propuestas han sido asumidas en el nuevo Reglamento:

1. El horario de las mismas, destacando que las Oficinas existentes en la capital de la provincia, y concretamente la de Valencia, estará abierta todos los días con un horario amplio para sumir todos los asuntos que lleguen a los Juzgados de Guardia.

2. Coordinación con los servicios asistenciales municipales, sobre todo en las Oficinas existentes en los partidos judiciales, siendo importante la realización de Protocolos con los respectivos Ayuntamientos para una mayor labor de asistencia y ayuda a las víctimas de dichas localidades, aportándoles todos los recursos de que se puedan obtener en dichos municipios.

3. La existencia de personal cualificado, que aunque ya lo había, se han ampliado incluyendo los Criminólogos.

Sigue mereciendo especial mención, el buen funcionamiento de la Cámara Gessel, cuya efectividad viene determinada para evitar la victimización secundaria de las víctimas especialmente vulnerables, y que ya fue objeto de exposición en la anterior memoria.

En materia de ejecución de la pena se incluirá el siguiente otrosí, a la mayor brevedad posible, en las calificaciones relativas a delitos, de: homicidio, aborto, lesiones, contra la libertad, contra la integridad moral, contra la libertad e indemnidad sexual, por violencia e intimidad, por trata de seres humanos.

«*Otrosí digo.* Interesa se requiera, en una comparecencia en esta Secretaría, a la víctima/s de/los delito/s (que consta en la sentencia) o sus representantes legales, para que manifiesten si, en caso de sentencia condenatoria a pena de prisión, como es el presente caso, desean recibir notificaciones de los permisos de salida, clasificaciones de grado, y demás resoluciones previstas, respecto de los acusados/procesados en trámite de ejecución que puedan suponer su puesta en libertad, u otra medida de las previstas en la Ley.

Y en caso afirmativo, se recoja en la Secretaría, una comparecencia en la que facilite –de forma reservada– su dirección de correo electrónico o postal, de conformidad con lo que dispone el artículo 5.1.m) de dicha Ley, indicando si consiente que la notificación la efectúe directamente el Centro penitenciario para mayor rapidez, y para que a su vez lo comuniquen, en su caso, al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria del centro de destino.

De dicha comparecencia se interesa que se remita copia a esta Fiscalía, y, concretamente, a la sección de protección de Víctimas de la misma, a los efectos legales procedentes de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la citada norma.»

Dicho otrosí será objeto de comunicación a los compañeros de esta Fiscalía lo mas rápidamente posible, de acuerdo con la vía reglamentaria.

En relación con la aplicación de la Ley 35/95 se destaca por la Fiscalía de Valencia, que el desconocimiento por parte de los diversos agentes jurídicos de la posibilidad de las ayudas, previstas en la Ley, tanto desde el punto de vista provisional como del definitivo, hace aconsejable que a través de las Oficinas, se informe de ello.

Para hacer efectivas una de las principales funciones de esta Delegación, como es la protección de las víctimas especialmente vulnerables, y en cumplimiento de la Nota de Servicio emitida en 2008 por la Fiscal Jefe, durante este año se han abierto en esta Fiscalía unos 60 expedientes de víctimas especialmente vulnerables, y en cuya protección están coordinadas la Fiscalía y la Oficina de Asistencia a las víctimas sita en propia ciudad de la justicia. De dichos expedientes, que lo son por delitos contra la integridad física y contra la libertad sexual, el 50 % de las víctimas son mayores de edad y el otro 50 % son menores, todos ellos víctimas de agresiones sexuales y de delitos contra la pornografía infantil, siguiendo en progresión importante los delitos de esta clase al igual que el año pasado, siendo una pauta esta para mencionarse.

De dichas víctimas se hace un seguimiento, iniciándose los expedientes, bien si tienen conocimiento desde la instrucción, con la denuncia o el atestado, o desde el señalamiento con el escrito de acusación.

Con respecto al conocimiento de la existencia de víctimas de esta clase en la Fiscalía, muchas de ellas llegan a conocimiento de la Sección en el momento del señalamiento de las vistas, y con la innegable ayuda de las funcionarias que organizan y distribuyen los señalamientos y la entrega de las respectivas carpetillas a los Fiscales destinatarios de las mismas, las cuales realizan copias cuando los delitos imputados lo son contra la vida o la integridad física o de agresiones sexuales, entregando a la Sección de Víctimas dichas copias.

A partir de ese momento, y, a falta de medios materiales, existe una coordinación con la Oficina de Asistencia a las Víctimas para el seguimiento y control de las mismas, que se realiza mediante el envío de correos electrónicos o reuniéndonos con la encargada de estos asuntos en la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la ciudad de Valencia, y con la cual se mantienen reuniones una vez al mes para coordinarnos, y semanalmente para analizar aquellos asuntos, cuyas víctimas, pueden ser objeto de asistencia por la Oficina.

Resalta la Fiscalía de Valencia, que sigue sin existir coordinación entre la Fiscalía de Protección de Víctimas y los compañeros penalistas. Y reitera problemas puntuales, ya mencionados en la anterior memoria, que lamentablemente seguirán requiriendo de la tenacidad y buen hacer de las compañeras de Valencia.

La Fiscalía de León, refiere la existencia de dos oficinas de atención a las víctimas en León y en Ponferrada. Oficinas que realizan las funciones previstas en el Estatuto.

La Estadística de actuaciones de la OAV de León, en el año 2017, es la siguiente, han eliminado este año los delitos de acoso laboral:

Infracciones penales	Asistencias
Agresión sexual	6 (6 mujeres)
Abuso sexual	14 (12 mujeres y 2 hombres)
Robo con violencia e intimidación	4 (4 mujeres)
Lesiones	124 (111 mujeres y 13 hombres)
Violencia de Género.	255 (255 mujeres)
Violencia Doméstica	48 (22 mujeres y 26 hombres)
Abandono de Familia	5 (5 mujeres)
Amenazas y coacciones	202 (179 mujeres y 23 hombres)
Otros sin especificar.	63 (55 mujeres y 8 hombres)

A lo largo del año 2017 se han mantenido comunicaciones verbales fluidas, existiendo actuaciones de coordinación entre los Fiscales y el Gestor o el Psicólogo de la Oficina, referidas en su mayor parte a la atención a las víctimas de Violencia de Género, bien en el Juzgado de Instrucción, bien con carácter previo a la celebración del juicio oral o bien para comentar alguna situación delicada respecto de alguna de ellas, poniéndose en contacto con la Fiscal Delegada acudiendo a su despacho por razón de cercanía a la OAV, y remitiéndoles al Fiscal que lleva la causa.

Se sigue manteniendo el acuerdo, adoptado en el año 2008, de que por parte del gestor de la OAV se facilite al Fiscal Coordinador de Víctimas, mensualmente, una relación de víctimas que los integrantes de la OAV consideren de especial gravedad o, por cualquier otra circunstancia, dado su contacto más directo y personal con las mismas, consideren que se debe hacer un seguimiento especial, y de esta manera por parte del Fiscal Coordinador de Víctimas se lo pueda comunicar al compañero que lleve el asunto a fin de hacer posible un puntual seguimiento de la misma a lo largo del proceso, y todo ello sin perjuicio de que, al tratarse de una Fiscalía pequeña en que el ges-

tor conoce a todos los integrantes de la plantilla, se dirija directamente al Fiscal del asunto.

La Fiscalía de Castellón, señala que sigue siendo significativo el número de víctimas en relación con la comisión de delitos contra la libertad y la indemnidad sexual con víctimas menores de edad, confiéndose la condición de testigos protegidos en casos en los que, al parecer, las conductas delictivas se producen en entornos educativos/deportivos, en núcleos de población reducidos.

Asimismo, se ha fomentado para estos casos, la práctica de la prueba preconstituida –aceptándose por los órganos judiciales sin impedimento alguno–, mediante el sistema de cámara Gesel, si bien adaptando salas afectas a este cometido.

En relación con la Oficina de Asistencia a la Víctima, se continúa en contacto directo con la misma. En relación a las comunicaciones de excarcelación y/o concesión de permisos penitenciarios, se sigue cumplimentando, por parte de los Centros Penitenciarios, la notificación por medio de fax de la concesión de los mismos, de manera que la comunicación a las víctimas, dentro de la Provincia de Castellón, se comunica directamente a la Oficina de Atención a la Víctimas.

La Fiscalía de Pontevedra, informa sobre la insuficiencia de medios para la atención a las víctimas. Se hace especial referencia a la existencia de 13 testigos protegidos en Pontevedra y Vigo, así como de la atención concreta en materia de ejecución de sentencia en supuestos excepcionales.

La Fiscalía de Toledo, pone de relieve una realidad más generalizada de lo deseable, que transcurrido un tiempo prudente desde la entrada en vigor del Estatuto y el Real Decreto, no se aprecia en los distintos Cuerpos Policiales, ni en los órganos judiciales de Toledo, un cambio significativo en su forma de actuar, y una efectiva y real implantación de las directivas del Estatuto.

Dicha Fiscalía ha generalizado la información a la víctima en materia de ejecución de sentencia a través del otrosí, que incluye en su escrito de calificación.

La Fiscalía de Soria, es un ejemplo más de buen hacer en materia de protección a las víctimas. Se han mantenido reuniones con representantes de los Cuerpos de Seguridad del Estado a fin de adecuar la información a la vista del contenido del Estatuto, y a solicitar la necesaria ampliación de las evaluaciones de riesgo.

En Soria existe una sola Oficina de Atención a las Víctimas, con la que se mantienen reuniones y comunicación fluida y constante.

Se ejerce un perfecto seguimiento de la información a las víctimas, respecto de las diferentes situaciones penitenciarias de los acusados o penados.

La Fiscalía de Oviedo, reseña también, las reuniones con las Fuerzas de Seguridad del Estado a fin de lograr una evaluación de la víctima. Participa la Fiscalía, en la elaboración de Protocolo-Marco, en materia de trata de seres humanos.

La Fiscalía de Teruel, en línea con otras, ha ido avanzando con escasas medidas, en la gestión sobre la protección de víctimas. Se reclama, al igual que otras Fiscalías, la implantación del oportuno comando de menú, en la aplicación informática *Fortuny*, a fin de facilitar la gestión sobre víctimas.

La Fiscalía de Vizcaya, continúa mejorando la gestión sobre su registro de víctimas, a fin de mantener actualizada toda la información y ser accesible a todos los Fiscales.

El buen funcionamiento del servicio de Atención a las Víctimas, sigue siendo una nota característica en esta materia en Vizcaya.

La Fiscalía de Almería, destaca la estrecha relación con el Servicio de Atención a las Víctimas. Continúan controlándose las víctimas menores de violencia física y abusos o agresiones sexuales, a través de un archivo.

La Fiscalía de Sevilla, como ya se explicaba en anteriores memorias, ha perfilado un modelo de Servicio de Atención a la Víctima que sitúa la actuación del Fiscal en los términos previstos en el artículo tercero del Estatuto, realizando actuaciones tuitivas con víctimas, testigos y peritos, limitadas al ámbito de carácter procesal, de actuación propia del Fiscal por un lado, y como promotor ante terceros de los mecanismos previstos para que las víctimas reciban la ayuda y asistencia efectivas, por otro.

Para aquellos casos en los que se detecten necesidades especiales de protección, se ha establecido en esta Fiscalía un sistema de comunicación con la Fiscal Delegada mediante correo electrónico, en el que los señores Fiscales remitirán a la Fiscal Delegada una ficha tipo en la que se recogerán los datos fundamentales de la víctima, testigos o peritos que requieran medidas especiales de protección a lo largo de la tramitación del procedimiento, en la vista oral o en el proceso de ejecución de la pena.

Esa ficha virtual queda registrada informáticamente y es la Fiscal de Víctimas la que realiza una función de enlace o coordinación bien ante los tribunales, bien ante el SAVA, o en otros casos, entre los diferentes Fiscales.

Se producen reuniones mensuales con el Servicio de Atención a las Víctimas, sin perjuicio de conexiones automáticas en supuestos necesarios, lo que permite fluidez y rapidez en las comunicaciones.

Hay que destacar que, durante el año 2017, y siguiendo el modelo de la Fiscalía de Sevilla, la Fiscalía Superior de Andalucía y la Junta de Andalucía han elaborado un protocolo de relación entre el SAVA y las Fiscalías andaluzas que se encuentra en tramitación y, que, de ser aprobado, extenderá este sistema de funcionamiento a todo el territorio Andaluz.

Igualmente, durante el año 2017 se han venido manteniendo cada tres meses reuniones con los servicios competentes de protección a la familia de la Junta de Andalucía (Consejería de asuntos sociales) de los que dependen los equipos especializados en evolución y tratamiento de las menores víctimas de abuso sexual (EICAS/ADIMA) reuniones orientadas a mejorar el Protocolo de actuación y funcionamiento. A este fin asisten a la reunión la delegada de víctimas, y también el Fiscal coordinador de protección de menores. Estas reuniones fructificarán con la redacción de dicho Protocolo en 2018.

Se destaca la necesidad de una mayor comunicación de los Fiscales con la Delegada de Víctimas. Asimismo, se percibe una notable diferencia en la asistencia respecto de las víctimas de delitos, cuyas causas se tramitan fuera de la capital, por lo que sería deseable un aumento de técnicos del SAVA que pudieran cubrir esas necesidades, lo que se ha transmitido al responsable de la delegación de Justicia de Sevilla.

En el capítulo de las infraestructuras necesarias para poder dar adecuado cumplimiento a las previsiones que se recogen en el nuevo Estatuto de la Víctima del Delito la situación está camino de mejorar, en especial a partir del 2018 ya que durante 2017 se han estado realizando obras por la administración autonómica para dotar a los Juzgados de un espacio habilitado para la práctica de las pruebas preconstituidas, en especial para dar adecuado cumplimiento a las previsiones del Estatuto de la Víctima en su art. 25 en aquellos casos en que es necesario que se reciba declaración a las víctimas en dependencias especialmente concebidas o adaptadas a tal fin o bien cuando es necesario que se les reciba declaración por profesionales que hayan recibido una formación especial para reducir o limitar perjuicios a la víctima, o con su ayuda. De esta manera ya está terminada una sala Gesell.

En resumen, y como conclusión, el servicio de víctimas de la Fiscalía de Sevilla sigue una vía continuista que ya empezó en 2015 tras la aprobación del Estatuto, perfeccionando su configuración con la finalidad de ser efectivo en el cumplimiento de la obligación estatuta-

ria recogida en el artículo 3 apartado 10 del EOMF. Se avanza despacio por falta de medios, pero los logros son percibidos de forma satisfactoria por víctimas y profesionales, y se espera seguir mejorando paulatinamente para optimizar, en la medida de lo posible, la finalidad que guía toda nuestra actuación y que no es otra que la víctima no vea, de ninguna manera, agravada su situación por el hecho de acercarse a la administración de justicia.

Pido disculpas a todos los compañeros que no ven reflejado, con nominación, su apartado de la memoria en estas páginas. En todo caso, un año más, ha de felicitarse a todos los que dedican su tiempo y esfuerzo a mejorar esta área de intervención del Ministerio Fiscal.

9.2 Consejo Asesor Fiscal

El día 8 de junio de 2017, tuvo lugar el acto de constitución del Consejo Asesor Fiscal de Víctimas. La Ilma. Sra. D.^a Almudena Lastra de Inés es la Fiscal Delegada en representación de la Fiscalía General del Estado.

Como ya indicó en el documento aprobado por la Junta de Fiscales Superiores —en su apartado 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.

En esta primera reunión, se acordó:

- Elaborar un Reglamento de funcionamiento del Consejo Asesor.
- Reunir información sobre los obstáculos para la implantación y funcionamiento de las Oficinas, al objeto de ir fijando actuaciones puntuales.
- Pedir a todas las oficinas los datos estadísticos.
- Procurar dar la máxima publicidad desde las distintas instituciones a la red de oficinas, mediante la elaboración de dípticos y ubicación de la información en las páginas web.

Por el representante del Ministerio del Interior, se informó que están avanzando los trabajos para la elaboración de una Instrucción a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; y, por la representante del Consejo General del Poder Judicial, se informó de que la última Comisión Permanente aprobó la designación, en cada Tribu-

nal Superior de Justicia, de un Magistrado que asuma las tareas de coordinación en esta materia, lo que, sin duda, supondrá un gran avance.

En la sesión el día 19 de diciembre de 2017 del Consejo Asesor, se acordó la constitución de un grupo de trabajo sobre el tratamiento del menor, víctima del delito. La finalidad del trabajo es la elaboración de un futuro protocolo. Desde la Fiscalía Delegada se solicitó información sobre el tema a todas las Fiscalías. Al tiempo se mantiene estrecha colaboración con el Fiscal de Sala Delegado de Menores. Con la colaboración de todos y la inestimable participación de la Sra. Lastra, se someterá al Consejo Asesor un borrador de líneas esenciales para el futuro protocolo.

9.3 Jornadas de Fiscales Delegados de Víctimas

Finalmente ha de hacerse una breve referencia a las últimas jornadas de Fiscales Delegados de Víctimas, celebradas en Madrid.

Los temas tratados han sido enriquecedores para todos. El contenido de las Ponencias, las reflexiones sobre la concreta actuación de las Oficinas de atención a las Víctimas, la extensa y completa exposición sobre los testigos protegidos, nos permitirán seguir avanzando en esta materia.

Sólo recordar que están a disposición de todos, los magníficos trabajos realizados.

Continuamos trabajando en todo ello. Ojalá vayan fructificando a lo largo de este año, las necesidades sobre las evaluaciones de las víctimas, los controles en materia de ejecución de sentencia, y la modificación en materia de testigos protegidos. Son los frentes ahora abiertos que caminan despacio, incluso con largas pausas, pero sin abandonar.

10. VIGILANCIA PENITENCIARIA

10.1 Actividad del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria

Las *Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria*, que se celebraron en Madrid los días 16 y 17 de mayo de 2017, se desarrollaron sobre los siguientes temas que fueron objeto de diferentes Mesas Redondas: temas regimentales en el ámbito disciplinario; problemas derivados de la aplicación de las Leyes 23 y 7/2014; Estatuto de la víctima en la ejecución penitenciaria; libertad vigilada; libertad condi-

cional; abono de medidas cautelares y acumulación y refundición de penas. Se alcanzaron 19 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.

Los Jueces de Vigilancia Penitenciaria celebraron su Encuentro Anual en Málaga los días 29 a 31 de mayo de 2017. Sus conclusiones han sido distribuidas para conocimiento de los Fiscales de esta especialidad. Es importante resaltar que en dos materias esencialmente conflictivas como son el régimen de transitoriedad de la Libertad condicional y la competencia del Juez de Vigilancia Penitenciaria para la emisión de una OEDE en libertad condicional, las conclusiones alcanzadas se hallan en la misma línea interpretativa que las recogidas por nuestras Jornadas de Fiscales.

Se da cuenta seguidamente de los asuntos más relevantes de este ejercicio que el Fiscal de Sala Delegado ha despachado ante el Tribunal Supremo en recursos de casación 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.

Entre los recursos de casación para la unificación de doctrina en el Tribunal Supremo cabe destacar en este ejercicio 2017 las siguientes causas.

La sentencia 59/2018, de 17 de enero (n.º de recurso 8/20708/2017), ha resuelto un recurso cuyos presupuestos fácticos son los siguientes: Por auto el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria (en adelante, JVP) concede al recurrente la libertad condicional con imposición de las medidas que se adoptan al amparo del artículo 90 CP. Dispone la continuación del abono de la responsabilidad civil en medida que lo permita su situación económica. Se comunica al interno esa medida y manifiesta, ante la junta de tratamiento, que carece de dinero, que el existente ya ha sido entregado para pagar esa responsabilidad civil y que ha comenzado a cobrar el paro, añadiendo que no tiene intención de pagar ya que no llega al salario mínimo. A tal efecto se comunica al Juzgado que percibe una prestación de desempleo por importe de 460€ mensuales y que esa cantidad es inferior al salario mínimo interprofesional cifrado, al tiempo de la comparecencia, en 655€ en 2016 y 707€ en 2017. El JVP en providencia de 16 diciembre 2016 comunica al liberado que habrá de destinar el 20% de sus ingresos mensuales al apoyo de la responsabilidad civil. La providencia fue

recurrida ante la Audiencia Provincial alegando que la cuantía que percibe como ingreso es inferior al salario mínimo interprofesional y por lo tanto inembargable, de conformidad con el artículo 607.1 de la Ley de enjuiciamiento civil. La Audiencia desestima el recurso argumentando que la ejecución está presidida por el interés de la víctima a la que debe tutelarse en su derecho como objetivo de política criminal.

En definitiva, lo que se discute es si cabe, respecto de quien ya ha obtenido la libertad condicional, que por el JVP se le imponga concretamente el pago de un 20 % de su pensión siendo esta, por mor del art. 607 LEC, inembargable.

La sentencia del Tribunal Supremo citada, siguiendo el criterio del Fiscal que apoyó el recurso del liberado condicional, señala que «El Ministerio Fiscal apoya la estimación del recurso y entiende la conveniencia de la unificación, para lo que añade otras resoluciones de la Sección de la Audiencia provincial de Burgos y de la quinta de la Audiencia provincial de Madrid, encargada de las apelaciones contra las resoluciones de los jueces de vigilancia penitenciaria, en las que se destaca el carácter de inembargable de los ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional, entendiendo que no es exigible la fijación de una obligación de cuota porcentual a los ingresos para satisfacer la responsabilidad civil cuando los ingresos no superan el salario mínimo, no pudiendo calificarse de falta de «esfuerzo reparador» cuando no se atiende. No existe el deber jurídico de abonar las deudas pendientes con cargo a cantidades inembargables y no cabe imponer, ni valorar negativamente, que el interno en situación de libertad condicional no abona cantidad alguna si su sueldo no excede del límite embargable. El solo hecho de que el penado haga uso de lo que es su derecho (ampararse en el beneficio de inembargabilidad establecido en la ley) no cabe deducir una consecuencia jurídica negativa». Y concluye la sentencia, «...consideramos que la interpretación procedente del artículo 90 del Código penal en cuanto a las medidas que pueden ser impuestas y referidas a la responsabilidad civil no permiten imponer obligaciones de reparación sobre ingresos inferiores a los límites establecidos en el artículo 607 la Ley de enjuiciamiento civil».

Por otra parte, la mayoría de los recursos de casación para unificación de doctrina están circunscritos a la cuestión de la concurrencia de los requisitos necesarios para la concesión de permisos penitenciarios y a la diferencia de tratamiento que los recurrentes denuncian de distintos órganos jurisdiccionales frente a situaciones que ellos consideraban como objetivamente *idénticas*, tal y como se pretende acreditar

mediante las sentencias de *contraste*. En todos los casos, el informe del Ministerio Fiscal ha sido de solicitud de *inadmisión* de los recursos al entender que no estamos ante una doctrina legal que haya de ser unificada sino ante la apreciación divergente de determinadas circunstancias valorativas y discrecionales por dos diferentes órganos judiciales y en relación a circunstancias personales que no son idénticas por mucho que pueda existir una similitud en la duración de la pena o en el tipo de delito cometido.

El año pasado dábamos cuenta del recurso para unificación de doctrina resuelto por el auto de 7 de octubre de 2016 (recurso 8/20578/2016) en el que el Tribunal Supremo 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.

El criterio de inadmisión del recurso se ha visto refrendado en un asunto igual por otro auto de este ejercicio que resuelve en igual sentido: el auto 21/2018, de 23 de noviembre de 2017 (n.º rec. 20937/2017) que señala, en línea con el auto precedente citado, que no es materia propia de unificación de doctrina la queja por denegación de un permiso cuando al mismo interno le ha sido concedido otro antes por la misma Sala. Dice el auto:

«La cuestión que motiva este recurso es la denegación de un permiso ordinario de salida del Centro Penitenciario por la misma Audiencia Provincial en relación con el mismo interno, cuando en un auto anterior, en un breve espacio de tiempo, había estimado el recurso de apelación concediendo el permiso de salida. La pretensión debe ser desestimada. Como esta Sala ya ha señalado, la cuestión deducida no es la propia de un recurso de unificación de doctrina, pues no es un problema de contradicción entre diversas interpretaciones de la norma.

El régimen de concesión de permisos penitenciarios se sujeta a las circunstancias personales derivadas del comportamiento del interno, del tratamiento penitenciario y de las necesidades de prevención, criterios a los que se refieren los arts. 47 de la LOGP y 154 del Reglamento penitenciario. Ambos cuerpos legales señalan unas exigencias que, precisamente, por su naturaleza personal, como criterios suscep-

tibles de unificación. En cada caso deberá valorarse las circunstancias personales concurrentes y las necesidades de tratamiento, así como las necesidades derivadas de los principios que informan la ejecución penitenciaria y las finalidades de la pena, retribución y prevención, general y especial. Por lo tanto, en su concesión ha de atenderse a varios factores de naturaleza personal como comportamiento y prevención, y no solo al tiempo y a la voluntariedad del ingreso.

El definitiva, el carácter personal de los requisitos precisos en la concesión de permisos hacen difícil que puedan ser unificados por la jurisprudencia al tratarse de situaciones personales de difícil coincidencia de una situación con otra.

Consecuentemente, la cuestión deducida es más propia de un amparo constitucional o de un recurso de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que dicta la resolución. En el caso de la presente unificación, la denuncia no se apoya en una diversidad de doctrina aplicada, sino de desigualdad de trato ante la misma situación fáctica, situación que ha de ser remediada, en su caso, por las vías impugnativas señaladas. El ordenamiento permite remedios procesales dirigidos a salvaguardar la igualdad ante la ley sin necesidad de desnaturalizar el recurso de unificación de doctrina, por más que esta sea la vía utilizada (ATS de 7 de octubre de 2016).

Por otra parte, el auto citado de contraste –de 31 de mayo de 2016, resolviendo recurso de apelación contra auto de 1 de marzo de 2016 del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, siendo la resolución de la Junta de Tratamiento de 4 de febrero de 2016– tuvo en cuenta la buena conducta del interno por ausencia de sanciones, participación en actividades de tratamiento y buena evolución en la respuesta a la deshabitación a las drogas; mientras que el auto recurrido –de 4 de octubre de 2016, resolviendo recurso de apelación contra auto de 8 de junio de 2016 del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, siendo la resolución de la Junta de Tratamiento de 12 de mayo de 2016– señala que el penado mantiene mala conducta carcelaria, teniendo sanciones disciplinarias sin cancelar al tiempo de la denegación del permiso. En consecuencia, el auto recurrido y el auto de contraste consignan diferentes circunstancias fácticas, aunque con relación al mismo interno. Por las razones expuestas, procede la inadmisión del recurso conforme a lo dispuesto en el art. 885.1 de la LECrim.»

Entre las cuestiones de competencia merecen destacarse por su importancia práctica las siguientes resoluciones del TS, que han acogido el criterio expresado por la Fiscalía.

Una 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 Tribunal Supremo 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 su XVII reunión, estimando que el JVP competente es el del centro de origen, 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).

Otra cuestión de competencia se ha resuelto mediante el auto de 15 de noviembre de 2017 (causa 6/20605/2017). Es una resolución importante al ser la primera vez que el Tribunal Supremo se pronuncia sobre esta materia. Siguiendo el criterio del Fiscal, ha decidido sobre qué JVP es competente (el JVP de Cataluña correspondiente al Centro Penitenciario que hizo la propuesta de libertad vigilada inicial o el del nuevo domicilio del liberado radicado en Valencia) para –conforme al art. 98 CP– elevar al menos anualmente una propuesta de mantenimiento, cese, sustitución o suspensión de la medida valorando los informes emitidos por los facultativos y profesionales que asistan al sometido a la medida.

El CP establece, arts. 106 y 98, que el JVP, dos meses antes de la extinción de la pena privativa de libertad, elevará la oportuna propuesta al Tribunal sentenciador. Se refiere al JVP correspondiente al Centro Penitenciario en que en dicho momento se encuentra el penado finalizando el cumplimiento de la pena privativa de libertad.

Una vez liberado éste, impuesta la medida de libertad vigilada y concretadas las medidas por el Tribunal sentenciador, el art. 98 CP señala que el JVP estará obligado a elevar al menos anualmente una propuesta de mantenimiento, cese, sustitución o suspensión de la medida para lo que deberá valorar los informes emitidos por los facultativos y profesionales que asistan al sometido a la medida o por las Administraciones Públicas competentes y, en su caso, el resultado de cuantas demás actuaciones ordene a este fin. Es esta actuación concreta del JVP –que no resuelve sobre la LV, pero sí informa anualmente al tribunal sentenciador de la evolución de la medida– la que se somete competencialmente al criterio del TS.

Posteriormente, a la vista de tales informes, art. 98.3, corresponde al Tribunal sentenciador decidir, oír a la persona, la suerte de la medida.

Pues bien, el CP nada señala acerca del JVP competente para informar anualmente en caso de cambio de domicilio del sujeto a la medida.

La importancia de fijar criterio jurisprudencial se acrecienta en la medida en que existen dos Acuerdos de actuación de resultado dispar:

- En las recientes Jornadas de Jueces de Vigilancia, celebradas en Málaga del 29 al 31 de mayo de 2017, se acordó como Criterio 1.º de los adoptados en materia de «Medidas de Seguridad» que «El JVP de la propuesta inicial mantendrá su competencia, aunque el penado cambie de domicilio» (aprobado por mayoría cualificada). El acuerdo no contiene motivación.

- En la Reunión celebrada del 13 al 15 de abril de 2011 mantenida entre los Jueces de Vigilancia, Fiscales de Vigilancia y los responsables de Instituciones Penitenciarias, se adoptó como Conclusión 4.ª: «Se considera Juez de Vigilancia Penitenciaria competente territorialmente para el seguimiento de la libertad vigilada subsiguiente a la pena de prisión al del lugar de residencia del individuo sujeto a la misma (mismo criterio que en el seguimiento de las medidas privativas de libertad)».

A esa disparidad de criterios responde, en definitiva, el planteamiento de la cuestión por los dos Juzgados de VP que han conocido de la medida post-penitenciaria de libertad vigilada.

El TS con invocación de los arts. 23, 24 y 26 del Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, señala que atribuye la competencia al JVP de Valencia, como lugar de residencia del sujeto y donde, además, radica el SGMPA de dicho lugar que tiene la mayor facilidad para el control de la evolución de las medidas adoptadas en la libertad vigilada del sujeto. Se trata de un criterio que desde el punto de vista de la eficacia práctica permite la inmediación y un más completo conocimiento del cumplimiento de las reglas para la propuesta anual que el JVP debe efectuar.

Por último, dar cuenta de que se halla pendiente de resolución la cuestión de competencia (causa 6/20850/2017). Se suscita entre el Juez de lo Penal y el JVP sobre una materia en la que se observa en la jurisprudencia una cierta disparidad de criterios que conviene clarificar.

El incumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad (en adelante, TBC), cuando la misma opera como sustitutiva de una pena privativa de libertad, en el caso suscitado conforme al derogado artículo 88 CP (pero cabría también conforme al régimen de la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa) suscita

resolver qué órgano jurisdiccional, el JVP o el órgano que conoce de la ejecución, es el competente para estimar incumplida la pena de TBC y con ello arrastrar la decisión de fondo de revocación del beneficio.

En el caso debatido el incumplimiento se produjo en TBC impuesto en aplicación del art. 88 CP (en la redacción anterior a LO 1/15), atendiendo a que el n.º 2 del precepto determinaba que «en el supuesto de incumplimiento en todo o en parte de la pena sustitutiva la pena de prisión inicialmente impuesta se ejecutará». El JVP ha dictado auto estimado que el TBC ha sido incumplido. El Juez de lo Penal decide no revocar la sustitución y acordar que se cumpla la pena de prisión e insiste en que se continúe cumpliendo el TBC. Se eleva la cuestión de competencia por el JVP.

Es de señalar que contra el auto del JVP declarando incumplido el TBC no se formuló apelación que hubiera correspondido decidir al órgano sentenciador.

En las jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria de 2016 esta materia fue objeto de tratamiento: Se concluyó que la competencia para valorar las incidencias en la ejecución de la pena de TBC una vez elaborado el plan corresponde al JVP, siendo el auto que declara el incumplimiento recurrible en reforma y apelación. La competencia para conocer del recurso de apelación corresponde, por aplicación de la disposición adicional quinta de la LOPJ, al Juzgado o Tribunal sentenciador (conclusión 12). También se acordó en dichas jornadas que «una vez se dicte auto de incumplimiento y sea firme, no cabe posterior revisión por parte del Juzgado o Tribunal que tramita la ejecutoria, procediéndose a plantear cuestión de competencia en caso de que por parte del Juzgado o Tribunal que tramita la ejecutoria se produzca esta posterior revisión» (conclusión 13).

En refuerzo de dicha postura la reciente STC 96/2017, de 17 de julio, parece resolver la cuestión a favor del JVP reclamando de éste al dictar auto declarando incumplido el TBC un canon reforzado de motivación al afectar a la libertad del penado.

La decisión del TS, de la que estamos a la espera, es por ello de especial interés.

Por último, para cerrar este epígrafe, se ha de señalar que en fecha 31 de marzo de 2017 el Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria y el Fiscal Jefe de la Fiscalía Anticorrupción establecieron los siguientes criterios para el despacho de los asuntos de Vigilancia de los internos de los procedimientos en los que haya intervenido la Fiscalía especial:

– Los Fiscales Anticorrupción despacharán las ejecutorias (decisiones sobre suspensión de condena, indultos, etc.) de las causas de su competencia. No llevarán los informes de Vigilancia Penitenciaria.

– Los Fiscales especialistas de Vigilancia Penitenciaria despacharemos los expedientes de Vigilancia Penitenciaria con independencia de que sean o no internos de la Fiscalía Anticorrupción. Las dos razones principales para ello: una de fondo, para ajustar el criterio jurídico de los dictámenes a las Conclusiones de nuestras Jornadas y a las de los Jueces y, en definitiva, a las pautas jurídicas interpretativas que rigen en una materia tan especializada, evitando así distorsiones en la unidad de criterio; otra de operatividad organizativa, ante la dificultad de que pueda llevar el Fiscal Anticorrupción que conoce de la ejecutoria los expedientes de Vigilancia Penitenciaria cuando el interno se halle en un Centro distanciado de esa Fiscalía, amén de las dificultades que pueda tener el JVP para saber (más allá de los casos de notoriedad) que se trata de un interno de una causa de Anticorrupción.

– Al despachar asuntos de Vigilancia Penitenciaria de internos que sepamos son de Anticorrupción se acordó establecer una comunicación con esa Fiscalía, ya sea con el Delegado territorial de anticorrupción o bien directamente con la sede de la Fiscalía en Madrid. Esta comunicación será menos necesaria en asuntos claros (por ejemplo, un penado solicita un permiso que claramente se ve ha de informarse negativamente) y por el contrario ha de devenir esencial en decisiones complejas o dudosas y de calado.

Finalmente, resta dar cuenta de que ha sido concedida e impuesta, atendiendo así la propuesta del Fiscal de Sala Delegado, la Cruz Distinguida de Primera Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort a Pablo Gómez-Escolar Mazuela, Fiscal de Vigilancia Penitenciaria de Alicante, en atención a su magnífico trabajo en esta especialidad.

10.2 Evolución legislativa

En el ejercicio de 2017 no ha habido especiales novedades legislativas.

Sin embargo, sí se ha producido una iniciativa de reforma legislativa que merece destacarse. En septiembre de 2017 el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, don Ángel Yuste Castillejo, comunicó la intención de su Departamento de iniciar los trabajos para elaborar un Anteproyecto de reforma de la LOGP, interesando del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria, en reunión celebrada el 27 de septiembre de 2017, que formulara propuestas o sugerencias

para la regulación de aquellas materias o puntos concretos que merecen ser reformados o regulados.

A tal fin se solicitó de los Fiscales especialistas de Vigilancia Penitenciaria de las distintas Fiscalías que remitieran las propuestas que estimaran oportunas. Con las aportaciones recibidas se ha elaborado un documento de 109 páginas titulado *Propuestas para una reforma de la Ley Orgánica General Penitenciaria*, de 23 de octubre de 2017, que recoge en 18 apartados estructuradas tales propuestas y que se remitió a la Secretaría General de Instituciones penitenciarias en octubre de 2017.

Quisiera dejar aquí constancia de mi agradecimiento a todos los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria por la colaboración en la formulación de propuestas y especialmente a Pablo Gómez-Escolar, Antonio Lovera, Juan Luis Ortega, Natividad Plasencia y Emilio Sáez Malceñido.

Todo ello sin perjuicio de que, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14.1.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el informe de la Fiscalía sobre el texto articulado del Anteproyecto sea competencia propia del Consejo Fiscal al que corresponde informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

10.3 La evolución de la población reclusa

En atención a los datos ofrecidos por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a 31 de diciembre de 2017, 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 tres 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
2017	58.814

La población reclusa por sexo se divide del siguiente modo:

Hombres.....	54.449	92,58 %
Mujeres	4.365	7,42 %
Total	58.814	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 %
2017	58.814	16.549	28,14 %

Se adjunta cuadro distributivo de la población reclusa a 31 de diciembre de 2017 por sexo y condición procesal:

Situación procesal-penal, por sexo.

Situación	Hombres	Mujeres	Total
Preventivos.....	7.699	663	8.362
Penados	45.485	3.641	49.126
Medidas de seguridad.....	565	32	597
Penados con preventivas ...	700	29	729
Totales	54.449	4.365	58.814

En cuanto a la distribución por grados a 31 de diciembre de 2017 de los penados:

Grados	Hombres	Mujeres	Total
Primer Grado	945	66	1.011
Segundo Grado.....	34.290	2.349	36.639
Tercer Grado	6.734	949	7.683
Sin clasificar.....	3.516	277	3.793
Totales	45.485	3.641	49.126

La distribución de la población reclusa por Comunidades Autónomas es la siguiente:

CC.AA.	Hombres	Mujeres	Total
Andalucía	12.677	944	13.621
Aragón	1.757	95	1.852
Asturias	1.178	102	1.280
Baleares	1.417	143	1.560
C. A. Ceuta.	201	23	224
C. A. Melilla.	264	8	272
Canarias	2.989	217	3.206
Cantabria	502	23	525
Castilla-La Mancha	1.711	28	1.739
Castilla y León	3.812	273	4.085
Cataluña	7.780	573	8.353
Extremadura	1.016	68	1.084
Galicia	3.095	197	3.292
La Rioja	278	12	290
Madrid	6.802	811	7.613
Murcia	1.536	118	1.654
Navarra.	265	18	283
País Vasco.	1.097	134	1.231
Valenciana	6.072	578	6.650
Totales	54.449	4.365	58.814

Respecto de la distribución por edades, adjuntamos dos cuadros representativos de la situación a 31 de diciembre de 2017, respecto de penados y preventivos:

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Penados).	282	14	296
De 21 a 25 años (Penados).	3.382	14	296
De 26 a 30 años (Penados).	6.246	420	6.666
De 31 a 40 años (Penados).	14.947	1.234	16.181
De 41 a 60 años (Penados).	18.570	1.584	20.154
De más de 60 años (Penados).	2.056	154	2.210
No Consta(Penados).	2	0	2
Totales	45.485	3.641	49.126

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Preventivos)	298	21	319
De 21 a 25 años (Preventivos)	887	108	995
De 26 a 30 años (Preventivos)	1.137	96	1.233
De 31 a 40 años (Preventivos)	2.531	244	2.775
De 41 a 60 años (Preventivos)	2.593	181	2.774
De más de 60 años (Preventivos)	253	13	266
No Consta(Preventivos)	0	0	0
Totales	7.699	663	8.362

En cuanto a la tipología delictiva de la población reclusa:

Ley orgánica	Hombres	Mujeres	Total
Homicidio y sus formas	3.428	313	3.741
Lesiones	2.228	156	2.384
Contra la Libertad	582	40	622
Contra la Libertad Sexual	3.214	42	3.256
Contra el Honor	2	0	2
Delitos y Faltas de Violencia de Género	4.171	14	4.185
Contra las Relaciones Familiares	175	17	192
Contra el Patrimonio y el orden socioeconómico . . .	17.917	1.412	19.329
Contra la Salud Pública	8.556	1.050	9.606
Contra la Seguridad del Tráfico	1.153	166	1.319
Falsedades	632	89	721
Contra la Administración y Hacienda Pública . . .	234	20	254
Contra la Administración de Justicia	714	110	824
Contra el Orden Público	1.641	130	1.771
Resto de Delitos	576	70	646
Por Faltas	32	5	37
No Consta Delito	46	0	46
Totales	45.301	3.634	48.935

10.4 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 refe-

rencia a las que acumulan mayor carga de preocupación y comentario en las distintas Memorias.

En la Fiscalía de la Audiencia Nacional se da cuenta del recurso de apelación interpuesto por el Fiscal contra el auto del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, que estimó la queja de la interna Delia que se quejó de que se vulneraban sus derechos constitucionales por prohibirle el uso del *hijab*.

La Sala de lo Penal de la AN, Sección 1.^a, en auto 530/2017, de 17 de julio, estima el recurso del Fiscal y revoca dicha resolución en el sentido de considerar procedente en derecho la prohibición del uso del *hijab* por parte de la interna en su estancia en el centro penitenciario de Picassent.

Señala el citado auto:

«la cuestión objeto del recurso obedece a la posible aplicación o vulneración de derecho fundamental a la libertad religiosa de la interna (...)

La apelante se encuentra interna, por razón de su relación con el denominado terrorismo islámico; el uso de pretendidos símbolos religiosos puede ser limitado por la autoridad penitenciaria; el uso del *hijab* que usa la interna oculta pelo, oídos, cuello y sola deja visible una parte reducida de la cara, lo que afecta a las medidas de seguridad del Centro, y se encuentra prohibido por las Normas de Régimen Interior, aprobadas por Consejo de Dirección en su art. 51, que cita expresamente gorras, pasamontañas o prendas similares que dificulten su identificación, toda vez que oculta parte del cuerpo de la interna (...) el uso del *hijab* no puede considerarse como un elemento de uso no limitativo, y aun sin entrar en el debate de si se trata de símbolo religioso obligatorio que no permite limitación, y aun cuando pudiera estimarse que subjetivamente así se considerara por la interna, la limitación de su uso está amparada por las circunstancias concurrentes, derivadas de encontrarse ingresada en Centro Penitenciario por decisión judicial de órgano jurisdiccional penal en el marco de causa criminal, y por razones de seguridad objetivadas en cuanto al buen orden del establecimiento dada su dificultad de identificación y de ocultación de objetos prohibidos, y además dada la utilización que se realiza por parte de la misma de tal prenda como una reivindicación yihadista en labor de radicalización hacia otras internas de su misma religión, tal como se desprende de los informes emitidos y obrantes en el expediente (...) se hace constar que el uso de un simple pañuelo de dimensiones no tan grandes como las del *hijab*, que cubriera únicamente el

pelo de la interna podría tener otra consideración a la que tiene el caso que nos ocupa.»

En la Memoria de la Fiscalía Provincial de Alicante, el Fiscal don Pablo Gómez-Escolar, señala que la entrada de expedientes fue similar al año anterior, produciéndose un repunte en algunas materias relevantes, como expedientes sancionadores o de libertad condicional.

En relación con los problemas que presenta el hospital psiquiátrico penitenciario da cuenta la Memoria de Alicante que esta Fiscalía, en junta de 25 de noviembre de 2015 se acordó que, en aplicación de la STC 217/15 (que ha generado un problema en relación con el mantenimiento de la prisión preventiva al absuelto por inimputabilidad mientras se tramita el recurso de casación) en los casos de absolución de un acusado por enajenación mental con medida de internamiento en centro adecuado, en el supuesto de que recurra no cabe la prórroga de dicha medida hasta la mitad de la misma de forma análoga a lo previsto para la prisión provisional, pues al contrario que en ésta, no hay previsión legal al respecto, debiendo instarse, en su caso, el internamiento civil. Todo ello mientras el legislador no aborde la modificación del art. 504.2 LECrim, añadiendo la habilitación para la prisión preventiva en supuestos de absolución con medida de seguridad o la introducción del internamiento cautelar. Entre tanto parece que la única solución es exigir de la red civil la creación de recursos específicos con contención suficiente para la ejecución del internamiento civil.

Respecto de la nueva libertad condicional, se elevó consulta al Fiscal de Sala sobre el régimen transitorio, pues entendíamos que solo podría aplicarse la LO 1/15 cuando fuese más favorable. Ese fue también el parecer del Fiscal de Sala de la especialidad, que también ha sido asumido por los dos Juzgados de Vigilancia Penitenciaria de la provincia, 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 Audiencia Provincial de 20 de enero de 2016 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 luego en las jornadas de vigilancia penitenciaria de 2016. Se han incoado 508 expedientes de libertad condicional, no habiéndose plan-

teado problema alguno de sucesión de leyes, asumiendo los Juzgados la posición de la Fiscalía.

En cuanto a la Ley 23/14, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* (en adelante, Ley 23/14) los expedientes tramitados siguen siendo muy escasos. Se ha planteado la posibilidad de desistir de la solicitud de traslado. Aunque la ley no indica que el consentimiento sea irrevocable, se estima que la regla general debe ser que no pueda quedar sin efecto una vez dictado el auto de transmisión. No obstante, debe valorarse la posibilidad de renuncia en supuestos excepcionales, cuando circunstancias sobrevenidas supongan merma de vínculos con el país de origen que pudiera dar lugar a la retirada del certificado conforme al art. 74 de la Ley 23/14. En ese sentido, se informó favorablemente y se admitió por el Juez la renuncia en un supuesto en que había un cambio relevante de situación del penado, pues en el largo tiempo de tramitación del expediente consiguió la progresión a tercer grado, realizando vida normalizada en nuestro país. Coincide nuestra posición con lo acordado en las jornadas de Jueces de Vigilancia Penitenciaria de 2017 sobre la Ley 23/14 (conclusión 1.^a).

En relación con la posibilidad de emitir una Orden europea de detención y entrega (en adelante, OEDE) respecto de un liberado condicional en busca hallado en país comunitario, tras afirmar la competencia del Juez de Vigilancia (en línea con lo acordado en las jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria en 2017, y también en las de Jueces de Vigilancia de este año), se estimó improcedente en cuanto al fondo, aplicando el criterio sustentado en las referidas jornadas de Fiscales en la interpretación del art. 37.2 Ley 23/14, al estimarse que habría de estarse no a la pena nominal, sino a la que restara por cumplir, y no superando en este caso los 4 meses que indica el precepto, no procedería la emisión de la OEDE.

El Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Huelva efectúa en su Memoria una propuesta de redacción de un nuevo art. 93 CP, que por su relación con esta materia incluimos aquí, en los siguientes términos:

«1. Para el cómputo de las tres cuartas partes o, en su caso, dos terceras partes de la pena, se tendrán en cuenta las siguientes normas:

1.^a El tiempo de condena que fuera objeto de indulto se rebajará al penado del total de la pena impuesta, a los efectos de aplicar la libertad condicional, procediendo como si se tratase de una nueva pena de inferior duración.

2.^a Cuando el penado sufra dos o más condenas de privación de libertad, la suma de las mismas será considerada como una sola con-

dena a efectos de aplicación de la libertad condicional. Si dicho penado hubiera sido objeto de indulto, se sumará igualmente el tiempo indultado en cada una para rebajarlo de la suma total.»

2. Cuando tras haberse concedido la libertad condicional sobreviniera una nueva responsabilidad penada por hechos delictivos cometidos con anterioridad a la suspensión del resto de la pena, el juez de vigilancia penitenciaria, si acordara que no procediera la revocación de la libertad condicional por entender que no existiera un cambio de las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión que no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad en que se fundaba la decisión adoptada, podrá acordar que por la Dirección del Centro Penitenciario al que se encuentre adscrito el liberado se proceda a remitir un proyecto de refundición material de condenas a los efectos de la regla segunda del apartado anterior».

Señala la Fiscal Coordinadora de Huelva, doña María Dolores Mohedano Sánchez, que los expedientes tramitados en relación a la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la Víctima del Delito* (art.7.1e y art. 13.1 y 2) que por primera vez se han registrado en el JVP, han ascendido a un total de 9, cada uno referido a una víctima. Excepto una de ellas que sin previo requerimiento del sentenciador manifestó su voluntad de ser notificada de las resoluciones a las que se refieren los artículos anteriores mediante escrito de su representación procesal dirigido al JVP, las demás lo hicieron ante el requerimiento del sentenciador, que fue la Sección 1.ª de la AP de Huelva, la cual facilitó al JVP los datos necesarios para ello. Se aprecia por tanto que dicho requerimiento por parte de este órgano jurisdiccional ya es una práctica aceptada, debiendo de impulsar dicha práctica a los demás sentenciadores, para lo cual sería viable que el Fiscal en sus escritos de acusación incluyera un otrosí interesándolo, como ya se ha incorporado en otras Fiscalías, como la de Alicante.

En referencia a los trabajos en beneficio de la comunidad por el Fiscal Delegado de Cádiz, don Ignacio Morales Guerrero, se valoran muy positivamente los programas que como forma de ejecución del trabajo en beneficio de la comunidad son desarrollados en los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, que —señala— hemos tenido oportunidad de conocer en detalle en los contactos mantenidos con los profesionales que los imparten. Alude a la Ley Orgánica 1/2015 que derogó el art. 88 del CP y con ello ha suprimido la institución de la sustitución de las penas, reforma que considera que ha tenido un gran impacto en la pena de trabajo en beneficio de la comunidad ya que, al imponerse como sustitutiva de penas de prisión que en muchas

ocasiones no eran penas muy cortas, daba lugar a penas de trabajo en beneficio de la comunidad con una duración a todas luces excesiva, con graves problemas para su ejecución por las muchas vicisitudes que podían tener lugar durante su cumplimiento y con un elevado riesgo de quebrantamiento.

La Fiscalía de Sevilla da cuenta de que en las visitas a los internos que piden entrevistarse con el Fiscal es frecuente la solicitud de agilización de los expedientes de acumulación jurídica de condenas (art. 76 CP) que se tramitan ante los Tribunales sentenciadores donde, por la complejidad en la recopilación de la documentación y en la propia decisión del incidente, suele ésta demorarse en el tiempo pese a la repercusión fundamental que la fijación del máximo de cumplimiento tiene en todos los avatares de la relación penitenciaria; para simplificar la tramitación suelen recomendar en los Tribunales competentes para la resolución que, en lugar de reclamar uno a uno, por vía de exhorto, la copia de la sentencia de condena a los respectivos tribunales sentenciadores, oficien directamente al Centro Penitenciario de cumplimiento que puede proporcionar de inmediato esa documentación que figura en el expediente del interno en la Prisión.

El Fiscal Coordinador de Vigilancia Penitenciaria de Vizcaya, don Alejandro Isidro Torán Muñoz, considera en la Memoria que una de las principales carencias del sistema penitenciario español actual radica en la falta de Centros de Educación especial, además, su creación viene impuesta por el art. 1 de la LO General Penitenciaria y por los arts. 101, 103, y 104 del Código Penal, que los denomina Centros de Educación, previendo que en ellos se cumplan las medidas de seguridad de internamiento de sentenciados con deficiencia psíquica.

En la Memoria de Navarra se resalta que debe hacerse mención al nuevo centro penitenciario cuya andadura se va consolidando, con la correspondiente mejora de prestaciones y tratando de que las actividades que se programan se puedan llevar a cabo. Como ya se sabe, la apertura se hizo de forma parcial, ya que por razones presupuestarias no se pudo hacer en su totalidad, esperando que paulatinamente se puedan ir completando tanto su capacidad como actividades posibles a desarrollar. En el año 2017, al igual que en 2016, se vienen presentando los servicios con la máxima calidad posible.

Resalta en su Memoria la Fiscalía de Madrid que fue objeto de una Inspección realizada por la Fiscalía Superior de la Comunidad de Madrid, los días 29 y 31 de mayo de 2017. El resultado de la Inspección ha sido muy satisfactorio, habiendo mejorado sustancialmente en la actualidad las recomendaciones que se propusieron tras la Inspección realizada en el año 2010. Respecto de la aplicación infor-

mática este año se ha introducido un programa propio nuevo, desarrollado por la propia Fiscalía en el que registran la gran cantidad de informes diarios. Se informó a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado la puesta en marcha de este programa informático de registro creado por la propia Fiscalía Provincial, a los fines de lo dispuesto en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

La Memoria de Barcelona destaca que el año 2017 ha venido marcado por el cierre de la histórica y centenaria prisión de hombres de Barcelona *La Modelo* que determina que se haya producido una reubicación de presos en los distintos centros penitenciarios de Cataluña y que el Centro Penitenciario de Brians 1 se haya convertido, por lo que se refiere a hombres, en un centro penitenciario de preventivos.

Añade que durante el año 2017 el número de dictámenes elaborados y emitidos por la Fiscalía de vigilancia penitenciaria de Barcelona ha sido de 29.369 informes, lo que supone un aumento de 3.159 informes respecto al año anterior. Al igual que en el pasado año se aprecia un significativo aumento en los informes de TBC con un total de 10.515. Debe señalarse que la generalización de la pena de TBC y el extraordinario aumento de trabajo que ello conllevó supuso la creación, en los últimos años, de dos Juzgados de vigilancia penitenciaria, sin que se produjese aumento de la plantilla de Fiscales.

La Memoria de Palma de Mallorca, en relación con la asistencia sanitaria de los internos, da cuenta de que por la Fiscalía, junto con la Magistrada de Vigilancia, la Directora del Hospital de Son Espases, miembros del servicio médico del centro y de mandos policiales encargados de los traslados, se elaboró a principios de año, tras varias reuniones, un protocolo de actuación que permitía, por un lado un traslado más eficaz de los presos a las consultas médicas, una mayor rapidez en ser atendidos, amortizar las instalaciones del módulo de custodia del hospital, el traslado al centro penitenciario de determinados especialistas, especialmente un radiólogo, ya que se cuenta con aparatos para poder realizar pruebas médicas a las que se pudiera tener acceso desde el hospital y viceversa. En este protocolo pudo apreciarse el clima de absoluta colaboración al considerar todos los intervinientes como prioritaria la salud de los internos. Pese a ello, los cambios operados en la Dirección del hospital y posteriormente del propio Centro Penitenciario, han dejado en suspenso lo convenido, y si bien se redujeron un tiempo las quejas de este tenor, lo cierto que vuelven a acumularse, con casos verdaderamente sangrantes, que los Fiscales controlan a través de las quejas y de las visitas a los internos, siendo constantes los requerimientos para que se comunique de

los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria cuándo se atiende finalmente al preso.

El Fiscal Delegado de Vigilancia Penitenciaria de Pontevedra, don Juan Ignacio Saiz Martín, señala que por lo que concierne a las clasificaciones en el grado del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario, que los Fiscales han procurado evitar lo que muchos internos parecen pretender, es decir, una especie de sustitutivo del tercer grado cuando no hay motivos para la concesión de este último. Por ello, se ha examinado si en el programa de tratamiento de dicho interno figura la mejora de hábitos laborales o la formación laboral o la ayuda para adquirir empleo, ya que este aspecto es básico en la configuración de dicho régimen clasificatorio.

El Fiscal coordinador de A Coruña, don Antonio Lovera Tejedor, refiere que el sistema de reparto de los asuntos entre los Fiscales de la Sección se basa no en el número del expediente del Juzgado de Vigilancia sino por el número de NIS del interno consiguiéndose así que todos los expedientes de un mismo interno sean despachados siempre por el mismo Fiscal, lo cual tiene la ventaja de que el Fiscal a través de los sucesivos expedientes puede ir tomando una opinión fundada de la evolución del interno a la hora de informar sobre sus situaciones penitenciarias.

Asimismo, informa que el grueso del trabajo de la Sección se concentra en los expedientes de permisos de salida que han dado lugar a 1344 expedientes en cifra muy similar a la de 1393 expedientes de este tipo tramitados en el año 2016. Pese al enorme volumen sólo constan 6 quebrantamientos de estos permisos afectantes a internos clasificados en segundo grado de tratamiento.

Indica que es de destacar como discutible si un interno tiene o no derecho a la renuncia a la libertad condicional (aspecto sobre el que se discutió en las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria del año 2017) pero existe cierto consenso en lo que sí que cabe es la renuncia a que se tramite el expediente para alcanzar esa libertad condicional. Y eso es lo que está ocurriendo. Enterados los posibles candidatos a la libertad condicional del nuevo régimen aplicable los internos renuncian al expediente de forma que los expedientes no lleguen a tramitarse y por tanto no llegan al Juzgado.

El Fiscal coordinador de la Audiencia Provincial de Badajoz, don Juan Manuel Tejada Chacón, expresa en relación a la progresión al tercer grado que dada la importancia de la cuestión del grado penitenciario parece necesario dar una mayor intervención a la víctima; y, sobre todo, establecer los mecanismos necesarios para que el Juzgado

tenga más oportunidades, sin necesidad de un inicial recurso, de fiscalizar las progresiones de grado.

La Fiscal Coordinadora de Vigilancia Penitenciaria de Las Palmas, doña María Eugenia Rodríguez Rodríguez, entiende necesaria la creación de una Unidad de Madres en la Islas, puesto que no existe ningún módulo específico a tal efecto, de manera que las internas tienen que ser trasladadas a la península. De otra parte, señala que, de forma coordinada con la Sección de Extranjería, continúa nuestra labor de oposición a la concesión de tercer grado respecto de internos extranjeros a los solos efectos de su ulterior expulsión.

11. DELITOS ECONÓMICOS

11.1 Introducción

Como afirmábamos en trabajos anteriores, la Sección de Delitos Económicos aparece constituida y funcionando con normalidad en la práctica totalidad de las Fiscalías Provinciales. En las pocas en que ello no ocurre se debe al escaso número de asuntos de nuestra especialidad, que hace imposible o cuando menos innecesaria, su constitución.

En lo que respecta a las Fiscalías de Área, se hace preciso distinguir entre aquellas que fueron creadas como consecuencia de su importancia cualitativa y cuantitativa (Gijón, Vigo, Elche...) y aquellas otras que se justifican por su lejanía o mala comunicación con la capital de Provincia. Las primeras tienen un desarrollo funcional muy similar, si es que no idéntico, a las Provinciales, de las que de alguna forma dependen, mientras que las restantes plantean una problemática específica, no siempre homogénea y a veces de difícil solución; en la mayoría de ocasiones los asuntos que se presentan son resueltos desde la Fiscalía Provincial.

11.2 Planteamientos de futuro

Hemos venido manteniendo en años anteriores que la Sección ha crecido exponencialmente y su mayoría de edad hace plausible la adopción de las soluciones que tal evolución reclama.

Ya en la Memoria de 2017 exponíamos: «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 aparecen hoy».

Pues bien, el paso del tiempo lejos de atenuar la necesidad de llevar a cabo aquella solución que entonces proponíamos, parece aconsejar su inmediata puesta en funcionamiento.

En efecto, sobre todo en materia de los delitos contra la Hacienda Pública, periódicamente se constatan situaciones de creciente complejidad, a las que las Fiscalías Provinciales vienen dando soluciones diferentes, con la consiguiente sensación de inseguridad para los afectados y perplejidad en el entorno en que se producen. Temas como la fiscalidad de las rentas obtenidas en algunas profesiones por derechos de imagen, la posible responsabilidad bien directa, bien como inductores de algunos asesores o consejeros, la constatación de determinadas prácticas defraudatorias que se enmarcaran en el acogedor marco de la «economía de opción»... son sólo ejemplos de algunos problemas de sobresaliente importancia, a los que no siempre se les da una solución unívoca en todo nuestro territorio. (Las jornadas de Especialistas vienen siendo un esforzado paliativo para el tratamiento de estas cuestiones, pero su escasa periodicidad y la moderada presencia de compañeros hace que su eficacia no sea la deseada).

La solución que se propone, de fácil ejecución y bajo coste, podría aportar mejoras importantes al funcionamiento de la Sección.

11.3 Problemática general

Tratamos a continuación alguna de las cuestiones, que más interés vienen suscitando en el devenir diario de nuestro trabajo.

Es cierto que al abordarlas corremos el riesgo de ser tildados de reiterativos pues la mayoría de ellas han sido objeto de estudio en trabajos anteriores.

Decíamos en la última Memoria que el ámbito competencia' de la Sección está definitivamente asentado. Así debe ser, además, por cuanto ello no es sino el cumplimiento de la Circular de la Fiscalía General del Estado antes citada.

Sin embargo, no podemos dejar de poner de relieve por su interés, algunas observancias que se nos hacen en éste punto desde alguna de las Fiscalías Provinciales.

Así por ejemplo la Fiscalía del TSJ de Canarias, señala:

«La Administración desleal al haber dejado de ser un delito societario para transformarse en un delito patrimonial, ya no precisa como requisito de perseguibilidad la denuncia de la persona agraviada que se exigía con carácter general para los delitos societarios (art. 296 Código Penal), por otro lado, ahora es aplicable, en caso de que así proceda, la excusa absolutoria del artículo 368 CP que no permite perseguir delitos patrimoniales cometidos entre familiares, siempre que no haya concurrido violencia o intimidación, de modo que, a partir de

ahora, delitos de administración desleal cometidos en el seno de la empresa familiar pueden quedar excluidos del ámbito penal, por inviolabilidad de dirigir la acción hacia el sujeto activo si se trata de un familiar cercano, debiéndose resolver por la vía civil o mercantil.»

Muy interesante es también la aportación en materia de delitos societarios de la Fiscalía de Barcelona:

«Debería hacerse una breve reflexión, en cuanto a la llevanza por el Servicio especial de los denominados delitos societarios –artículos 290 a 297 del C. Penal–. Por un lado a nadie escapa que a través de su configuración como delitos semipúblicos, a través del establecimiento del requisito de perseguibilidad prevenido en el art. 296 CP, considera en fin el legislador que no corresponde a este Ministerio Fiscal una función tutelar del gobierno interno de las sociedades mercantiles y demás entidades que actúan en una económica regida por el libre mercado y que, en consecuencia, tiene otros mecanismos de control y sanción de conductas inadecuadas así como su ámbito jurisdiccional natural en los órganos civiles y mercantiles, de suerte que se ha consolidado una jurisprudencia que viene a imponer que cuando el particular denunciante o querellante se retira del procedimiento penal el Fiscal debe seguir idéntico camino, salvo siempre que el mismo esté ejerciendo su función en representación de personas necesitadas de especial protección o bien que el ilícito afecte a los intereses generales o a una pluralidad de personas.»

Desde otros territorios (Balears, Extremadura, Galicia...) se nos hacen sugerencias importantes de las que tomamos nota; muchas de ellas servirán de temas de estudio en próximas reuniones.

En otro orden de cosas, se hace preciso incidir en la extraordinaria importancia que, para el normal desenvolvimiento en el campo de los delitos económicos, tiene la continua labor de especialización de sus componentes. La materia es ardua y compleja, sometida a continuas modificaciones doctrinales y legislativas y los operadores jurídicos que en ella intervienen son de forma habitual, profesionales de gran prestigio y competencia. Los asuntos a menudo devienen excesivamente voluminosos y en consecuencia difíciles de abordar; el interés mediático que habitualmente suscitan completa el cuadro.

La formación de quienes acometen esta tarea resulta insoslayable. Las Jornadas de Especialistas que organizamos solo muy teóricamente hacen frente a esta necesidad. Téngase en cuenta que su periodicidad es en el mejor de los casos anual, y solo asequible a 50 compañeros lo que desde cualquier punto de vista resulta insuficiente.

El actual planteamiento hace imposible el acceso de fiscales jóvenes que tal vez desearían incorporarse –ahora o en el futuro– a estos cometidos.

Podría ser interesante la diversificación territorial del contenido (o al menos de sus conclusiones) de las Jornadas referidas para potenciar su eficacia.

Aunque parezca ocioso por su reiteración, hemos de mostrar nuestra satisfacción al constatar el esfuerzo de los Decanos-Jefes de las Secciones respectivas y/o Fiscales Jefes por mantener o incluso acentuar las habituales relaciones de cordialidad con autoridades y organismos con actividad en la investigación o enjuiciamiento de los delitos de nuestra competencia. Es de justicia comenzar esta relación con los Magistrados y Jueces que pese a la crónica sobrecarga de trabajo que padecen muestran su predisposición a todo aquello que puedan servir para un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia.

Los fluidos contactos periódicos con las delegaciones (y funcionarios que las sirven) de la AEAT han permitido un avance importante en la persecución de los delitos contra la Hacienda Pública, haciendo olvidar las disensiones que tanto perjudicaron en épocas anteriores.

Probablemente sea momento adecuado para profundizar los contactos con los Servicios Jurídicos de la Seguridad Social, a fin de solventar la problemática que ha planteado la nueva redacción de los arts. 307 y ss del CP.

En otro lugar hacemos referencia a las quejas que los Fiscales Jefes realizan con frecuencia ante la carencia de medios materiales y personales que dificultan la puntual y eficaz labor que se le encomienda. El diseño de las plantillas de fiscales parece obedecer a estructuras competenciales, absolutamente superadas, y su escasez repercute de forma sensible en nuestras secciones, lo que obliga a quienes las conforman a un trabajo superior a lo exigible, y a quedar con la sensación, a pesar de ello, de un estudio insuficiente.

Las continuas modificaciones legislativas en los ámbitos, sustantivo y procesal, vienen a agravar el problema apuntado. En ocasiones, antes de haber asimilado y estudiado convenientemente una determinada reforma, ya se está preparando su sustitución por otra.

Pese a que el Fiscal del TSJ de Extremadura señala con su habitual agudeza que en «relación con la crisis económica estamos ante lo que podríamos denominar conflictos de segunda generación que afectan a empresas de mayor tamaño frente a los originarios concursos de PYMES vinculadas a la construcción», parece que los principales efectos de la devastadora crisis económica que nos ha venido asolando

han desaparecido o cuando menos disminuido de forma notable. En todo caso, la recomendación que sobre el particular veníamos haciendo parece tener todavía vigencia. Los Fiscales deberían (deberíamos) evitar en lo posible, la criminalización de conductas cuya causa única sea la desesperada situación económica del autor, y por el contrario extremar el rigor en la persecución de aquellas actividades defraudatorias, que causaran pérdida de puestos de trabajos o perjuicios a pequeños ahorradores.

11.4 Datos estadísticos

También este año nos tenemos que contentar con ofrecer una estimación aproximada del trabajo realizado.

Todavía no se ha implantado el sistema informático normalizado e igual para todo el territorio por el que clamamos, y cuya inexistencia hace imposible efectuar una radiografía exacta del trabajo realizado.

Por ello, como viene siendo habitual, nos limitamos a hablar de tendencias y sin absoluta seguridad en los datos proporcionados.

El número total de procedimientos incoados permanece estable con una ligera tendencia al alza.

En los delitos contra la Hacienda Pública, y a salvo de particulares campañas contra determinadas profesiones, aumentan ligeramente las defraudaciones de IVA y sociedades y se estabilizan las relativas al IRPF.

En materia de delitos societarios, el hecho de que su enjuiciamiento está normalmente atribuido a los Juzgados de lo Penal, dificulta sobremanera su cuantificación.

11.5 Reseñas de las Memorias de las distintas Fiscalías

Las diferentes memorias de las Fiscalías Superiores y Provinciales dedican como es preceptivo, un apartado a reseñar la actividad de la Sección de Delitos Económicos.

Una vez más debemos elogiar la alta calidad de los trabajos presentados. Nos limitaremos a efectuar un breve relato de las que nos parecen más interesantes.

Así, por ejemplo, el Fiscal Superior de la Comunidad Valenciana, constata la existencia de organizaciones que se dedican a la creación de Sociedades instrumentales sin actividad de clase alguna, y con la exclusiva finalidad de obtener devoluciones indebidas de IVA.

El Fiscal de Valencia observa un descenso en el número de delitos contra la Hacienda Pública, que atribuye a la crisis económica pues indica que en los tiempos que corren no es fácil alcanzar la cuota de 120.000 euros. Agradece que la Consellería de Justicia haya dotado de ordenadores portátiles y conexión a internet a cada uno de los Fiscales.

El Fiscal de Alicante, discrepando de la tónica general, lamenta la tardanza en la remisión de expedientes por la AEAT, en momento próximo a su prescripción, lo que obliga a la presentación de la pertinente querella sin el oportuno estudio. Plantea distintos casos reales que evidencian la compleja diversificación normativa tributaria, lo que es claro exponente de la necesidad de especialización para todos los operadores jurídicos (señaladamente los Juzgados de Instrucción).

El Fiscal Superior de Aragón expresa su satisfacción por la creación de una sección de investigación compuesta por dos Fiscales, cuya fundamental competencia es la presentación de las pertinentes querellas en delitos fiscales y la llevanza de asuntos de especial repercusión económica.

El Fiscal de Zaragoza constata un descenso muy acusado en los delitos contra la Hacienda Pública.

Pese a tratarse de una Fiscalía pequeña en extensión y número de habitantes el Fiscal de Teruel, indica la existencia de varios procedimientos por insolvencia punible en que son parte los diferentes miembros de un mismo núcleo familiar. Parece que la finalidad principal sería ocultar parte del patrimonio mediante negocios jurídicos ficticios.

También el Fiscal de Las Palmas sale de la corriente mayoritaria al reivindicar que sea la Sección de delitos económicos la competente para el despacho de los procedimientos concursales.

La necesidad de especialización de la que nos hacemos eco en otro apartado es reivindicada con especial énfasis por el Fiscal de Santa Cruz de Tenerife, quién también reclama la ayuda de expertos en contabilidad, fiscalidad, etc.

Al igual que en años anteriores el Fiscal de Zamora incide en la necesidad de cooperación con las autoridades portuguesas en nuestra materia.

Una de las más interesantes aportaciones la efectúa el Fiscal de Pontevedra quien señala la proliferación de lo que considera una actividad que califica de fraudulenta, consistente en que las partes renuncien al letrado y/o propongan de abundantes medios de pruebas nuevas antes de las sesiones del Juicio oral para provocar la suspensión.

De innovadora podemos calificar su aportación sobre la utilización de testaferrós, que no nos resistimos a transcribir íntegramente:

«Uno de los principales problemas que se plantean para la determinación de los autores de los delitos contra la hacienda pública (lo que ciertamente no es exclusivo de los mismos) es la utilización de testaferros, ya sea como personas físicas, ya utilizándolos como administradores de personas jurídicas interpuestas.

Este tipo de tácticas, si son utilizadas con un mínimo de ingenio e inteligencia, transforman la instrucción en un auténtico lodazal del que se sirven los autores reales y beneficiarios del delito. Es imposible avanzar en la investigación cuando los titulares formales de las sociedades son extranjeros ilocalizables, indigentes que no son capaces de saber cómo se llama la sociedad a la que representan, quien es el notario y quien les dio 100€ para ir hasta la notaría. El entramado se complica todavía más cuando se suceden personas físicas de las características de las indicadas representando a una sucesión de personas jurídicas que únicamente tienen vida en el registro mercantil.

A veces a través del circuito financiero o averiguando cuál es la sociedad dominante y quien está detrás de ella, se puede acabar desvelando quien es el beneficiario del delito, no obstante, los letrados defensores insistirán hasta la saciedad en que se busque y se investigue a quienes figuran como titulares formales, colocando al juez de instrucción ante la difícil tesitura de no acceder a dichas diligencias, lo que convierte el procedimiento en inacabable.

Ante esta situación deberían potenciarse principios como el de oportunidad que, con el asesoramiento de técnicos como los funcionarios de la AEAT, permitiese dirigirse contra quienes, desde un estudio serio, lógico y racional, son los artífices del delito, obviando la persecución imposible de todos aquellos que son puestos como piedras en el camino para evitar que se llegue a los verdaderos responsables.»

El Fiscal de Ourense lamenta los efectos de la crisis económica con una gran incidencia en su territorio en el sector de la pizarra. Elogia la eficacia de los cursos de formación a los que, en su estimación debieran asistir muchos más compañeros.

Igual que el anterior el Fiscal Superior de Cantabria destaca la incidencia de la crisis económica en los delitos societarios, estafas y apropiación indebidas. Se asombra del progreso de los medios técnicos con los que cuenta la Agencia Tributaria, pero señala que ello dista mucho de lo que ocurre en la Fiscalía.

El Fiscal de Ciudad Real vuelve a incidir en el gran retraso que presenta la tramitación de la mayor parte de los asuntos por la sobrecarga de trabajo de los Juzgados de Instrucción.

Al Fiscal de Toledo le gustaría contar con los instrumentos adecuados para llevar un registro informático de estos delitos

El Fiscal de Almería señala el amplio porcentaje de Sentencias condenatorias en delito contra la Hacienda pública, si bien la dilatada instrucción supone casi siempre la apreciación de una circunstancia de atenuación por dilaciones indebidas.

El Fiscal de Cádiz al tiempo que ensalza la calidad de los informes de la AEAT, lamenta la escasez de efectivos de los grupos de Policía Judicial dedicados a la investigación de los delitos económicos.

Las Fiscalías de Área de la Provincia se encuentran en una pésima situación por la insuficiente dotación de la plantilla.

Por su interés transmitimos el análisis que efectúa de un tema de rabiosa actualidad:

«No resulta de recibo, que la inicial gestación de la investigación policial, permanezca en muchos casos fuera del conocimiento del Juez o del Fiscal, ya que dados los específicos elementos objetivos y subjetivos de las figuras delictivas que integran la especialidad de delitos económicos, lo razonable es que se ofrezca desde el inicio de las pesquisas policiales una información detallada al titular de las competencias investigadoras, a los efectos de delimitar con precisión los contornos de aquella investigación policial, lo que podría evitar las denostadas macro causas», que tan indeseables efectos colaterales producen en la reputación de cientos de ciudadanos que se ven afectados por ellas.

Es imprescindible saber qué buscamos y porqué lo hacemos, ya que en caso contrario, estaremos expuestos, a que con carácter general nos digan que nuestra investigación fue inicialmente prospectiva, por cuanto se recabaron de forma indiscriminada fuentes de la investigación que afectaban a la vida personal o profesional de determinadas personas y que nada tenían que ver con los hechos inicialmente «sospechosos», siendo por ello que la gestación de la investigación ha de ser tan necesaria y proporcionada como el procedimiento judicial al que acabará dando vida, por los perniciosos efectos que pudiera transmitirle.»

El Fiscal de Granada se pregunta si el fraude para obtener la prestación de asistencia sanitaria puede considerarse delito previsto en el art. 307 ter. El tema será objeto de tratamiento en las próximas jornadas de especialistas.

El Fiscal de Huelva resalta la eficacia de los Grupos Policiales de investigación.

El Fiscal de Málaga pone de manifiesto la existencia de un importante retraso en la tramitación, problema paliado en parte por la sensible disminución del número de asuntos incoados.

El Fiscal de Sevilla lamenta que en muchas ocasiones el Fiscal que calificó no puede asistir al Juicio Oral, por la masificación del trabajo, agravado por la «irrupción» de los delitos tipificados en el art. 307 CP.

Pese a todo, —señala— existe un alto porcentaje de Sentencias conformes con nuestra tesis.

El Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears celebra el éxito que ha supuesto para la investigación de hechos delictivos la constitución de equipos conjuntos con Policía Judicial y técnicos de la AEAT. La enorme carga de trabajo que pesa sobre la sección hace imprescindible un importante aumento de plantilla.

El Fiscal de Murcia observa una mayor sofisticación en la elaboración de fraudes de subvenciones, al tiempo que se produce un importante aumento de los mismos. En ocasiones la correcta llevanza de este tipo de asuntos supone dirigir la investigación contra un importante número de personas, alguna de las cuales con una implicación cualitativamente poco importante.

El Fiscal de Cáceres denuncia un importante aumento de los casos de *smurfing* (utilización de determinadas cuentas bancarias para emitir fondos defraudados y remunerarlos como remesas a países de fuera de la UE).

El Fiscal de Badajoz le preocupa la tendencia cada vez más frecuente de la Agencia Tributaria de solicitar al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo la autorización para entrada en domicilios y/o la apertura de Cajas de Seguridad al amparo de los arts. 93, 142, y 162 de la Ley General Tributaria. En su opinión ello puede generar una importante problemática constitucional (véase el asunto Murray del TEDH). Se pregunta el mismo Fiscal sí después de la reforma del art. 252 CP por la LO 1/2015 de 30 de marzo, sería posible aplicar a éste tipo la excusa absolutoria del art. 268 del Código.

La Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco incide en la necesidad de formación y se preocupa por el «continuo torpedeo» por las partes con la única intención de dilatar la tramitación. Por su singularidad e interés transcribimos la aportación de éste Fiscal en materia de la presunción de bienes de investigados y penados:

«En memorias anteriores se viene mencionando la dificultad que presenta aplicar la doctrina del levantamiento del velo en la jurisdicción penal durante la ejecución de la responsabilidad civil fijada en sentencia firme por considerar la Audiencia Provincial que los artícu-

los 989 párrafo segundo y el artículo 990 LECR no permiten aplicar la citada doctrina durante la fase de ejecución penal, pues no cabe inferir de dicho precepto una modificación de las normas reguladoras de la extensión y límites de la jurisdicción y en la memoria del año 2015 se puso de manifiesto la dificultad que presenta la aplicación de la doctrina del levantamiento del velo durante la fase de instrucción por las limitaciones que presenta el artículo 20 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, puesto que, como se señaló, nada dice la legislación del trámite a seguir para, después de anotado el embargo, incorporar los bienes al patrimonio del condenado y adecuar la realidad registra) a la realidad puesta de manifiesto por los indicios racionales sobre el verdadero titular que obran en la pieza separada de la causa penal, salvo en las causas tramitadas por hechos constitutivos de un delito de insolvencia punible, en los que el pronunciamiento del Tribunal en materia de responsabilidad civil derivada del delito conlleva la referida adecuación, en las demás, el citado párrafo del artículo 20 carece de virtualidad práctica una vez condenado el acusado y ello porque, como sucede en la fase de ejecución, la jurisdicción penal no se considera competente para conocer de lo que entiende es una acción declarativa de dominio, puesto que el citado precepto no ha sido acompañado por una reforma de los artículos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, reguladores de la extensión y límites de la jurisdicción.

Este problema se manifiesta de manera agravada durante la tramitación de la pieza separada de responsabilidades pecuniarias hasta el dictado de la sentencia firme, porque, a las dudas anteriormente reseñadas sobre la jurisdicción competente, se añaden las dudas sobre el órgano penal competente para declarar la titularidad de los bienes a nombre del imputado, investigado o acusado. Es decir, sí hemos de considerar competente al Juzgado de Instrucción, a quien le corresponde concluir la pieza separada antes de remitirla al órgano de enjuiciamiento y efectuar un pronunciamiento sobre la solvencia del acusado, o si ha de ser el órgano de enjuiciamiento quien lo haga.»

La Fiscal de Guipuzkoa señala con acierto, que la mayor parte de los asuntos competencia de la Sección deben ser considerados «complejos» a los efectos de la ampliación de los plazos establecidos en el art. 324 LECrim.

El Fiscal de Madrid tras lamentar las carencias en medios materiales, señaladamente en el fondo bibliográfico, así como la dificultad para que los Fiscales asistan a todas las diligencias de instrucción se jacta de que el 80 % de las resoluciones que se dictan en la materia

sean conformes con las tesis del Fiscal. No obstante, observa un importante retraso en la celebración del Juicio Oral.

Al Fiscal de Lleida se sorprende de las facultades que la Ley 7/12 de 29 de octubre concede a la AEAT, permitiéndole que imponga cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar el pago total de la deuda fiscal. Ello supone ganar en eficacia respecto de las medidas de fianza o embargo en el proceso judicial.

El Fiscal de Tarragona detecta con preocupación un aumento de las Sentencias absolutorias en segunda instancia, por vulneración de derechos fundamentales producidas en el enjuiciamiento ante los Juzgados de lo Penal.

La Fiscal de Barcelona, expresa su desolación por la carencia de medios personales y materiales (señaladamente informáticos) que dificultan el correcto control de los procedimientos. Señala al igual que algunas otras Secciones que la L. 7/12 ha supuesto el afloramiento de mega procesos en gran cantidad de perceptores de prestaciones indebidas. Se pregunta la utilidad de la persecución de los pequeños infractores, en detrimento en la mayoría de ocasiones, de los responsables de las tramas organizadas. También, con proyección de futuro y después de la reforma del ad 252 CP, se plantea que los delitos societarios dejan de ser asumidos por la Sección.

11.6 Cuestiones de interés y actividad de la Sección

En primer lugar, cerraremos –esperamos que definitivamente– un tema abordado en la memoria anterior. Se trata de una cuestión que 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 lo 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 decisión de la Fiscal General del Estado que, mediante decreto, se inclinó por refrendar la argumentación del Fiscal Coordinador y ordenó la continuación de la tramitación y sí las diligencias practicadas así lo aconsejaran la presentación de la pertinente querella ante el

Juzgado de Instrucción competente. La Fiscalía de Madrid acató la decisión reseñada y presentó la oportuna querella que ha sido admitida a trámite por el Juzgado receptor.

Otro de los temas que vienen suscitando un extraordinario interés y continuos debates entre los componentes de la Sección es el tratamiento del blanqueo de capitales. Suele ser objeto de alguna de la Ponencias a desarrollar en las Jornadas y Cursos que se organizan sobre nuestra materia, y provocan agudas reflexiones de los distintos Fiscales en las Memorias que remiten. No nos resistimos a transcribir las que efectúa el Fiscal de Badajoz:

«En materia de blanqueo de capitales el nuevo marco normativo derivado en la Ley 10/2010 de 28 de abril, de Prevención de Blanqueo de Capitales, que traspone la Directiva 2005/60/CE, y del art. 301 CP, es evidente que abre nuevas vías de lucha en materia de autoblanqueo y de la consideración de la cuota defraudada a la Hacienda Pública como bien procedente de actividad delictiva. Notamos, en sentido positivo, un mayor interés en materia de blanqueo de capitales, en la actuación de las Fuerzas de Seguridad, generalmente en asuntos relacionados con el Tráfico de Drogas, y, en sentido negativo la modesta colaboración de la Entidades financieras, Asesores, Notarios y Registradores a la hora de elevar sus sospechas de blanqueo al servicio ejecutivo de la Comisión (art. 18 de la ley citada).

El blanqueo, como figura subsidiaria, puede ser una construcción típica razonable a aplicar a conductas de testafierros, en los casos en los que no es posible aplicar la cooperación necesaria en el delito base, y en otros casos en los que el derecho penal, con sus tipos clásicos de defraudación llega tarde para aplicarse o se presentan razones procesales insalvables de calidad probatoria; no debemos olvidar que, generalmente, estamos ante grupos que manejan sociedades interpuestas o se sirven de típica transacciones informáticas para diluir el producto económico del delito previo».

También suscita controversia las peculiaridades del régimen fiscal aplicable en las Islas Canarias. El Fiscal de esta Comunidad Autónoma lo describe como sigue:

«El art. 46.1 del Estatuto de Autonomía establece que *Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo*. Ello determina que no se aplique en esta comunidad autónoma el IVA, aunque sí integra el territorio aduanero común. Esto implica que

cuando una mercancía procedente de Canarias entra en el territorio peninsular o Islas Baleares, debe liquidarse el IVA a la importación, a pesar de que a efectos de los derechos aduaneros no estaremos ante una importación. En las Islas canarias se aplica el Impuesto General Indirecto Canario (en adelante, IGIC), por tanto, cuando las mercancías vendidas por un operador económico establecido en la península o Islas Baleares entren en Canarias deberán satisfacer el IGIC correspondiente.»

Permanente objeto de preocupación de todos los componentes de la Sección es como con claridad y acierto expone, entre otros, el Fiscal de Málaga «la complejidad técnica que suele venir unida a los delitos económicos, la cantidad de documental que debe examinarse, el frecuente uso de pruebas periciales y la intervención de una pluralidad de sujetos determina la necesidad de la declaración de complejidad por concurrencia de los requisitos previstos en el 324.2 de la LECrim, de la gran mayoría de los procedimientos de la Sección».

Al margen de las permanentes y lógicas labores de consulta y orientación, la más importante de las actividades desarrollada durante el año a que se contrae el presente trabajo consistió en la celebración de las Jornadas de Especialistas en delincuencia económica, que tuvieron lugar en el Centro de Estudios Jurídicos de Madrid, con asistencia de 50 compañeros (razones de cupo determinaron que hubieran de quedarse fuera muchos otros que deseaban participar) en los días 3 y 4 de abril del pasado año.

El programa se conformó de la siguiente forma:

Día 3. Mañana. Primera Ponencia: «Experiencias prácticas de la denominada regularización tributaria». Fue desarrollada por el Ilmo. Sr. D. Pedro Anche Axpe. Decano de la Sección de Delitos Económicos de la Fiscalía de Barcelona.

Segunda Ponencia: «El órgano centralizado de Prevención del Blanqueo de Capitales «: La pertinente exposición fue efectuada por don Pedro Galindo Gil, Abogado del Estado. Director del Órgano Central de Prevención del Consejo General del Notariado.

Tercera Ponencia: «La globalización y su incidencia en delitos económicos». El Ilmo. Sr. Víctor Joaquín Gonzalez-Herrero Gonzalez a la sazón Fiscal consejero de la oficina europea de lucha contra el fraude, fue quien disertó sobre la materia.

La tarde estuvo dedicada a la celebración de una mesa redonda, sobre el tema «Naturaleza de la cuota tributaria: Su problemática». Intervinieron el Fiscal Coordinador de Delitos Económicos como

moderador y los Ilmos. Sres. D. José Luis Alonso Tejuca, y Enrique J. Remón Peñalver como ponentes.

El día 4, se inició con la ponencia intitulada «La reforma procesal que se avecina». Su desarrollo fue encomendado a la Excm. Sra. Dña. Consuelo Madrigal Martínez Pereda Fiscal de Sala del Tribunal Supremo y ex Fiscal General del Estado.

A continuación, tuvo lugar la Ponencia: «Apropiación indebida y administración desleal», por el Excmo. Sr. D. Angel Juanes Peces, Vicepresidente del Tribunal Supremo, fue quien asumió la labor de desarrollarla.

Las Jornadas concluyeron con la exposición de «la evolución de la jurisprudencia de la Sala Segunda en el periodo» de la que se encargó el Ilmo. Sr. D. Rafael Escobar Jiménez, Fiscal del Tribunal Supremo.

A juicio de los asistentes todas las ponencias tuvieron un gran interés, lo que unido al altísimo nivel de los encargados de desarrollarlas provocó que al término de cada una de ellas se suscitaron unos interesantísimos debates que se extendieron, incluso por encima de las disponibilidades horarias.

El éxito de la experiencia avala la necesidad de continuarla, incluso, como se apunta en otro momento, repetir su contenido en distintos lugares, a fin de extender su beneficio a otros compañeros que lo solicitan.

11.7 Consideraciones finales

A riesgo de ser tildados de repetitivos debemos volver a incidir en temas que se han convertido en absolutamente recurrentes.

El primero de ellos ha de ser una vez más el arbitrar algún sistema que permita a los compañeros destinados en nuestra Sección el acceso a la percepción del complemento económico de productividad. Hemos hablado de la especial complejidad por dificultad técnica y hasta volumen, de los asuntos que nos están encomendados, lo que ocasiona que el número de los así despachados no alcanza los límites establecidos para la percepción económica reseñada. Ello produce una situación absolutamente injusta e incomprensible. Son muchas las ocasiones en que hemos clamado para reparar esta situación, sin éxito hasta el momento.

En parecido ámbito debemos interesar un general (y generoso) aumento de las plantillas existentes. Muy posiblemente ello es aplicable a la composición del Ministerio Fiscal en general, pero en lo que se refiere específicamente a nuestra Sección la depresión es endémica.

Esperamos que la superación de la crisis económica suponga la instauración de nuevos aires en la Institución

Nuestra expresión final debe ser para reiterar nuestro lamento por constatar que la deseada recuperación de Javier Rodrigo de Francia de la dolorosa enfermedad que sufre no es tan rápida como desearíamos. Lo cierto, es que además de lamentar su ausencia lo necesitamos.

12. DELITOS DE ODIO Y CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

12.1 Introducción

Si en la Memoria del año pasado comenzábamos haciendo referencia a un incremento de los denominados delitos de odio, tanto de las agresiones por motivos racistas, xenófobos, antigitanos, homófobos y otras formas de intolerancia y discriminación, como del discurso de odio en internet y las redes sociales, ahora podemos decir que no hay un día en que los medios de comunicación no relaten hechos que, con mayor o menor fortuna, entienden ser delitos de odio.

A este debate se suman los comentarios de diversas sentencias, unas absolutorias, la mayoría condenatorias, en las que se trata de delimitar hasta dónde llega la libertad de expresión y dónde comienza el ataque delictivo hacia los derechos de los demás.

Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo dictó en casación dos sentencias relativas a comentarios difundidos en las redes sociales sobre el asesinato cometido por ETA en 1973 del entonces Presidente del Gobierno don Luis Carrero Blanco: una de ellas, la STS 335/2017, de 11 de mayo, ratificaba la sentencia de la Audiencia Nacional condenando por un delito del artículo 578 CP, de enaltecimiento del terrorismo o humillación de sus víctimas y la otra, la STS 95/2018, de 26 de febrero, revocaba la sentencia condenatoria también de la Audiencia Nacional y absolvía al encausado por el mismo delito. Ciertamente el contenido de los comentarios era muy distinto, pero quien desea hacer un debate público, no suele entrar en excesivos detalles.

Ambas sentencias se refieren a delitos encuadrados en nuestro Código Penal en los delitos de terrorismo, y no entran dentro de lo que, en nuestra especialidad, denominamos delitos de odio, o de incitación al odio y a la discriminación, pero los medios de comunicación tienden a equiparlos. En realidad, la mayoría de las sentencias dictadas en casación por el Tribunal Supremo, hacen referencia no al delito del artículo 510 o relacionados con el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación, que son el objeto de tratamiento específico

por las Secciones de Fiscalía de los delitos de odio y contra la discriminación, sino del mencionado delito del artículo 578 CP.

Sin embargo, sí hay una cierta relación entre ambos. La STS 72/2018 de 9 de febrero expresa que ambos tienen una estructura similar, siendo el delito de enaltecimiento una especie del genérico 510 CP. Ambas tienen, dice esta sentencia, una problemática parecida, relacionada con la colisión de su punición con el derecho fundamental a la libertad de expresión. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 112/2016, de 20 de junio, perfiló los límites de esa colisión. Tras destacar el carácter fundamental y preeminente que tiene la libertad de expresión, señala el carácter limitable de tal derecho, singularmente por las manifestaciones que alienten la violencia. Afirma que puede considerarse necesario en las sociedades democráticas sancionar e incluso prevenir formas de expresión que propaguen, promuevan, o justifiquen el odio basado en la intolerancia. La función jurisdiccional consiste, en estos casos, en valorar, atendiendo a las circunstancias concurrentes, la expresión de las ideas vertidas y las circunstancias concurrentes; esto es, si la conducta que se enjuicia constituye el ejercicio legítimo ilícito del derecho fundamental a la libertad de expresión y, en consecuencia, se justifica por el valor predominante de la libertad o, por el contrario, la expresión es atentatoria a los derechos y a la dignidad de las personas a que se refiere, situación que habrá de examinarse en cada caso concreto.

Respecto a la tipicidad subjetiva, tanto el delito de enaltecimiento como el de incitación al odio, no requieren un dolo específico, siendo suficiente la concurrencia de un dolo básico que ha de ser constatado a partir del contenido de las expresiones vertidas. El dolo de estos delitos se rellena con la constatación de la voluntariedad del acto y la constatación de no tratarse de una situación incontrolada o una reacción momentánea, incluso emocional, ante una circunstancia que el sujeto no ha sido capaz de controlar. En este sentido, es la pluralidad de fechas que hacen que la conducta sea voluntaria y no una reacción a un estímulo exterior. Por otra parte, el contenido de las frases puede revelar el carácter agresivo de las expresiones y la constatación del odio.

El art. 510 CP, seguimos citando la sentencia 72/2018 de 9 de febrero, «sanciona a quienes fomentan promueven la discriminación, el odio o la violencia contra grupos o asociaciones por distintos motivos que son recogidos, en el precepto. El elemento nuclear del hecho delictivo consiste en la expresión de epítetos, calificativos, o expresiones, que contienen un mensaje de odio que se transmite de forma genérica. Se trata de un tipo penal estructurado bajo la forma de delito de peligro, bastando para su realización, la generación de un peligro que

se concreta en el mensaje con un contenido propio del «discurso del odio», que lleva implícito el peligro al que se refieren los Convenios Internacionales de los que surge la tipicidad. Estos refieren la antijuricidad del discurso del odio sin necesidad de una exigencia que vaya más allá del propio discurso que contiene el mensaje de odio y que por sí mismo es contrario a la convivencia por eso considerado lesivo. El tipo penal requiere para su aplicación la constatación de la realización de unas ofensas incluidas en el discurso del odio, pues esa inclusión ya supone la realización de una conducta que provoca, directa o indirectamente, sentimientos de odio, violencia, o de discriminación. De alguna manera son expresiones que, por su gravedad, por herir los sentimientos comunes a la ciudadanía, se integran en la tipicidad».

La STS 4/2017, de 18 de enero, que revoca una sentencia absolutoria de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, hace una importante matización sobre ambos tipos delictivos: «Tampoco ayuda a la labor exegética la extendida invocación de los nocivos efectos del discurso del odio como razón justificadora de su punición. De nuevo hemos de apartarnos de la tentación de construir el juicio de tipicidad trazando una convencional y artificiosa línea entre el discurso del odio y la *ética del discurso*. El derecho penal no puede prohibir el odio, no puede castigar al ciudadano que odia. Por si fuera poco, el vocablo discurso, incluso en su simple acepción gramatical, evoca un acto racional de comunicación cuya punición no debería hacerse depender del sentimiento que anima quien lo pronuncia. Tampoco puede afirmarse un único significado a una locución –discurso del odio– cuyo contenido está directamente condicionado por la experiencia histórica de cada Estado. El discurso del odio puede analizarse en relación con problemas étnicos, religiosos, sexuales o ligados a la utilización del terrorismo como instrumento para la consecución de fines políticos. El legislador ha querido que el mensaje de odio que socava las bases de la convivencia y que humilla a las víctimas del terrorismo tenga un tratamiento específico en el art. 578, con una sistemática singularizada frente al tipo previsto en el art. 510 del mismo texto punitivo».

La STS 983/2017, de 11 de enero, estima el recurso del Fiscal contra una sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, dictando nueva sentencia en la que se aprecia la concurrencia de la agravante de ejecución de los hechos por motivos ideológicos del art. 22.4.º CP, que la Audiencia no apreció pese a estar descrito que los acusados, pertenecientes o simpatizantes de grupos y partidos políticos de extrema derecha, se concentraron para impedir la celebración de un acto institucional conmemorativo de la Diada Nacional de Catalunya, su festividad oficial, cuya celebración estaba prevista en el Centro Cultural

«Blanquerna» de Madrid, movidos exclusivamente por razones ideológicas al tener posiciones antagónicas con el «movimiento independentista catalán».

La STC 177/2015 reitera el valor esencial de la libertad de expresión: «este carácter institucional determina que la jurisprudencia constitucional haya establecido que la libertad de expresión comprende la libertad de crítica «aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática»; y que la libertad de expresión vale no solo para la difusión de ideas u opiniones «acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población», ya que en nuestro sistema «no tiene cabida un modelo de “democracia militante”, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución... El valor del pluralismo y la necesidad del libre intercambio de ideas como sustrato del sistema democrático representativo impiden cualquier actividad de los poderes públicos tendente a controlar, seleccionar, o determinar gravemente la mera circulación pública de ideas o doctrinas», pero al mismo tiempo, recuerda supuestos en que se denegó el amparo, expresando que «...no cabe considerar ejercicio legítimo de las libertades de expresión e información a los mensajes que incorporen amenazas o intimidaciones a los ciudadanos o a los electores, ya que como es evidente con ellos ni se respeta la libertad de los demás, ni se contribuye a la formación de una opinión pública que merezca el calificativo de libre. Del mismo modo, la utilización de símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con la exclusión política, social o cultural, deja de ser una simple manifestación ideológica para convertirse en un acto cooperador con la intolerancia excluyente, por lo que no puede encontrar cobertura en la libertad de expresión, cuya finalidad es contribuir a la formación de una opinión pública libre». Y, además, que «es obvio que las manifestaciones más toscas del denominado “discurso del odio” son las que se proyectan sobre las condiciones étnicas, religiosas, culturales o sexuales de las personas. Pero lo cierto es que el discurso fóbico ofrece también otras vertientes, siendo una de ellas, indudablemente, la que persigue fomentar el rechazo y la exclusión de la vida política, y aun la eliminación física, de quienes no compartan el ideario de los intolerantes» (citado en la STC 112/2016, 20 de junio).

Por otra parte, recordamos que la condena a penas privativas de libertad, de carácter grave, como la impuesta en el denominado «caso Valtonic», de dos años de prisión e inhabilitación absoluta durante ocho años por un delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación de las víctimas, un año de prisión por delito de injurias graves a la Corona y una tercera pena de seis meses de prisión por un delito de amenazas, todos ellos en razón de canciones compuestas por el acusado, agrupadas en sendos discos que el mismo cantaba en sus recitales y que además publicó a través de Internet, fue objeto de crítica por gran parte de los medios de comunicación (sentencia, también de la Audiencia Nacional, confirmada por el TS en sentencia 79//2018 de 15 de febrero).

También las penas del art. 510.1, incrementadas en la LO 1/2015, han sido criticadas por su gravedad: prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses. Dada la amplitud de conductas que se pueden encuadrar en el tipo delictivo, puede haber supuestos en que la ley no permita hacer una correcta individualización, e incluso casos en que algún Juez o Tribunal prefiera dictar una sentencia absolutoria antes que imponer una pena que considera desproporcionada.

En este sentido el Delegado de Barcelona propone una modificación del severo régimen punitivo previsto en el artículo 510 del Código Penal de forma generalizada para todos los hechos, sugiriendo, en la línea de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la recomendación n.º 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa de 8/12/2015, para aquellos supuestos de difusión pública de mensajes o contenidos que, si bien objetivamente de forma pública fomentan, promueven o incitan, directa o indirectamente, al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia, no obstante, por su contexto, contenido, ausencia de reiteración o características o circunstancias personales del autor, tienen menor entidad y no han de tener un reproche tan elevado, modificación que evitaría el rigor de la redacción actual del precepto que obliga a aplicar penas mínimas de 2 años y 6 meses de prisión, proponiendo la posibilidad de que se contemplen también de forma alternativa, bien penas de prisión de inferior duración a las ya previstas o penas diferentes a la prisión como multas, pérdida de derechos políticos, o trabajos en beneficio de la comunidad, como por ejemplo la obligación de visitar uno o más memoriales del Holocausto o desempeñar alguna tarea compensatoria para el grupo de personas afectadas por el uso del discurso de odio.

Además, considera imprescindible cambiar la elevada pena de inhabilitación prevista en el apartado 5.º del artículo 510 y que hace

imperativa la competencia de la Audiencia Provincial para el enjuiciamiento de cualquiera de los comportamientos previstos en dicho precepto, incluso los menos graves como son los establecidos en el art. 510.2 a), impidiendo de esta forma la posibilidad de que algunos investigados durante la instrucción de la causa puedan reconocer los hechos y pedir la transformación del procedimiento en diligencias urgentes para dictar sentencias de plena conformidad. No está justificado por otra parte que este tipo de delitos tengan que ser enjuiciados en primera instancia por un órgano colegiado como es la Audiencia Provincial.

Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenando a España por vulnerar el derecho a la libertad de expresión del que fuera portavoz de Batasuna, Arnaldo Otegi (15 de marzo de 2011), o relativa a la quema de retratos del Rey (13 de marzo de 2018), debieran aclararnos los conceptos, pero por el momento, lo único que hacen es acrecentar la polémica.

Tampoco ayudan algunos asuntos fuera del ámbito penal, como son la censura en ARCO de la obra «presos políticos en la España contemporánea» o el secuestro del libro *Fariña*, por citar dos ejemplos próximos a la redacción de esta Memoria.

Dentro de todo este debate, podemos ver dos corrientes preocupantes, la primera, entender que todo comentario ofensivo o «no políticamente correcto» constituye delito de odio, corriente que ha provocado un incremento de denuncias por manifestaciones verbales provocativas pero que no inducen al odio y, la segunda, tal vez como reacción a la anterior, que entiende que toda manifestación viene amparada por la libertad de expresión y solo puede ser castigada penalmente la provocación directa a cometer un delito contra terceros.

Otro hecho complica, todavía más si cabe, nuestro análisis. Y es que la extensión actual de las nuevas tecnologías al servicio de la comunicación intensifica de forma exponencial el daño de afirmaciones o mensajes que, en otro momento, podían haber limitado sus perniciosos efectos a un reducido y seleccionado grupo de destinatarios. Quien hoy incita a la violencia en una red social sabe que su mensaje se incorpora a las redes telemáticas con vocación de perpetuidad. Además, carece de control sobre su zigzagueante difusión, pues desde que ese mensaje llega a manos de su destinatario éste puede multiplicar su impacto mediante sucesivos y renovados actos de transmisión. Los modelos comunicativos clásicos implicaban una limitación en los efectos nocivos de todo delito que hoy, sin embargo, está ausente. Este dato, ligado al inevitable recorrido transnacional de esos mensajes, ha de ser tenido en cuenta en el momento de ponderar el impacto de los

enunciados y mensajes que han de ser sometidos a valoración jurídico-penal (STS 4/2018, de 18 de enero).

La Fiscalía General del Estado prepara una Circular relativa a los delitos de odio y contra la discriminación, con el fin de que nos pueda servir de guía a la hora de resolver los problemas que a diario se plantean.

12.2 Actividad de las Secciones Territoriales

La Delegación en materia de Delitos de Odio y contra la Discriminación se encuadra en el artículo 22.3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal: «el Fiscal General del Estado podrá delegar a los Fiscales de Sala funciones relacionadas con la materia propia de su competencia». No constituyendo una «Unidad» de la Fiscalía, hay que reconocer que el peso esencial en el despacho de los procedimientos, diligencias de investigación, etc. recae sobre los Fiscales Delegados en las Secciones correspondientes de las Fiscalías Provinciales y de Área.

Al Fiscal de Sala Delegado le corresponde la labor de coordinación, acerca de la cual, la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2015, de 13 de julio, dice que «La función de supervisión a desplegar por los Fiscales de Sala Delegados, atendiendo a su falta de dedicación exclusiva, no puede equipararse en intensidad a la función de supervisión de los Fiscales de Sala Coordinadores. Ello, no obstante, las Secciones territoriales podrán remitir al respectivo Fiscal de Sala Delegado, para su supervisión, los dictámenes que afecten a asuntos de especial relevancia. Todo ello sin perjuicio del cumplimiento del deber de dación de cuenta previsto en el art. 25 EOMF en relación con los asuntos de especial trascendencia».

La organización de la Sección en las Fiscalías Provinciales, designación del Delegado, relación con el resto de las Secciones y de la Fiscalía, así como la determinación de su labor, corresponde a la jefatura de cada Fiscalía. Las Memorias que nos remiten las Fiscalías provinciales nos expresan que en la mayoría de los casos los fiscales delegados asumen íntegramente el despacho de los asuntos relativos a delitos de odio, si bien, también en la inmensa mayoría de casos, compaginando esta labor con otras tareas de la Fiscalía, asistencia a vistas, despacho de papel, guardias, etc. En otras ocasiones –cada vez menos– el fiscal delegado asume labores de coordinación, siendo el fiscal asignado al Juzgado de instrucción quien despacha las causas de la especialidad, dando cuenta, lógicamente, al delegado.

Son varios los delegados que en su memoria nos hablan de la conveniencia de completar la red de especialistas mediante el nombramiento de enlaces en las Fiscalías de Área, como se prevé en la citada Instrucción 1/2015 de 13 de julio. El nombramiento de estos enlaces en Fiscalías de área de cierto tamaño y complejidad, así como en algunas Secciones Territoriales, ha demostrado ser muy positivo para dar una mejor respuesta especializada al fenómeno criminal de la delincuencia por odio y discriminación.

Como ya comentamos en anteriores Memorias, son muchos los delegados en delitos de odio y discriminación que forman igualmente parte de la red de delegados de delitos informáticos, como consecuencia de que ambas especialidades estaban unidas hasta el año 2015. Ello permite el tratamiento por un mismo fiscal de los delitos de odio cometidos a través de las tecnologías de la información.

Son varias las fiscalías que nos comentan una notable mejora sobre la correcta identificación de los procedimientos que en esta materia se incoan en el respectivo ámbito territorial, para hacerles un adecuado seguimiento. Sin embargo, esta es una labor en la que hay que insistir para que cualquier compañero que conozca un asunto de esta naturaleza lo comunique o remita al Fiscal delegado. En alguna memoria se hace referencia a supuestos en los que no se aprecia la agravante del art. 22.4 del Código Penal incluso cuando se recoge la motivación discriminatoria en la primera conclusión del escrito de calificación o la falta de aplicación del art. 510.2, que supone tramitar como leves lo que podrían ser delitos graves o menos graves. Esto hace, además, que los compañeros no pongan en conocimiento del Fiscal delegado que el asunto del que conocen pudiera ser de los de la especialidad y como quiera que el sistema Fortuny tampoco permite recoger la agravante, es extremadamente difícil identificar y coordinar la llevanza de estos asuntos, de los que muchas veces jamás conocemos y directamente imposible elaborar una estadística fidedigna (Málaga). La delegada de Cantabria abunda en esta apreciación y expone que a pesar de que el legislador ha tipificado expresamente como delito menos grave y no leve las acciones que lesionan la dignidad de las personas por diversos motivos, entre ellos el racismo, la ideología, las minusvalías, la religión o la orientación sexual, los Juzgados incoan sistemáticamente estos actos de humillación o menosprecio como delitos leves. Esta clásica actuación de los Juzgados debe modificarse a partir de la reforma del Código Penal, porque la creación de los llamados «delitos de odio» con la finalidad de tutelar los derechos fundamentales de los colectivos que sufren algún tipo de dis-

criminación social, exige investigar con rigor los indicadores de odio y adecuar el reproche penal a los mismos.

La delegada de Bizkaia menciona igualmente que en los supuestos de injurias con connotaciones racistas, xenófobas u homófobas, o bien se archivan directamente cuando llegan al Juzgado o continúan como delitos leves de coacciones o amenazas, encontrándonos con el obstáculo de que es una infracción en la que el Fiscal no interviene en el enjuiciamiento de dichos delitos privados; por lo que sería conveniente comprobar la denuncia por el Fiscal antes del enjuiciamiento, para que en su caso, participar en el juicio para interesar en su caso la aplicación de la agravante prevista en el número 4 del artículo 22 CP o interesar la conversión en previas cuando la gravedad de los hechos lo aconseje.

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 establece que cuando se tenga conocimiento de cualquier hecho que pudiera estar relacionado con los delitos de odio se trasladará 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. Sin embargo, la modificación del artículo 284.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por LO 13/2015, de 5 de octubre, que dispone que salvo determinados supuestos, no se remitirán los atestados sin autor conocido, ha llevado a una práctica dispar en la remisión a Fiscalía de los atestados de esta naturaleza. En este momento ya se han cursado instrucciones para que la remisión se haga de todos los atestados inicialmente calificados como delitos de odio.

En cualquier caso, las cifras estadísticas que ofrezcan las Fiscalías, y las que emita la Secretaría de Estado de Seguridad siempre serán distintas, primero porque las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad registran «incidentes» de odio, concepto más amplio que el de delitos, y segundo porque basta que alguna de las personas implicadas en el incidente sospeche, o mencione un móvil de odio o discriminatorio, para que el hecho sea registrado como tal, aunque posteriormente se descarte tal motivación. Sin embargo, debemos llegar a controlar todos los procedimientos de esta naturaleza, y conocer los motivos por los cuales se producen tales discrepancias numéricas. A ello dedicaremos parte del trabajo de este año 2018 en el seno del Convenio Marco de Cooperación y Colaboración contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia.

Es preciso insistir en las relaciones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que, según comentan también varias Memorias provincia-

les, cada vez son más estrechas y fructíferas. En los atestados cada vez se incluye de forma más detallada los indicadores de odio que se puedan obtener, para evitar que el asunto quede abocado a concluir con una sanción mínima por delito leve.

Desde la Secretaría de Estado de Seguridad se nos ha transmitido la importancia que dan a la formación, inicial y continua, de los funcionarios de Policía y Guardia Civil. Creemos que tal esfuerzo está dando sus frutos, y son muchas las fiscalías las que hacen mención de la especialización, capacidad profesional y sensibilidad que muestran los funcionarios policiales que intervienen en las investigaciones de estos delitos.

Todas las Memorias Provinciales resaltan la importancia de las relaciones con las demás Secciones de Fiscalía, en especial con la de delitos informáticos, la de Menores y la de Extranjería, así como con los Colegios de Abogados y la denominada «sociedad civil». Al hablar de las oficinas de atención a las víctimas, la Delegada de Valencia nos recuerda que la Ley 4/2015, de 27 de abril del Estatuto de Víctimas del Delito, en el apartado 2 del artículo 23, al referirse a la evaluación individual de las víctimas a fin de determinar sus necesidades de especial protección, dice que esta valoración tendrá especialmente en consideración, de acuerdo con el punto 2.7.º, entre otros, «los 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, enfermedad o discapacidad». También es de reseñar el contenido de la Disposición Final Primera que modifica el párrafo primero del artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En el campo de las propuestas de modificación legislativa, además de la referida más arriba a la punición de los delitos del art. 510, parece necesario incluir en el art. 22.4 la aporofobia, objeto de seguimiento por nuestras Secciones especializadas, y establecer claramente que la motivación generadora de la agravante no debe ser la pertenencia de la víctima a los grupos que se citan en el precepto, sino su pertenencia real o percibida. De esta forma nos acomodaremos a la definición del delito de odio que estableció ya hace años la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Si, por ejemplo, se agrede a dos personas que salen de un bar de ambiente gay sin que tengan la condición de homosexuales, el delito sigue estando motivado por el odio a un colectivo. Así lo consideró el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia de 28 de marzo de 2017, caso Škorjanec contra Croacia. En el caso examinado, la pareja de la demandante era de origen gitano. La pareja fue asaltada

por dos individuos que fueron posteriormente condenados por el ataque a la pareja de la demandante. Se estableció que había prueba de que el ataque constituyó un delito de odio a la vista de los insultos anti gitanos proferidos por los dos individuos inmediatamente antes y durante el ataque. La demandante fue considerada como una testigo en el proceso criminal y no como una víctima junto a su pareja. Al mismo tiempo, la demandante intentó actuar en la vía penal contra sus agresores. El Fiscal competente, sin negar que la demandante hubiera sido agredida en el ataque, concluyó que no había prueba de que hubiera sido víctima de un asalto por motivos racistas porque no era de origen gitano. Por ello, su caso fue sobreesido por el Fiscal. El TEDH decidió examinar la queja de la demandante sobre la omisión de las autoridades croatas en el cumplimiento de sus obligaciones positivas con relación a un acto de violencia racista contra ella. El TEDH ha encontrado en el caso una violación de los artículos 3 y 14 del CEDH.

Como asuntos que tuvieron repercusión mediática podemos citar la denuncia presentada por Delegación del Gobierno en Madrid y por la Unidad de Gestión de la Diversidad de la Policía Municipal de Madrid exponiendo que el día 27 de febrero de 2017 la entidad «HazteOír» había puesto en funcionamiento en la ciudad de Madrid una campaña informativa por medio de la utilización de un autobús publicitario que recorre las calles de Madrid capital, con los siguientes mensajes: «los niños tienen pene. Las niñas tienen vulva. Que no te engañen. Si naces hombre, eres hombre. Si eres mujer, seguirás siéndolo», por si los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de un delito de incitación al odio y a la discriminación por motivo de la orientación o identidad sexual, previsto y penado en el artículo 510.1 a) y/o de un delito contra la dignidad de las personas por motivo de odio o discriminación previsto en el artículo 510.2.a) del Código Penal. Se interesó del Juzgado de Instrucción en funciones de guardia de Madrid que se acordara la medida cautelar de prohibición de la circulación e inmovilización del autobús/es utilizado/s por la entidad «HazteOír» para la realización de la campaña informativa a que se ha hecho referencia, en tanto en cuanto no se retiren de los autobuses los mensajes discriminatorios que exhiben, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 510.6 del Código penal y artículo 13 LECrim.

En el curso de la instrucción, se recibieron numerosas denuncias, presentadas bien en Madrid, bien en otras provincias donde se tenía noticia que el autobús pasaba o iba a pasar, acumulándose a las ya abiertas en Madrid. A instancia del Ministerio Fiscal se practicaron diligencias de prueba para conocer si efectivamente, la circulación del

bus con el lema ya referido pudo, por su recorrido, entrega de panfletos, su contenido y los destinatarios e incidencias habidas así como la difusión de comentarios a través de las redes sociales a consecuencia de la acción inicial que permitieran inferir que la campaña promovida por HazteOír ha promovido una clara hostilidad contra el colectivo que se consideran discriminados por el lema utilizado. El 6 de septiembre de 2017 se dictó auto por el que se acuerda el sobreseimiento provisional y archivo de la causa.

Paralelamente los representantes del colectivo HazteOír presentaron denuncias por amenazas y por delito contra el libre ejercicio de los derechos.

Con motivo de los hechos cometidos por seguidores del club de fútbol PSV Eindhoven el día 15 de marzo de 2016 contra un grupo de mujeres gitanas de origen rumano en la Plaza Mayor de Madrid se abrieron en la Fiscalía de Madrid Diligencias de Investigación 172/2016 que, remitidas al Juzgado dieron lugar a las Previas 1004/16 del Juzgado de Instrucción 52 de Madrid. Ante una resolución de archivo, se puso en conocimiento de dicho Juzgado la existencia de diligencias acordadas en el seno de la Comisión rogatoria dirigida a las autoridades holandesas para la identificación de los autores. En fecha 3 de mayo de 2017 se recibió, a través de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, documentación procedente de las Autoridades de Holanda en ejecución de la comisión rogatoria ofreciendo los datos de identidad de cuatro de los investigados como presuntos autores de los hechos, documentación que se remitió al Juzgado interesando se proceda a recibirles declaración en calidad de investigados, a cuyo fin se interesó que se lleve a la práctica por medio de comisión rogatoria conforme al Convenio de Asistencia Judicial en materia penal entre los Estados Miembros de la Unión Europea de 29 de mayo de 2000, que podrá practicarse mediante el sistema de videoconferencia, o subsidiariamente con asistencia presencial de la magistrada instructora, Ministerio Fiscal y partes personadas. El 15 de octubre se recibió en el Juzgado de Instrucción oficio del representante del Ministerio Fiscal holandés en la que se comunicaba que no podía practicarse la declaración de los investigados por videoconferencia puesto que no lo prevén los convenios aplicables, por lo que se acordó el libramiento de nueva comisión rogatoria para que se reciba declaración a los investigados por el sistema ordinario, estando pendiente de cumplimentación.

El Delegado de Barcelona nos da cuenta del incremento de denuncias por hechos delictivos cometidos a raíz de los atentados terroristas

del mes de agosto en la ciudad de Barcelona y en la localidad de Cambrils, particularmente contra la población musulmana.

Comunica asimismo el incremento muy considerablemente, como consecuencia de la elevada polarización que ha sufrido una parte de la sociedad catalana a raíz del proceso político independentista de ruptura constitucional materializado a partir del mes de septiembre de 2017. En este sentido llama la atención que el segundo motivo de discriminación más numeroso en los atestados y en los procedimientos judiciales registrados sea la orientación ideológica.

La Fiscalía de Barcelona abrió diligencias de investigación por expulsión a agentes del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil de hoteles en Maresme, en Pineda y Calella ante la posible comisión de un delito de denegación de prestaciones del art. 512 Código Penal. Finalmente se demostró que los hoteles eran presionados por concejales con amenazas de cierre de los establecimientos. A primeros de 2018 se ha presentado querrela por estos hechos

También en Cataluña se siguen diligencias en las que se investigan actos de humillación a alumnos menores de edad, hijos de Guardias Civiles, por parte de ciertos profesores al día siguiente de las intervenciones policiales con motivo de la celebración del referéndum ilegal sobre la independencia de Cataluña

En varias Fiscalías se ha recibido denuncias relativas a un espectáculo teatral denominado «Manicomio del Circo de los Horrores», en algún caso incluso pidiendo la prohibición a representarse alegando que muestra una imagen denigrante, negativa y completamente distorsionada del colectivo de personas con enfermedad mental. En todo caso sería un espectáculo provocador, excéntrico o incluso grotesco, pero en ningún caso constitutivo de delito (el espectáculo ya se había representado en Madrid en 2012 sin ningún problema) y, desde luego, no puede ser pretexto para reimplantar la censura previa.

Como delito contra los sentimientos religiosos se denunció en la Fiscalía de Las Palmas la representación efectuada el día 27 de febrero de 2017 en la denominada Gala Drag Queen del Carnaval de Las Palmas de Gran Canaria. Las diligencias de Investigación de Fiscalía fueron archivadas a los pocos días de la denuncia, optando los denunciantes por reiterarla ante el Juzgado de Instrucción, que incoó diligencias archivándolas casi un año después.

Sí se siguen diligencias por posible delito contra los sentimientos religiosos con motivo de algunas «procesiones alternativas», no ya por resultar provocadoras o grotescas, sino porque los concretos hechos podían rebasar la crítica para introducirse en el artículo 525

del Código Penal. En todo caso quedamos a la espera de la resolución de estos procedimientos.

12.3 Informe de la ECRI sobre España

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), establecida por el Consejo de Europa, es un organismo de supervisión independiente en materia de derechos humanos especializado en cuestiones relativas al racismo y la intolerancia. Está compuesta de miembros independientes e imparciales designados sobre la base de su autoridad moral y de sus conocimientos técnicos reconocidos en la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia.

En el marco de sus actividades estatutarias, la ECRI lleva a cabo una labor de supervisión en los países, en cuyo marco analiza la situación en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa por lo referente al racismo y la intolerancia, y formula sugerencias y propuestas para abordar los problemas detectados.

Los métodos de trabajo para la preparación de los informes conllevan análisis documentales, una visita al país de que se trate y, a continuación, un diálogo confidencial con las autoridades nacionales.

La visita a España en el quinto ciclo de supervisión se realizó en febrero de 2017, centrándose en cuatro temas comunes a todos los Estados miembros: 1) las cuestiones legislativas; 2) el discurso de incitación al odio; 3) la violencia; 4) las políticas de integración y una serie de temas específicos de cada uno de ellos.

Por nuestra parte, la intervención se centró en exponer las reformas operadas en el Código Penal por LO 1/2015, los problemas de la investigación del discurso de odio en internet, el tratamiento de las víctimas, exposición del Convenio Marco de Cooperación y Colaboración contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia entre diversos Ministerios y otras entidades, y la organización de la Fiscalía en materia de delitos de odio y Discriminación.

La ECRI aprobó su informe el 5 de diciembre de 2017 y fue publicado el 27 de febrero de 2018. Inmediatamente de ser conocido fue remitido a todos los Delegados Provinciales y de Área de las Secciones de Delitos de Odio y Discriminación.

Como aspectos positivos desde el cuarto informe de la ECRI sobre España, de diciembre de 2010, destaca los siguientes:

- Las disposiciones relativas a los delitos motivados por el odio se han fortalecido, y la motivación racista de los delitos es actualmente una circunstancia agravante. España ha ratificado el Protocolo adicio-

nal al Convenio sobre la ciberdelincuencia y, en 2010, creó una Red de Centros de Asistencia a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica. El Defensor del Pueblo español intensificó sus actividades en el ámbito de la igualdad.

- Las autoridades y la sociedad civil han comenzado seriamente a recopilar, mejorar y poner a punto las estadísticas sobre el discurso de incitación al odio y otros delitos motivados por el odio

- El Tribunal Supremo español confirmó la disolución de dos organizaciones racistas y se creó una red de fiscales especializados en la lucha contra los delitos motivados por el odio. Los servicios policiales han establecido un protocolo para tratar este tipo de delitos. Un total de 200 policías se centran específicamente en esta cuestión, y en tiempos recientes se han fortalecido los derechos de las víctimas.

- Existe un alto grado de apertura hacia las personas lesbianas, gays, transexuales y bisexuales (LGBT) y España fue el tercer país del mundo en legalizar, en 2005, el matrimonio entre las personas del mismo sexo. Así pues, España garantizó la igualdad de derechos a las parejas homosexuales casadas, incluida la adopción de niños. Algunas Comunidades Autónomas han adoptado una legislación y planes de acción adicionales, y han encomendado a las autoridades la promoción de los derechos de las personas LGBT.

- Acogiendo estos cambios positivos señala, no obstante, los avances realizados, algunas cuestiones que suscitan preocupación:

- La Constitución Española restringe el derecho de los extranjeros a la igualdad de los extranjeros, y las disposiciones relativas a los delitos motivados por el odio no mencionan explícitamente los motivos del color, el idioma o la nacionalidad. Las disposiciones existentes relativas a la lucha contra la discriminación están ocultas, y prácticamente no se han presentado casos de discriminación ante los tribunales. No se ha promulgado un proyecto de ley de 2011 relativo a una nueva legislación contra la discriminación. El organismo de lucha contra la discriminación (el CERED) no es independiente, no tiene una infraestructura propia y han cesado prácticamente todas sus actividades.

- Existen prejuicios en particular sobre los musulmanes, los gitanos y las personas LGBT. Las estadísticas de la policía sobre los delitos motivados por el odio se caracterizan por la notificación insuficiente y por las incoherencias en la recopilación de datos, y no están suficientemente vinculadas con las estadísticas judiciales. Así pues, no proporcionan una visión realista del alcance de este tipo de delitos y no pueden utilizarse totalmente para mejorar su investigación. En el debate político, el discurso contra los migrantes y los gitanos está presente, y algunos medios de comunicación difunden opiniones negati-

vas de los migrantes y prejuicios sobre los gitanos. El discurso de incitación al odio en Internet y en las redes sociales ha aumentado de manera notable.

Como resumen de las recomendaciones que se van desgranando a lo largo de todo el informe, destaca:

- Las autoridades deberían tipificar como delito toda discriminación en el ejercicio de los cargos públicos de una persona, y adoptar una legislación nueva y amplia para combatir la discriminación. También deberían adoptar medidas con carácter urgente para establecer un organismo independiente de promoción de la igualdad.

- Las autoridades deberían actualizar su estrategia de lucha contra el racismo, y sensibilizar acerca de la existencia de códigos éticos y de organismos (auto)reguladores destinados a los medios de comunicación y a mejorar su competencia a la hora de afrontar el discurso de incitación al odio. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deberían mejorar asimismo el sistema de registro y vigilancia del discurso de incitación al odio y de otros delitos conexos, intensificar e institucionalizar el diálogo sostenible con los grupos vulnerables, y centrarse en el discurso de incitación al odio por Internet.

- Las autoridades deberían actualizar sus políticas de integración en un documento estratégico, y establecer un sistema coherente de indicadores de integración. Debería ponerse particular énfasis en actividades que ayuden a los niños de origen inmigrante a finalizar la enseñanza obligatoria. Deberían adoptarse medidas especiales para los grupos de migrantes que se enfrentan a las mayores dificultades en el mercado de trabajo, y las autoridades deberían evaluar con detenimiento el impacto de la reforma sanitaria en los migrantes. Por lo referente a la integración de los gitanos, las autoridades deberían velar por que el número de niños gitanos que finalizan la enseñanza secundaria aumente rápidamente. Deberían fortalecer asimismo la sociedad civil gitana y lograr que ésta participe en el desarrollo continuo y la realización de actividades relativas a los gitanos.

- Las autoridades deberían intensificar el apoyo y la protección de los jóvenes pertenecientes a la comunidad LGBT y adoptar, especialmente en las escuelas, medidas encaminadas a promover la comprensión y el respeto de las personas LGBT. También deberían reducir las condiciones para que las personas transgénero cambien de nombre y de sexo.

Varias de las observaciones que realiza la ECRI en su informe están contempladas en el Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas emitido tras el *exa-*

men que realizó a España en abril de 2016, en el cual se destacaba como evolución positiva 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, así como 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. Por el contrario, expresa su preocupación por 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. Reitera la recomendación para que se tomen las medidas necesarias para que el Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica cuente con los recursos y la independencia necesaria según lo establecido por las Recomendaciones número 2 y 7 de políticas generales de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia para este tipo de organismos e invita al España a incluir en su próximo informe periódico, información sobre las medidas adoptadas para mejorar el seguimiento dado a la recolección 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 por fuera del ámbito penal.

12.4 Desarrollo del Convenio Interministerial

El Convenio marco de cooperación contra el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia fue suscrito el 21 de septiembre de 2015 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.

La Comisión de Seguimiento prevista en la cláusula 4.^a del mismo está compuesta por dos miembros de cada institución firmante, siendo los designados por la Fiscal General del Estado, el Fiscal de Sala Delegado don Alfonso Aya Onsalo y doña Almudena Lastra de Inés, Fiscal Delgada en la Comunidad Autónoma de Madrid. Por Decreto del Fiscal General del Estado de 21 de junio de 2017 se nombró a Dña. Pilar Rodríguez Fernández, en sustitución de Dña. Almudena Lastra, obedeciendo tal cambio a que gran parte de los trabajos de la Comisión se refieren a los delitos de odio cometidos por medio de las

Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), tema en el que trabaja Dña. Pilar Rodríguez al estar adscrita a la Fiscal de Sala de Criminalidad Informática, habiendo trabajado con anterioridad en materia de delitos de odio y contra la discriminación en la Fiscalía Provincial de Madrid. Dña. Almudena continuará ejerciendo como Delegada de Delitos de Odio y contra la Discriminación en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid.

En el seno de la Comisión se entendió que sería importante que formaran parte del Convenio la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, y el Consejo Superior de Deportes, puesto que la educación, en sus distintas facetas, contribuye a la formación del ciudadano en la tolerancia y el respeto, y porque la práctica del deporte igualmente forma a las personas en valores positivos, pero en ocasiones la asistencia a eventos deportivos sirve de excusa para cometer actos violentos y especialmente discriminatorios.

La adhesión se materializó formalmente con la firma de una Adenda al Convenio el día 7 de marzo de 2018, si bien en la última reunión del Pleno de la Comisión de 2017 ya asistieron los representantes de ambos organismos.

También se invitó a adherirse al Convenio al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, si bien sus representantes consideraron más oportuno no figurar como miembros del Convenio, pero asistiendo a las sesiones de la Comisión como observadores, lo que sin duda dará también importantes frutos.

El Pleno de la Comisión celebró las dos sesiones anuales previstas los días 17 de junio y 20 de diciembre de 2017, con la presidencia de don Fernando Grande-Marlaska, Vocal del Consejo General del Poder Judicial. A las reuniones del Pleno, así como a las de los Grupos de Trabajo asisten también, como observadores de la sociedad civil, representantes del Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación; del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes; de la Plataforma del Tercer Sector; del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica y de la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales (FELTGB).

Para hacer operativo el trabajo de la Comisión, se crearon diversos Grupos de Trabajo, que mantienen reuniones sobre temas concretos:

1. Grupo de trabajo sobre análisis y seguimiento de sentencias en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia.

Se solicitó a todos los delegados de la especialidad la remisión de las sentencias recaídas en los dos últimos años, solicitándose además

del CENDOJ las resoluciones que pudieran interesar al mismo efecto. Un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid (con financiación de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social) elaboró el trabajo presentando unas conclusiones en diciembre de 2017. Sin embargo, está pendiente el informe definitivo, que, lógicamente será remitido a los fiscales delegados de la especialidad. Se pretende continuar con este trabajo.

2. Grupo de trabajo de recogida de datos estadísticos. Todos los organismos internacionales nos solicitan datos estadísticos más precisos que los que actualmente poseemos. Con este grupo se pretende mejorar nuestro sistema de recogida e incluso incorporarlo al sistema de estadística judicial.

Por otra parte, o en paralelo a lo dicho, se quiere hacer un estudio de trazabilidad de los procesos, de forma que podamos conocer los pasos que sigue un procedimiento desde la denuncia o atestado hasta la sentencia o archivo. Este trabajo ya tratamos de hacerlo el año 2017 con muy poco éxito. La experiencia obtenida nos permitirá llevarlo a buen puerto en 2018.

3. Grupo de trabajo de formación, con el fin de detectar las necesidades de formación de las diversas instituciones que forman parte del Convenio y elaborar un plan coordinado.

4. Grupo de Trabajo de «Discurso de odio», que tiene como objetivos: Identificar las necesidades y la mejor forma de abordar la lucha contra el discurso de odio; cooperar con las Plataformas de Internet y la sociedad civil para contrarrestar el discurso del odio online y colaborar con el subgrupo de discurso de odio del grupo de Alto Nivel de la Comisión Europea de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

12.5 Jornada de Delegados de la especialidad

Las Jornadas de especialistas, que reunieron a prácticamente todos los delegados provinciales y enlaces de las Fiscalías de Área, se celebraron los días 14 y 15 de diciembre, siendo las Jornadas inauguradas por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado don Julián Sánchez Melgar, quien había tomado posesión de su cargo solo dos días antes.

El primer día fue una jornada de reflexión interna sobre la actuación de la Fiscalía en torno a los delitos de odio, su definición, problemas de investigación y jurisprudencia. En este día intervinieron:

Dña. Macarena Correro Segura, Fiscal de la Sección de Delitos de Odio de la Fiscalía Provincial de Valencia, que trató de los delitos de odio y el análisis de la motivación, exponiendo además diversos supuestos prácticos.

D. Miguel Ángel Aguilar García, Delegado provincial de Barcelona habló de la investigación y acreditación de los delitos de odio. Incidencias en la ejecución de las sentencias.

Dña. María Vidal Beneyto, Fiscal Delegada en la Fiscalía Provincial de Araba/Álava expuso los problemas sobre la retirada de los contenidos de odio de las redes sociales y preservación de los mismos, así como de la legitimación del Ministerio Fiscal en este aspecto.

Y D. Josep Casadevall Medrano disertó sobre el discurso de odio y de violencia en la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. D. Josep Casadevall es actualmente Abogado del Colegio de Abogados de Andorra, del que fue con anterioridad Decano, habiendo sido, además, también con anterioridad, Juez y Vicepresidente del TEDH.

La segunda jornada se dedicó a la participación de personas ajenas a la Fiscalía, con el fin de darnos un punto de vista no estrictamente jurídico, que enriqueciera nuestra visión de fiscales.

Así, se celebró una mesa redonda, moderada por el Fiscal de Sala delegado del Fiscal General del Estado, participando Dña. Inmaculada Leis Pena, Inspectora jefe de la Unidad Central de Participación Ciudadana de la Policía Nacional, don Oscar Vicario García, Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y don Carlos Berbell Bueno, periodista, director de Conflegal.com.

Una segunda mesa fue presentada por don Santiago Mena Cerdá, Fiscal Jefe y Delegado de la Fiscalía Provincial de Burgos, interviniendo don Isaac Querub Caro, Presidente de la Federación Estatal de Comunidades Judías y Dña. Aurora Ali y don Esteban Ibarra Blanco en representación de la Plataforma contra la Islamofobia.

Finalmente don Oscar Moral Ortega, Abogado y asesor jurídico del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) nos habló de la situación de las personas con discapacidad y sus familias ante los delitos de odio.

En todo caso la exposición de los ponentes y participantes en las mesas redondas, sirvió para todos los asistentes expusieran sus opiniones, dudas y salieran a relucir casos concretos que son objeto de tratamiento en las respectivas Fiscalías.

12.6 Estadística

Las cifras que ofrecemos este año suponen un incremento notable respecto las del año pasado. En parte debido al incremento de denuncias y atestados sobre estos hechos, pero también a un mejor registro de los procedimientos.

1. Procedimientos judiciales sobre los cuales la Fiscalía hace un seguimiento:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	32
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314	2
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1	89
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	220
Denegación prestaciones. Art. 511-512	35
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	1
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	14
Justificación genocidio. Art. 607.2.	–
Contra integridad moral. Art. 173.1	31
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	271
Otros.	114
Total	809

2. Diligencias de investigación abiertas en Fiscalía:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	6
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1	101
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	75
Denegación prestaciones. Art. 511-512	12
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515-5.º	–
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	5
Justificación genocidio. Art. 607.2.	–
Contra integridad moral. Art. 173.1	4
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	43
Otros.	1
Total	247

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.	14
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	52
Denegación prestaciones. Art 511-512	5
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515.5.º	4
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	3
Justificación genocidio. Art. 607.2.	2
Contra integridad moral. Art. 173.1.	21
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	52
Otros.	–
Total	153

4. Sentencias:

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	–
Tortura por discriminación. Art. 174	–
Discriminación empleo. Art. 314.	–
Provocación odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.	29
Difusión información injuriosa. Art. 510.2	18
Denegación prestaciones. Art 511-512	2
Asociación ilícita para discriminación. Art. 515.5.º	–
Contra sentimientos religiosos. Art. 522-525	1
Justificación genocidio. Art. 607.2.	–
Contra integridad moral. Art. 173.1.	21
Delitos con agravante. Art. 22.4.º	30
Otros.	2
Total	103

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL

INTRODUCCIÓN

Aquí se recogen los datos generales de la actividad de las Fiscalías territoriales durante el año 2017 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 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 con la que se ofrece por el Consejo General del Poder Judicial e instancias policiales, por cuanto cada una refleja los aspectos de su propia actividad desde sus ópticas particulares.

El año 2017 es el segundo ejercicio completo en el que han estado en vigor relevantes reformas legales sustantivas y procesales en el ámbito 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). Tales supusieron, entre otras novedades, la supresión del Libro III *De las faltas*, la creación de los delitos leves, la no obligación de remitir a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal un gran número de atestados policiales sin autor conocido o la introducción de plazos para la instrucción de las causas.

Los datos del año 2017 ayudan a analizar la evolución en relación al año 2016, y determinar si se consolidan los efectos de las reformas que se apuntaron en la Memoria anterior.

1. ÁREA PENAL

El ámbito penal es el que más volumen de asuntos registra en las Fiscalías. Dentro de los numerosos contenidos de la estadística, los escritos de acusación del Ministerio Fiscal tienen una especial calidad por cuanto se trata de uno de sus actos procesales más relevantes mediante el cual los Fiscales valoran, tipifican los hechos y, en definitiva, concretan su posición procesal. Por ello y por ser un dato originado en las propias Fiscalías, las estadísticas basadas en la calificación son más precisas que las basadas en procedimientos incoados.

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 volumen bien por su incidencia social, tienen una especial significación.

Hay que hacer la observación de 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.

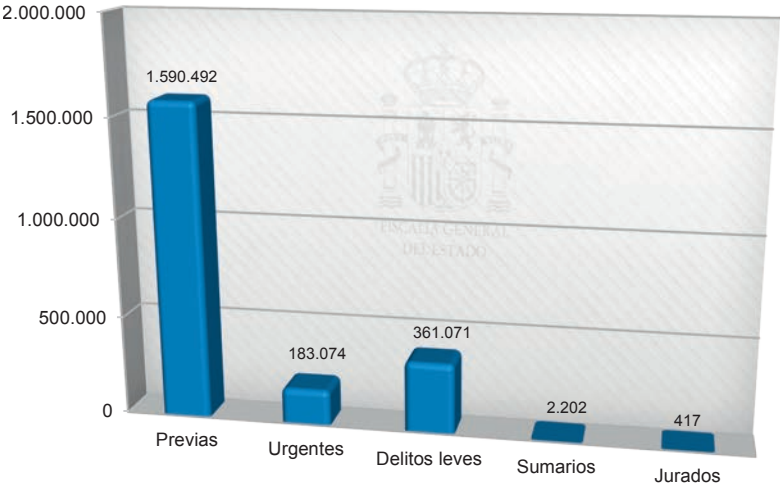
Tras las reformas del año 2015, los nuevos procedimientos se articulan fundamentalmente a través de la siguiente tipología: las diligencias previas, las diligencias urgentes y los juicios por delitos leves. La incoación directa de sumarios y juicios ante el Tribunal de Jurado supone un volumen residual.

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 2017	
Diligencias previas	1.590.492
Diligencias urgentes	183.074
Juicios por delitos leves	361.071
Sumarios incoados directamente	2.202
Jurados incoados directamente	417
Total	2.137.256

Estos datos tienen la siguiente representación gráfica:

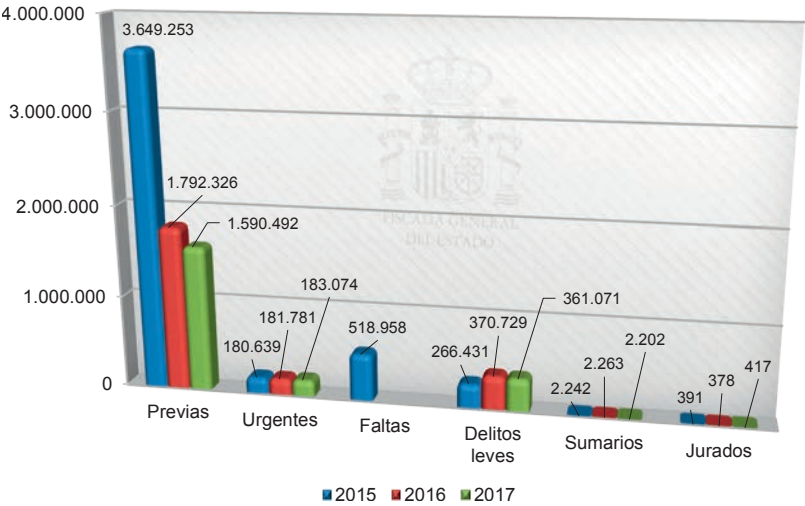
INCOACIÓN DE NUEVOS ASUNTOS DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO EN EL AÑO 2017



En el año 2017 se consolidó el descenso en la incoación de diligencias previas que ya se apreció en el año 2016. Así entre el año 2016 (primer año completo en el que estuvieron en vigor las reformas procesales) y el año 2015 el descenso en la incoación de diligencias previas fue de un 51 %. Entre el año 2017 y 2016 se constata un descenso superior al 11 %. 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.

En primer lugar, lo más llamativo es el descenso en la incoación de diligencias previas. En segundo lugar, se va consolidando la tendencia al alza en la incoación de diligencias urgentes y los procedimientos ante el Tribunal de Jurado. Los términos de comparación de las tres anualidades se realizan con los totales incoados en los siguientes gráfico y tabla.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO AÑOS 2015-2017



	Previas	Urgentes	Faltas	Delitos leves	Sumarios	Jurados
2017	1.590.492	180.639	derogadas	361.071	2.242	417
2016	1.792.326	181.781	derogadas	370.729	2.263	378
2015	3.649.253	183.074	518.958	266.431	2.202	391

Para conocer el volumen efectivo de nuevos procedimientos penales que son objeto de efectiva tramitación, se deben descontar de la cifra total de incoación aquellos procedimientos que o bien son objeto de acumulación o inhibición a otro Juzgado o bien se transforman en otro procedimiento o se sobreseen. De esta forma se podrá tener una imagen más fiel sobre el volumen de procedimientos incoados por nuevos hechos delictivos, lo que se irá indicando en cada apartado.

1.1.2 DILIGENCIAS PREVIAS

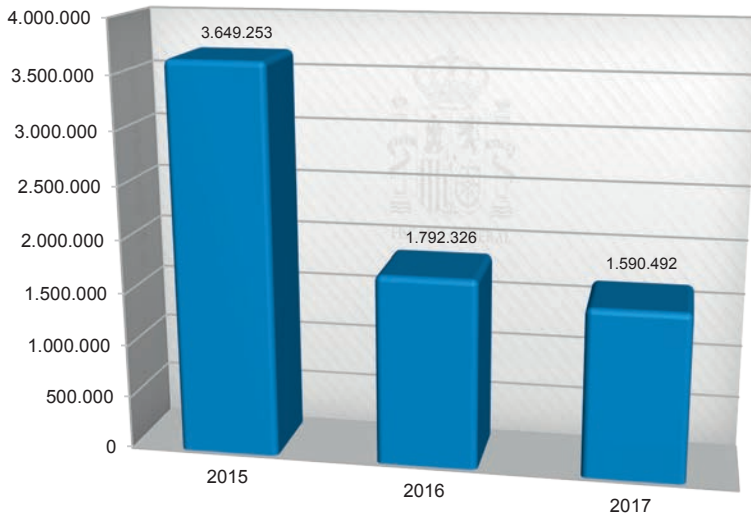
Se registran como diligencias previas todas las actuaciones judiciales relativas a delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

1.1.2.1 *Volumen de las diligencias previas incoadas*

En el año 2017 los Juzgados incoaron 1.590.492 diligencias previas. Este volumen contribuye al 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 algo más del 11 %. Respecto al año 2015, ello supone un descenso del 56 %.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS INCOADAS



Como ya se indicó anteriormente, Este descenso tan significativo fue debido a que 2016 fue la primera anualidad completa en la que se pudieron valorar 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 hace que la Policía Judicial, con carácter general (se excepcionan algunos ámbitos delictivos), no tenga que remitir al Juzgado ni al Ministerio Fiscal los atestados sin autor conocido.

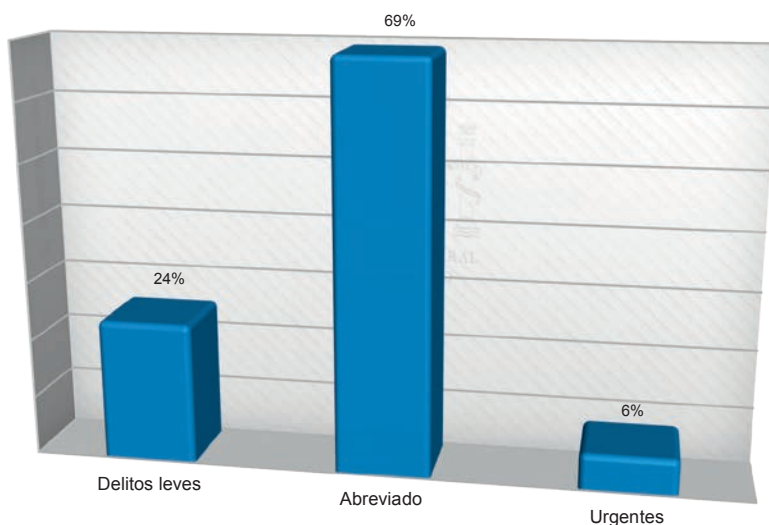
En el año 2017 se constató, de nuevo, el elevado número de diligencias previas acumuladas o inhibidas, lo que supuso que se registraron como nuevas diligencias asuntos que ya habían sido registrados en el momento de su incoación. En el año 2017 se acordó la acumulación o inhibición en 231.833 previas incoadas, esto es, el 21 % del total incoado, en términos similares a los del año 2016 (el 20 %). Restando este concepto, las diligencias previas netas incoadas en el año 2017 fueron 1.264.343.

En el año 2017 fue nuevamente muy elevado el número de diligencias previas que se archivaron y sobreseyeron: 1.049.194 diligencias previas, esto es, casi el 82 % del total de las diligencias previas netas incoadas.

Por tanto, una vez descontado el volumen de acumulaciones, inhibiciones, sobreseimientos y archivos, la cifra de diligencias previas queda reducida a 215.149.

En el año 2017, se transformaron 235.194 diligencias previas en otros procedimientos susceptibles de concluir en enjuiciamiento (algunas incoadas en años precedentes). Ello significa que únicamente el 16 % del total de diligencias previas derivó hacia otro procedimiento susceptible de enjuiciamiento, dato que se incrementa algo en relación con el año 2016, cuando fue de un 14 % (el 11 % en 2015), siendo la transformación en procedimiento abreviado lo más habitual.

TRANSFORMACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS



Un escaso porcentaje de previas se transformó en sumarios (0.6 % de las convertidas) y en jurados (0.1 %).

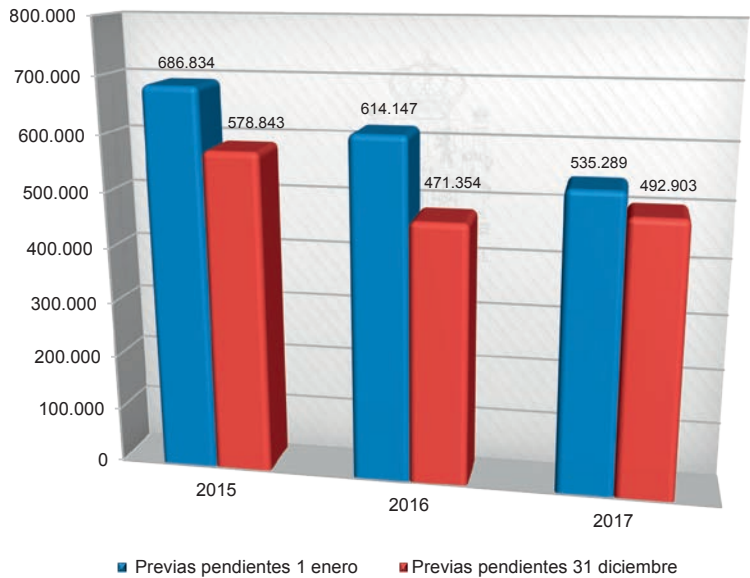
1.1.2.2 Artículo 324 LECrim

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 en el año 2016 como 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. Durante el año 2017, aunque

parece que se estabilizaron los flujos de trabajo, existen situaciones dispares. Así, mientras en algunos lugares se resalta la colaboración entre Juzgados y Fiscalías, en otros el Ministerio Fiscal todavía se encuentra con problemas para ejercer las funciones que la ley le atribuye, debiendo asumirse que el control del tiempo en estos procedimientos no es función ni competencia exclusiva del fiscal, sino que también y muy cualificadamente concierne a otros protagonistas dentro de los órganos de instrucción: caracterizadamente, los letrados de la administración de justicia y los propios titulares de los órganos.

En el año 2017 los Fiscales solicitaron la declaración de complejidad en 25.746 cifra muy inferior a las 52.739 del año 2016, cuando se revisaron todas las diligencias previas pendientes. En cuanto a la declaración del plazo máximo de instrucción que prevé el art. 324, los Fiscales lo solicitaron en 30.339 diligencias previas. Es preciso resaltar que este año todas las Fiscalías pudieron ofrecer datos sobre la aplicación de este artículo, en contraste con el año 2016 en el que tres Fiscalías relevantes por el volumen de procedimientos que atienden no contaban con ello.

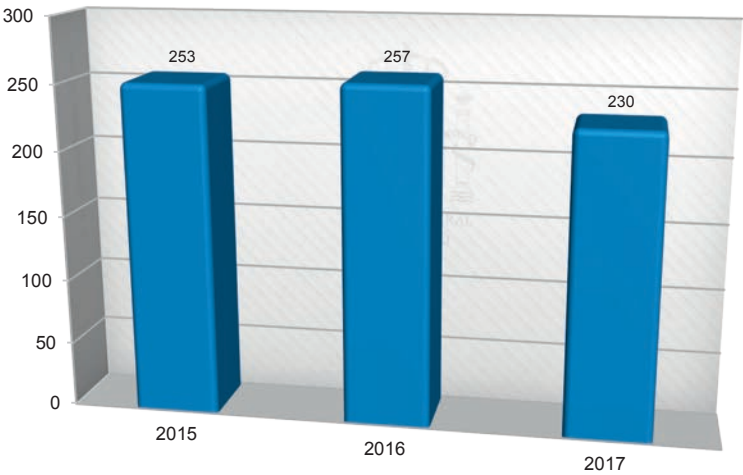
Un dato relevante que debe analizarse para determinar la eficacia del precepto son las diligencias previas pendientes, a partir de la comparación entre las que lo estaban a comienzos de un año natural y las que lo están al finalizar el ejercicio.



Estos datos indican que la tendencia sigue siendo, a nivel nacional, muy elevada e, incluso, en términos comparativos, crece, por cuanto, como ya se indicó anteriormente, el número de diligencias previas incoadas en 2016 descendió un 51 % en relación con el año 2015 y en el año 2017 se descendió un 11 % más. Sin embargo, a pesar de este descenso en incoaciones, la pendencia sigue siendo muy elevada.

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, observándose que los tiempos medios de instrucción hasta calificación siguen siendo muy similares pese a que la reforma del art. 324 surge con la finalidad de reducir los plazos de instrucción. La información se completa en el apartado de calificaciones de este capítulo, en el que se detallan los tiempos medios según la clase de procedimiento.

TIEMPO MEDIO EN DÍAS DESDE QUE SE INCOAN
LOS PROCEDIMIENTOS HASTA QUE SE CALIFICAN
(comparativa tres años, fuente SICC mayo 2018)



1.1.2.3 *Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias previas*

En términos comparativos, en el año 2017 se aprecia la misma variación que en el año 2016 respecto de los delitos que dieron lugar a la mayor incoación de diligencias previas. Hasta 2015, las incoaciones

más numerosas correspondían a delitos contra el patrimonio. En 2017, como en 2016, el mayor número de diligencias previas incoadas lo fueron por delitos contra la vida y la integridad mientras que en años precedentes los delitos que daban lugar a más incoaciones eran los delitos contra el patrimonio. La explicación de esta variación reside 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 2017 los delitos contra la vida e integridad física dieron lugar al 34 % de las previas incoadas (32 % en 2016), los delitos contra el patrimonio el 20 % (25 % en 2016 y el 48 % en 2015). El 24 % de las diligencias previas incoadas no tuvo asociado ningún delito en su registro (el 23 % en 2016 y el 24 % en 2015).



1.1.3 DILIGENCIAS URGENTES

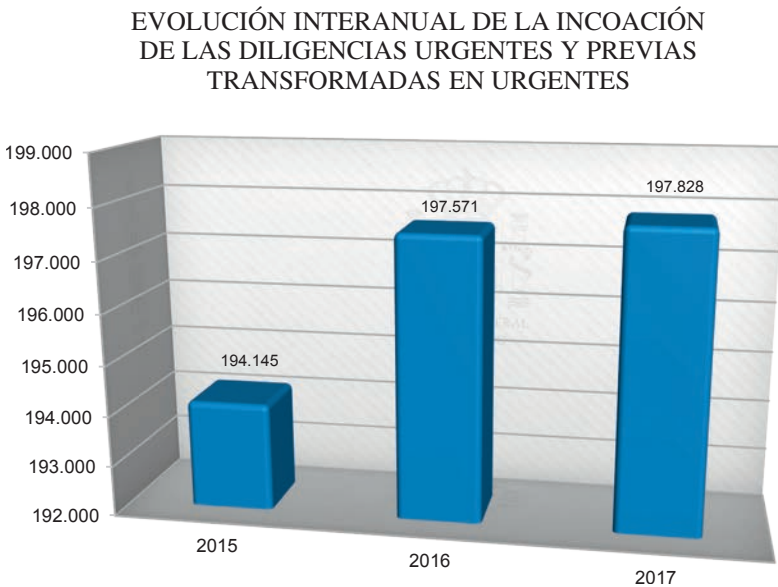
El procedimiento de enjuiciamiento rápido o diligencias urgentes, previsto en los artículos 795 y siguientes de la LECrim, pretende dar una respuesta judicial rápida y eficaz para la resolución de los delitos menos graves y flagrantes y de instrucción sencilla. Se articula en base a los siguientes presupuestos: 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 urgentes incoadas*

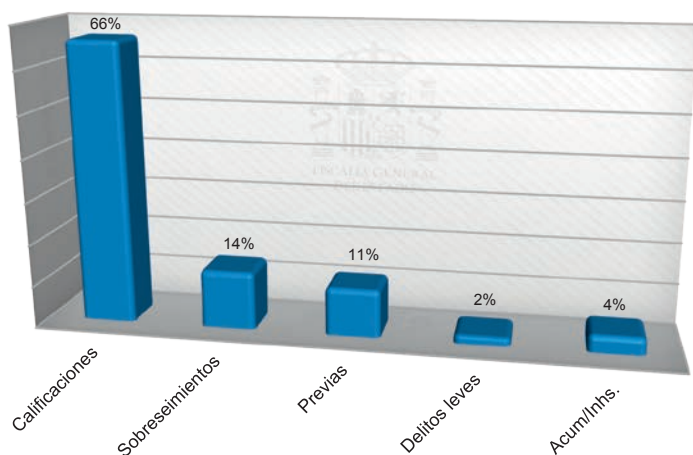
En el año 2017 se incoaron 183.074 diligencias urgentes, cifra debe completarse con las 14.754 diligencias previas que se transformaron en urgentes.

La evolución interanual de estos procedimientos es la siguiente:



En términos comparativos, parece consolidarse un leve repunte en la incoación de este procedimiento.

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS URGENTES
A TRAVÉS DE LAS DISTINTAS DECISIONES
PROCESALES ADOPTADAS EN EL AÑO 2017



El dato relevante es sin duda la eficacia aparejada a este tipo de procedimiento, vista la alta tasa de calificación (66 %).

1.1.3.2 *Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias urgentes.*

En una práctica consolidada en el curso de los años, por este cauce procesal se instruyen y enjuician menos tipos delictivos que los previstos en la ley. Los delitos que principalmente fueron objeto de este procedimiento en el año 2017 fueron nuevamente los cometidos contra la seguridad vial (el 37 % de las incoaciones y el 49 % de las calificaciones), en segundo lugar, los delitos de violencia de género y familiar (el 31 % de las incoaciones y el 17 % de las calificaciones), y en mucho menor volumen los delitos contra la propiedad (el 8 % 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 2017 en este tipo de procedimientos son muy similares a las 2016 y 2015.



1.1.3.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en diligencias urgentes*



Los aspectos que caracterizaron este procedimiento en 2017 fueron los siguientes:

- El 66 % de los procedimientos que se incoaron fueron calificados, (en 2016 se calificaron el 68 % de las diligencias urgentes incoadas y en 2015 el 69 %).
- En el 79 % de las calificaciones se llegó a conformidad en el Juzgado de Instrucción, en términos muy similares a la de años precedentes (el 77 % en 2016).
- Las calificaciones que formuló el Fiscal en este procedimiento representaron en el año 2017 el 43 % del total de las calificaciones, también en términos muy similares a los de años precedentes (el 45 % en 2016).

En el año 2017 de nuevo hubo un alto porcentaje de diligencias urgentes sobreseídas (el 13 %), resultado procesal anómalo en un procedimiento de esta naturaleza. También persistieron factores que condujeron a que el 11 % de las diligencias urgentes incoadas se transformaran en diligencias previas, lo que implica una prolongación en su tramitación. Algunas de las causas, 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 2017 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.

De forma más residual, hay que señalar que el 2 % de las diligencias urgentes se transformaron en juicios por delitos leves.

1.1.4 JUICIOS POR DELITOS LEVES

A partir del mes de julio de 2015 quedaron suprimidas las faltas y se introdujeron los delitos leves. Su enjuiciamiento se realiza a través de un procedimiento contemplado en el Libro VI de la LECrim, muy similar al anterior juicio de faltas, con alguna modificación para adecuarlo a las nuevas figuras delictivas.

El Ministerio Fiscal no interviene en todos estos procedimientos, 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 2017 es el segundo 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 condesar en un mismo epígrafe la actividad del Ministerio Fiscal ante los órganos de enjuiciamiento.

Los procedimientos penales incoados por juicios de delitos leves en el año 2017, con constancia en las Fiscalías, fueron 361.071, cifra algo inferior a la de 2016 (370.726).

1.1.5 PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS

El procedimiento abreviado ante el juzgado de instrucción 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.

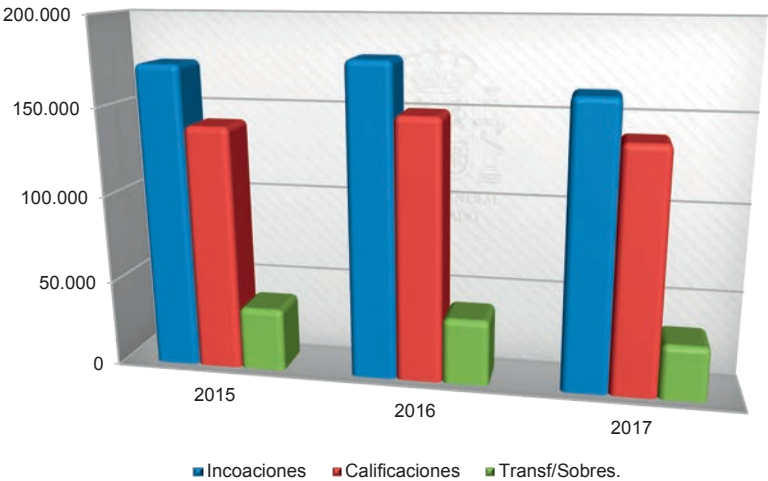
1.1.5.1 *Volumen de procedimientos abreviados incoados y calificados*

En el año 2017 se incoaron 161.766 procedimientos abreviados, cifra algo inferior a la de 2016, cuando fue de 177.974.

El Ministerio Fiscal formuló 138.707 calificaciones en esta clase de procedimientos, con un descenso del 7 % en relación con el año 2016, cuando fueron 149.206. El descenso puede responder a que en el año 2016 se incoaron más abreviados con motivo de la revisión de causas por aplicación del art. 324 de la LECrim. En este sentido, conviene resaltar que en aquel año 2016 las calificaciones habían aumentado en un 6 % en relación al año 2015, lo que supone que se llega a una situación muy similar a la de hace dos anualidades.

En el año 2017, las calificaciones del Ministerio Fiscal en este procedimiento representaron prácticamente el 53 % del total de las formuladas por el mismo (el 55 % en 2016 y el 53 % en 2015).

EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS:
INCOACIÓN Y EFICACIA A TRAVÉS
DE LA EFECTIVA CALIFICACIÓN



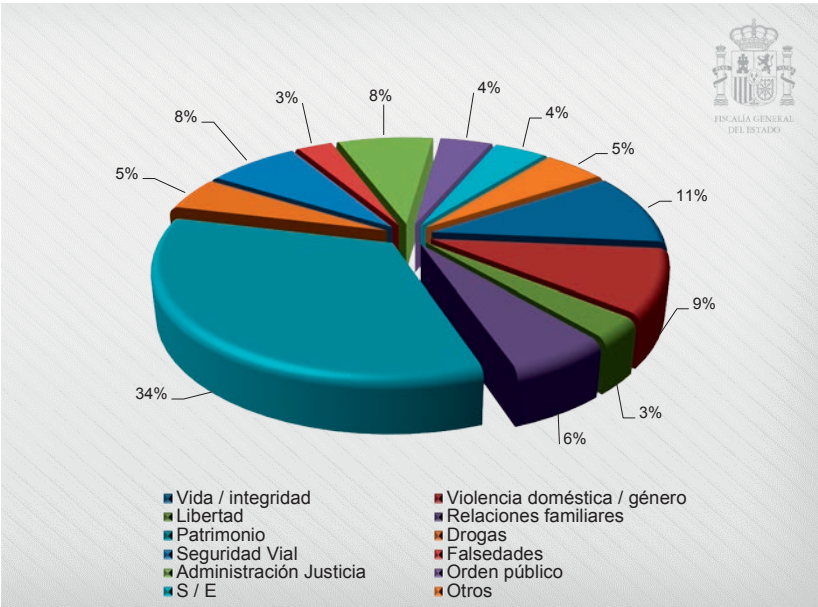
Puede observarse un ciclo estable con variaciones poco significati-
vas, como se refleja en las siguientes cifras:

	2015	2016	2017
Incoaciones	173.570	177.974	161.766
Calificaciones.	140.178	149.206	138.707
Transfs./Sobrstos	36.491	37.998	31.278

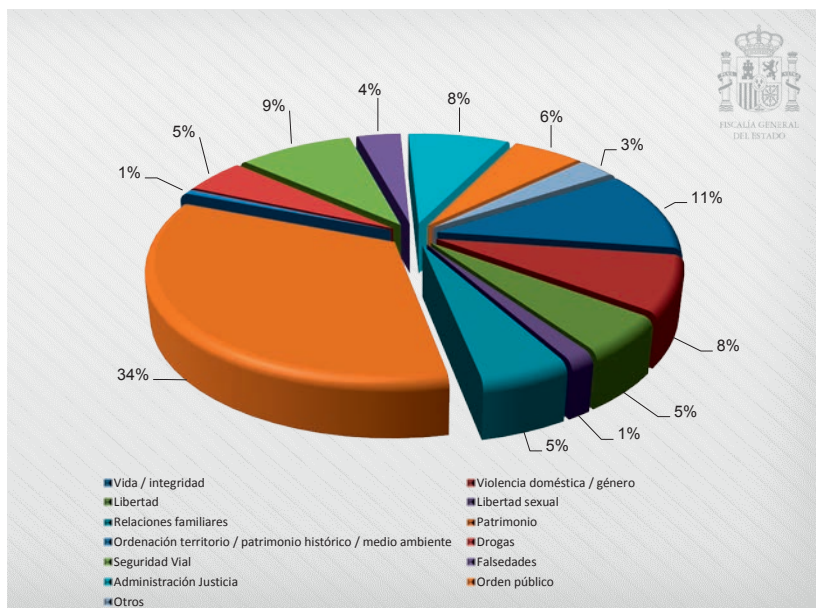
La diferencia entre el número de incoaciones y el de calificaciones pone de manifiesto, en una medida no fácil de determinar, diferencias de criterio entre el Juez de Instrucción y el Fiscal, reflejo de una de las características del modelo procesal español. El promedio nacional de procedimientos abreviados que no culminaron en calificación fue algo superior al 19 % (21 % en 2016). Esta es una de las manifestaciones negativas de nuestro actual sistema procesal frente a aquellos en los que el fiscal instruye, instaurados en la mayor parte de los países euro-

peos e iberoamericanos. Los datos del año 2017 parecen confirmar, como en años anteriores, la existencia de ciertas prácticas a las que da lugar el sistema de tiempos de instrucción del art. 324 de la LECrim: se produce una incoación prematura del procedimiento abreviado para la formulación del escrito de calificación 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 los años precedentes. La mayor parte de las calificaciones lo fueron por delitos contra el patrimonio, con un 34 %. Los delitos contra la seguridad vial dieron lugar al 9 % de las calificaciones (principalmente conducción etílica); los delitos contra la vida e integridad física supusieron el 11 % 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 8 % de las calificaciones y los delitos contra el orden público el 6 %. Esta relación es muy similar en los últimos años.

Las dilaciones que se siguen produciendo en estos procedimientos son muy elevadas. Los dos momentos clave 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

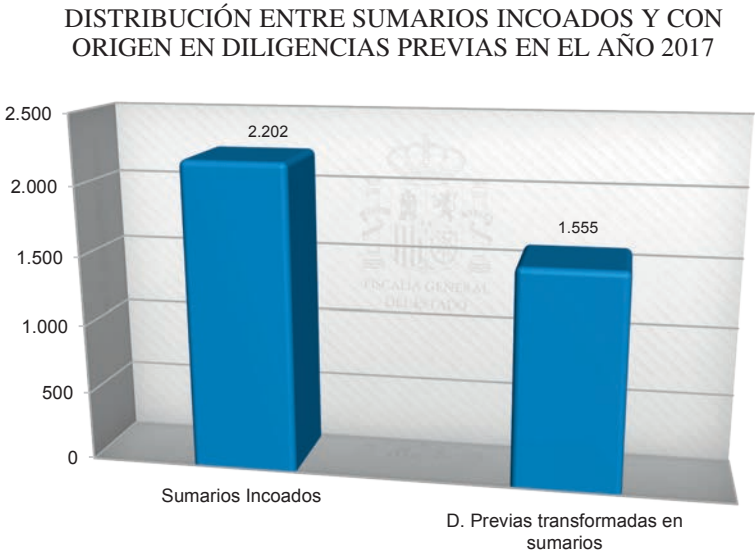
del procedimiento por el órgano sentenciador, el señalamiento para juicio y su efectiva celebración.

1.1.6 SUMARIOS

Este procedimiento se incoa para la investigación de delitos castigados con pena privativa de libertad superior a 9 años.

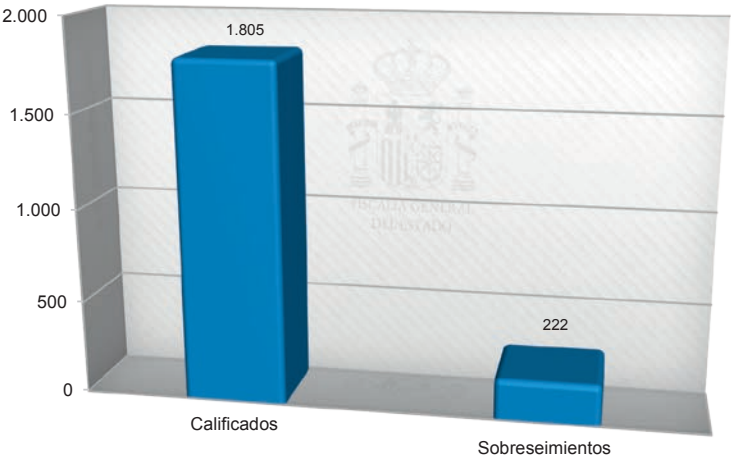
1.1.6.1 *Volumen de sumarios ordinarios incoados y calificados*

Se incoaron 2.202 sumarios, de los cuales 1.555 procedían de diligencias previas como se observa en el gráfico siguiente.



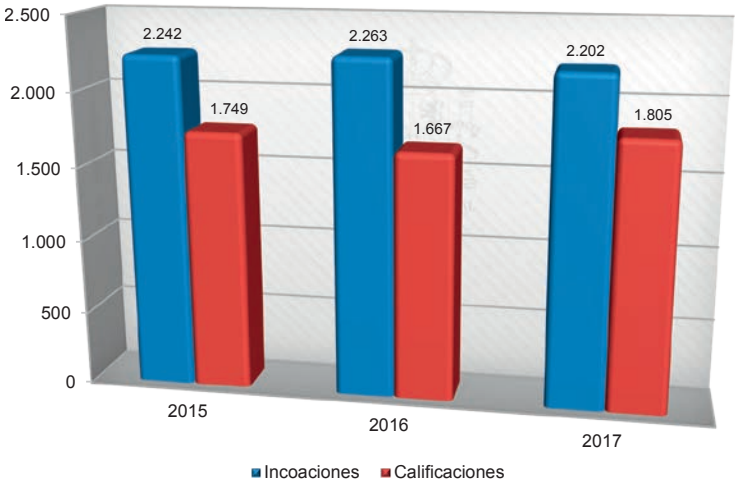
El 10 % de los sumarios incoados se archivaron o sobreseyeron por las Audiencias Provinciales (el 14 % en 2016 y el 17 % en 2015). Por el Ministerio Fiscal se calificaron 1.805 sumarios (1.667 en 2016 y 1.749 en 2015).

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIONES Y SOBRESEIMIENTOS
DE SUMARIOS ANTE LA AUDIENCIA EN EL AÑO 2017



La evolución interanual de incoaciones y calificaciones se expresa en el siguiente gráfico.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS
SUMARIOS INCOADOS Y CALIFICADOS



Lo expuesto se concreta en las siguientes cifras:

	2015	2016	2017
Incoaciones	2.242	2.263	2.202
Calificaciones.....	1.749	1.667	1.805

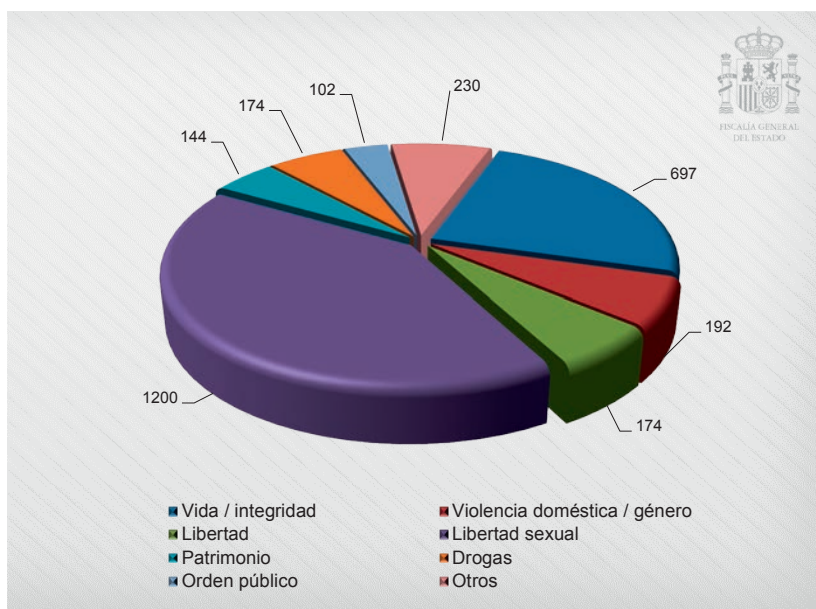
Normalmente la tramitación de este procedimiento en instrucción se prolonga más allá de una anualidad. El tiempo medio entre la incoación y la conclusión del sumario fue de 557 días, tomando como fecha de inicio la de incoación del asunto, aunque hubiera sido como diligencias previas, luego transformadas en sumario.

1.1.6.2 *Artículo 324 LECrim en sumarios*

En el año 2017 el Ministerio Fiscal interesó la declaración de complejidad del art. 324 LECrim en 143 sumarios y se interesó la declaración de plazo máximo en otros 52.

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 486 calificaciones de las cuales 345 fueron por delito de homicidio y 136 por asesinato. Los delitos contra la libertad sexual fueron los que dieron un mayor número de escritos de calificación: 1.200, de los cuales 376 fueron por agresiones sexuales, 125 por violaciones y 285 por abusos sexuales. Por delitos contra la salud pública, se formularon 175 calificaciones, correspondiendo en mayor medida a tráfico de sustancias que causan grave daño a la salud (124 calificaciones). Los delitos contra el patrimonio dieron lugar a 144 calificaciones.



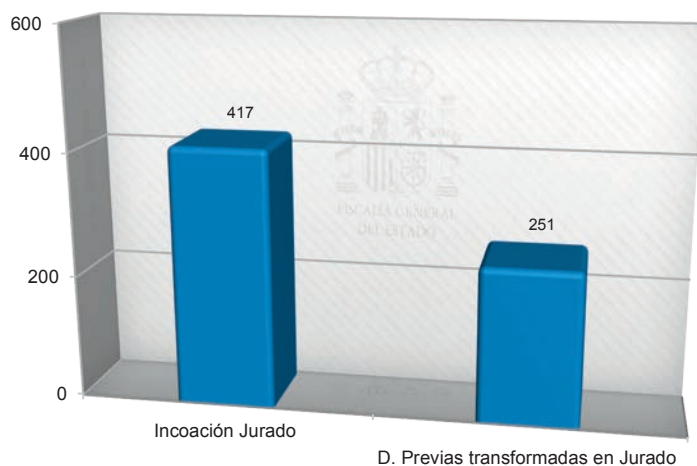
1.1.7 PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DEL JURADO

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, y determinados delitos relacionados con la corrupción.

1.1.7.1 *Volumen de procedimientos ante el Tribunal del Jurado incoados y calificados.*

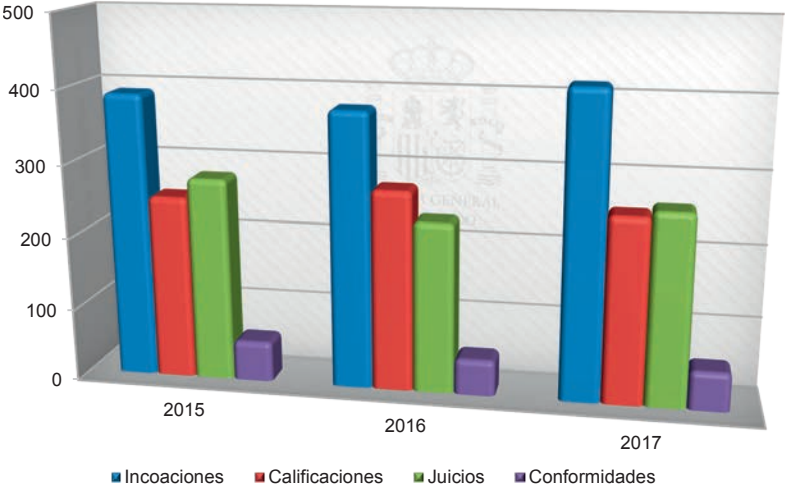
En el año 2017 se incoaron 417 procedimientos de los cuales 251 procedían de diligencias previas.

DISTRIBUCIÓN ENTRE INCOACIONES TOTALES
DE TRIBUNAL DE JURADO Y CON ORIGEN
EN DILIGENCIAS PREVIAS AÑO 2017



La incoación de estos procedimientos es, con diferencia, la más reducida. La evolución cuantitativa en relación a años precedentes es bastante estable, como se desprende de los datos que se exponen a continuación. Aunque este año hay un limitado repunte en la incoación del 9%, el ciclo temporal da una imagen de estabilidad.

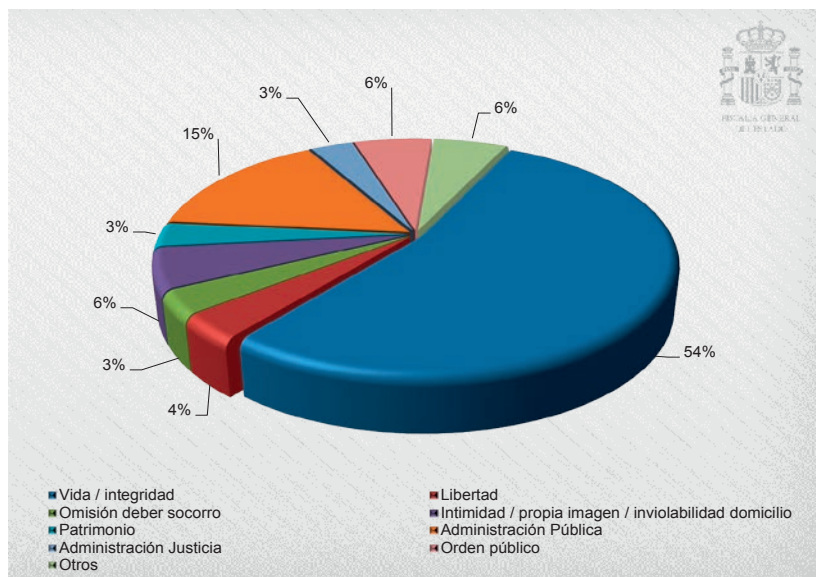
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PROCEDIMIENTO
DEL JURADO EN BASE A LOS ACTOS PROCESALES
MÁS RELEVANTES



Los datos cuantitativos de esta evolución son los siguientes:

	2015	2016	2017
Incoaciones	391	378	417
Calificaciones.	253	275	255
Juicios	280	235	263
Conformidades.	56	50	34

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 estos procedimientos se mantiene en términos muy similares a los de años anteriores.

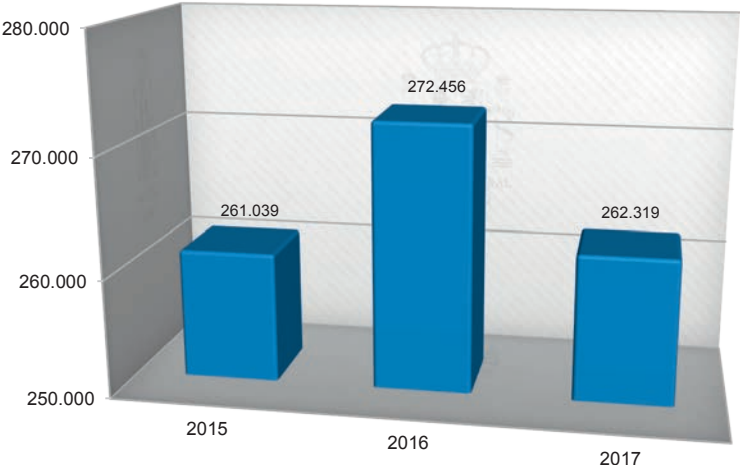
Entre las calificaciones formuladas el grupo más relevante fue el relativo a los delitos contra la vida e integridad física, que dio lugar al 54 % de acusaciones (el año anterior el 48 %) y, dentro de ellos, los más numerosos fueron los de homicidio y asesinato, con 64 y 103 calificaciones respectivamente; los delitos contra la Administración Pública representaron el 15 % del total, siendo el delito de malversación el que dio lugar al mayor número de calificaciones (34). Otros delitos significativos fueron los cometidos contra la inviolabilidad del domicilio (allanamiento de morada) con un 6 % de las calificaciones (5 % el año anterior) y los delitos contra el orden público, con otro 6 %, siendo el delito más numeroso la tenencia de armas prohibidas.

1.1.8 CALIFICACIONES

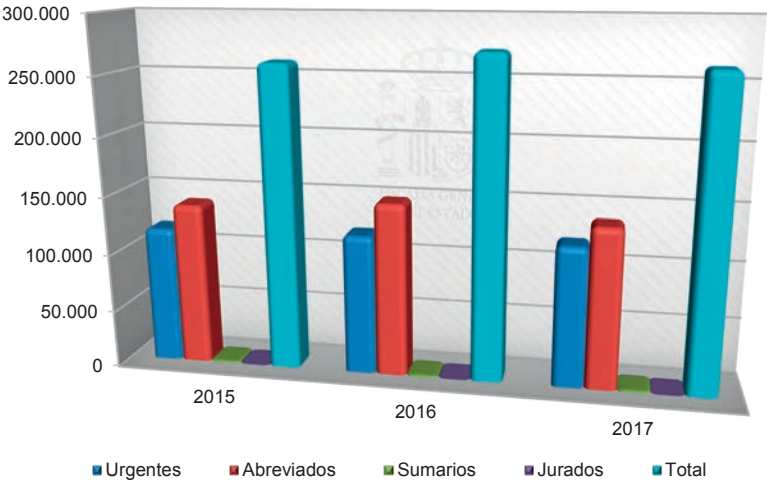
En el año 2017 por el Ministerio Fiscal se formularon en todo tipo de procedimientos 262.319 calificaciones, una cifra levemente inferior a la de 2016, cuando se emitieron 272.456 calificaciones.

La evolución interanual es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE TOTAL
DE CALIFICACIONES

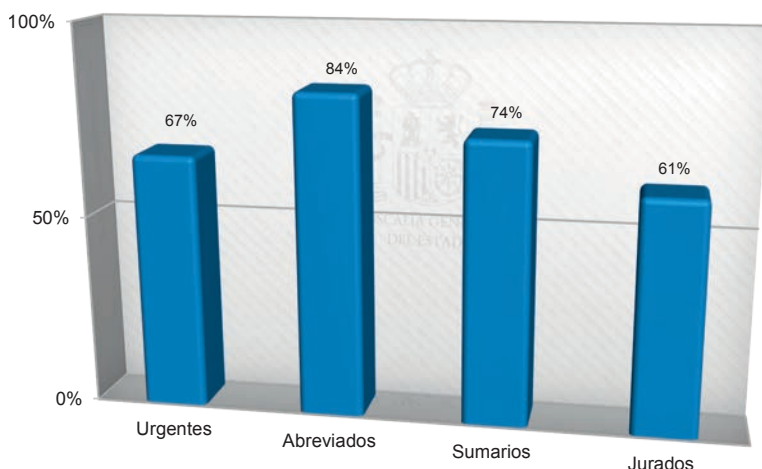


EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL
DE CALIFICACIONES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO



	Urgentes	Abreviados	Sumarios	Jurados	Total
2017	121.552	138.707	1.805	255	262.319
2016	121.308	149.206	1.667	275	272.456
2015	118.859	140.178	1.749	253	261.039

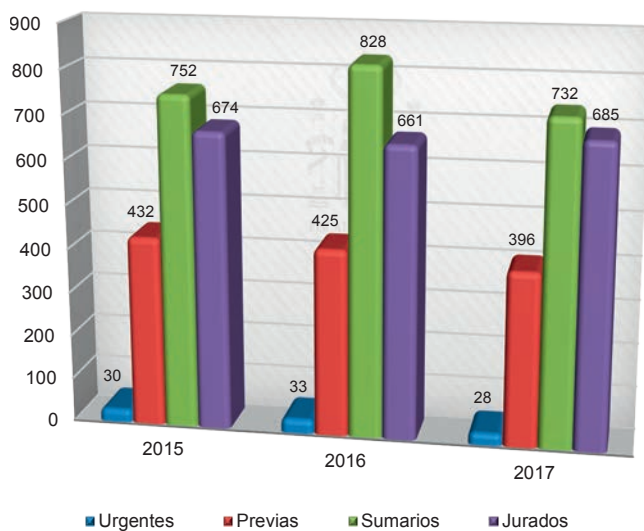
**PORCENTAJE DE CALIFICACIONES EN LOS
PROCEDIMIENTOS EN RELACIÓN A SU VOLUMEN
DE INCOACIÓN EN 2017**



En el año 2017 descendieron el total de calificaciones en comparación con el año 2016. Durante el ejercicio anterior se observó un repunte en relación con el año 2015 como consecuencia del trabajo de las Fiscalías en la revisión de las diligencias previas por aplicación del art. 324 LECrim.

Lo que sí que se observa es que, en relación con los procedimientos incoados, hubo un incremento de calificaciones en comparación con el año precedente.

A continuación, se ofrecen datos relacionados con el tiempo de duración (en días) del trámite de la instrucción de los procedimientos, computando desde que se incoan hasta que son calificados. Los datos proceden del análisis de la información de una parte altamente significativa de las Fiscalías, según obra en el cuadro de mandos del Sistema de Información, Control y Consulta del Ministerio Fiscal. La situación corresponde al mes de mayo de 2018.

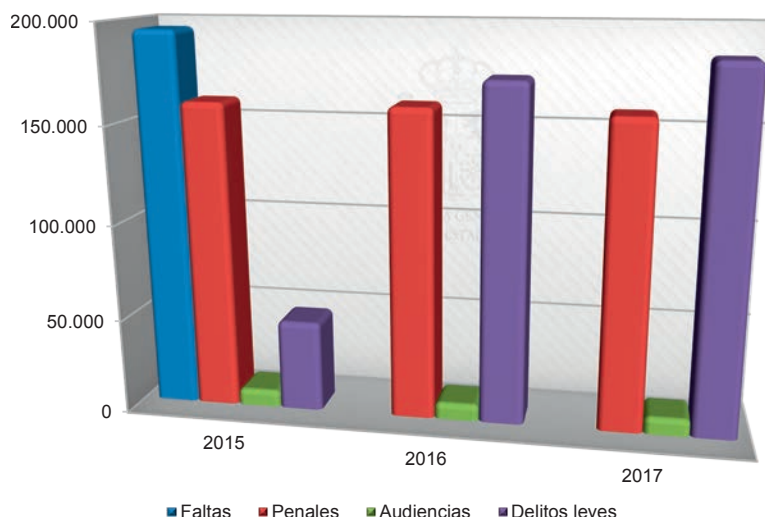


1.1.9 JUICIOS Y SENTENCIAS

1.1.9.1 Juicios

El Ministerio Fiscal asistió a la celebración de un total de 352.242 juicios, que se distribuyeron entre 184.688 juicios por delitos leves; 158.421 juicios ante los Juzgados de lo Penal y 9.133 ante las Salas de lo Penal de las Audiencias Provinciales.

EVOLUCIÓN INTERANUAL EN ATENCIÓN AL ÓRGANO DE CELEBRACIÓN



VOLUMEN JUICIOS CON ASISTENCIA DEL FISCAL

	Faltas	Delitos leves	Juzgados de lo Penal	Audiencias Provinciales
2017	—	184.688	158.421	9.133
2016	Derogadas	174.317	160.226	8.834
2015	195.501	47.951	160.331	8.835

Como se observa en la gráfica y tabla anteriores, el volumen de juicios a los que asistió el Ministerio Fiscal en su cómputo global se ha mantenido con un ligero ascenso respecto del 2016 en los delitos leves y juicios celebrados ante las Audiencias. Ha de tenerse en cuenta que la Memoria de 2017 no incluía la información sobre juicios por delitos leves de una Fiscalía Provincial de relativa relevancia.

Respecto a los juicios por delitos leves, la reforma operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, tenía como objetivo descargar a los órganos jurisdiccionales de la tramitación de asuntos carentes de verdadera relevancia penal. Un análisis de los datos que nos ofrecen las estadísticas de 2016 y 2017 nos permite concluir que efectivamente la referida reforma supuso una reducción del volumen de juicios de faltas (306.635

en 2014) y que esa reducción se ha mantenido estable en este ejercicio, habiéndose por tanto consolidado el impacto de la reforma.

Esa reducción no nos puede llevar a concluir que ello haya incidido positivamente en una mejor gestión de los limitados recursos humanos y materiales de las Fiscalías, por cuanto que se ha tenido que seguir organizando la asistencia de los Fiscales a los juicios por delitos leves que se señalan en todos los juzgados de instrucción de España. Se mantiene la misma problemática organizativa que dificulta el mejor 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 continúan representando un volumen mayor que la totalidad de los juicios ante los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales, como se observa en el cuadro precedente. El Ministerio Fiscal asistió en 2017 al 51 % del total de los juicios por delitos leves incoados, volumen especialmente significativo si se pone en relación con el porcentaje de sentencias absolutorias con que finalizaron estos tipos de juicios (el 38 %).

Por otra parte, pese a la reducción del volumen de incoaciones en los órganos jurisdiccionales (conforme se muestra en la tabla siguiente) el porcentaje de asistencias del Fiscal no sólo no se ha reducido en la misma proporción, sino que, por el contrario, ha aumentado.

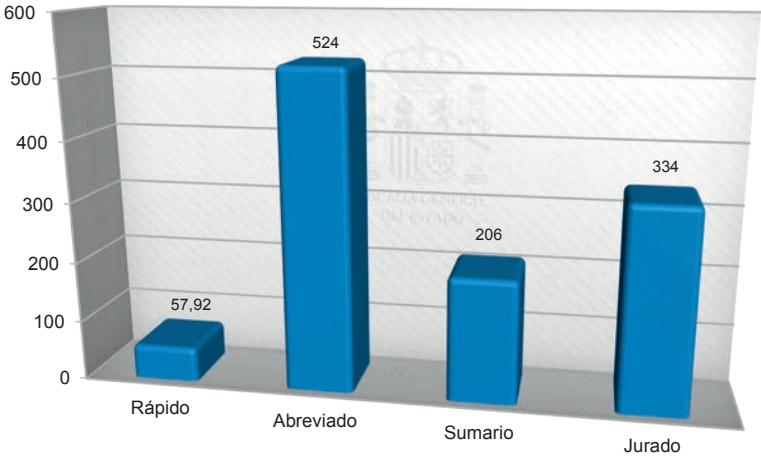
	Incoaciones	Asistencias del fiscal	Porcentaje de asistencias
2014	1.098.104	306.636	28 %
2015	785.389	242.764	31 %
2016	370.729	174.317	47 %
2017	361.071	184.688	51 %

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.

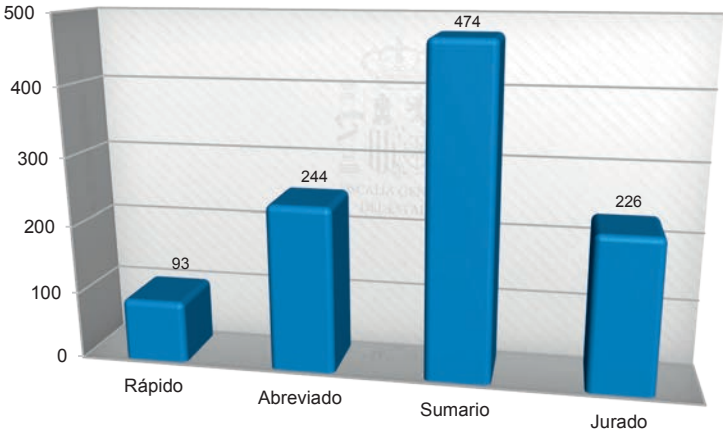
En relación con los juicios por delito, en el año 2017 se reproducen los principales problemas de años anteriores: la dilación en los señalamientos y el elevado número de suspensiones.

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.

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

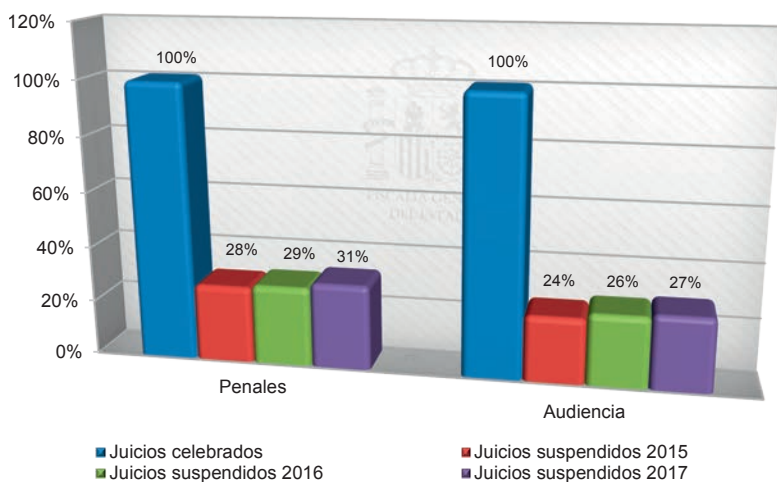


En ambos: Fuente cuadro de mandos del Sistema de Información, Control y Consulta del Ministerio Fiscal.

Especialmente significativos son los tiempos medios desde la calificación de un procedimiento o desde su incoación por el órgano de enjuiciamiento hasta el primer señalamiento en el ámbito de los procedimientos abreviados y sumarios. Estos datos deben servir para llamar la atención del legislador sobre la reforma que se llevó a cabo para la reducción de los plazos de instrucción de las causas, teniendo en cuenta que los plazos que se reflejan hasta el primer señalamiento alcanzan tiempos medios excesivos. No hay que olvidarse del efecto pernicioso que estos tiempos medios producen tanto respecto de los inculpadados y víctimas como respecto de la eficacia de la respuesta penal.

En cuanto al volumen de suspensiones, en el año 2017 en los Juzgados de lo Penal, como media nacional, se suspendieron el 31 % de los juicios señalados (el 29 % en el 2016; 28 % en el 2015) y en las Audiencias Provinciales el 27 % (el 26 % en el 2016; 24 % en el 2015). Aun cuando pudiera entenderse de poca relevancia este incremento, es de destacar la tendencia al alza del volumen de suspensiones en los tres últimos años. Ha aumentado en un 4 % en los Juzgados de lo Penal y en un 3,4 % en las Audiencias Provinciales, lo que debe llamar la atención de las Administraciones competentes y oficinas responsables, sobre todo teniendo en cuenta que las causas que lo motivan son conocidas y se reproducen año tras año.

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 incomparencia 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.

Hay que insistir una vez más en 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 y, 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 una respuesta más inmediata y, en cierta medida, la cuestión no es ajena a la implantación de unas prácticas de mediación en el ámbito penal.

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 2017, del total de las diligencias urgentes calificadas el 79 % finalizan en sentencia de conformidad ante los Juzgados de Instrucción. Conviene por ello insistir una vez más en la necesidad de potenciar la aplicación del Protocolo de Conformidades entre la Fiscalía General del Estado y los Colegios de Abogados y generalizar la previsión legal establecida en el art. 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, una vez señalado y cuando ya han transcurrido los tiempos medios referidos, lo que aborta gran parte de los beneficios que, tanto para las partes como para la organización en general, vendrían dados por hecho de lograrse en otro momento procesal.

1.1.9.2 *Sentencias*

La estadística sobre el volumen de sentencias ofrece el dato de las dictadas por los distintos órganos judiciales, desglosando entre las condenatorias y las absolutorias.

Sentencias Penal año 2017		Condenatorias	Absolutorias
Juzgados de Instrucción en juicios delitos leves con asistencia MF	175.730	108.784	66.946
Juzgados de Instrucción en diligencias urgentes	88.893		
Juzgados de lo Penal en procedimientos abreviados y juicios rápidos	156.651	116.077	40.574
Audiencias Provinciales en procedimientos abreviados, sumarios y jurados	8.798	7.136	1.662

En términos absolutos se puede afirmar que en el año 2017 se mantiene la tendencia de las dos últimas anualidades con ligeras variaciones: se constata un ligero descenso de las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal (156.651 frente a las 157.877 del 2016 y las 159.238 del 2015), frente al ligero ascenso de las dictadas por las Audiencias Provinciales (8.798 frente a las 8.634 del 2016 y las 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 absolutorias representan un 26 % del total y en el ámbito de las Audiencias Provinciales el 19 %.

En los delitos relacionados con la violencia sobre la mujer, un elevado número de estas absoluciones trae causa de la invocación por la víctima del artículo 416 LECrim.

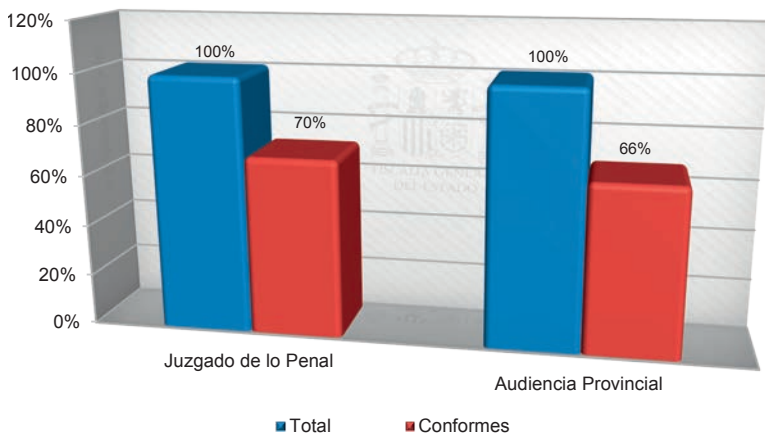
En el ámbito de los juicios por delitos leves se mantiene el mismo elevado porcentaje de absoluciones que ya se constató en 2015 y en 2016 y que venía motivado fundamentalmente por la falta de prueba ante la incomparecencia del denunciante y los acuerdos previos a los que llegan las partes. Dos años después de la reforma se puede aseverar que no ha resuelto debidamente el problema que ya se detectó con los derogados juicios de faltas: son unos procedimientos que generan una elevada carga de tramitación en los 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 dictadas por los Juzgados de lo

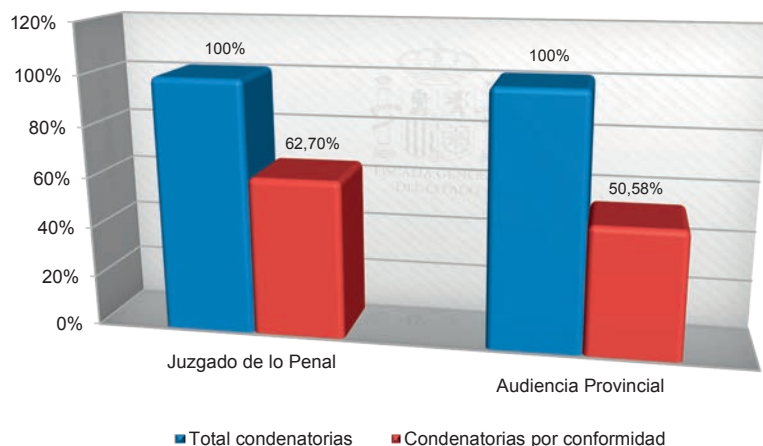
Penal (condenatorias y absolutorias), fue del 70 % (el 68 % en el 2016 y el 68 % en el 2015). En las dictadas por las Audiencias Provinciales el porcentaje de conformidad con la posición del Fiscal fue del 66 % (el 68 % en el 2016 y 2015), manteniéndose estable el porcentaje de los últimos tres años.

**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 2017.**



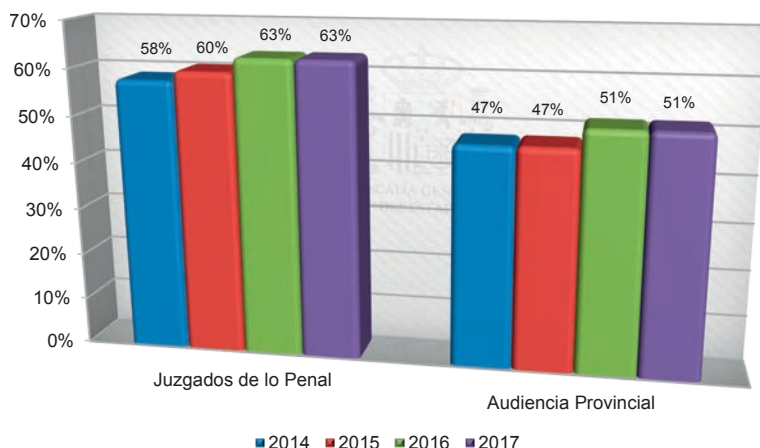
Hay que seguir insistiendo en que en el año 2017 el mayor número de sentencias condenatorias se produjo por la conformidad del acusado y su letrado con la calificación del Fiscal. Así, del total de sentencias condenatorias que constan dictadas por los Juzgados de lo Penal (116.077), 72.855 sentencias lo fueron por conformidad del acusado con la petición del Ministerio Fiscal (el 62,7 %). En las Audiencias Provinciales se dictaron un total de 7.136, de las cuales 3.610 (el 50,58 %) lo fueron por conformidad del acusado y su defensa con la posición del Fiscal. Esto supone que, del total de sentencias condenatorias dictadas en los Juzgados de lo Penal y Audiencias Provinciales, el 62 % de las mismas se dictan por conformidad del acusado con la posición del fiscal, lo que representa el 46,21 % respecto del total de las sentencias.

**INCIDENCIA DE LA CONFORMIDAD PREVIA
DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS
DICTADAS POR LOS JUZGADOS DE LO PENAL
Y AUDIENCIAS PROVINCIALES. AÑO 2017.**



Los términos han evolucionado al alza respecto años anteriores y estas conformidades que se producen antes del comienzo del juicio oral deberían llamar la atención del legislador. No se postula 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 proceso penal.

**EVOLUCIÓN DE LA CONFORMIDAD PREVIA
DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS
DICTADAS POR LOS JUZGADOS DE LO PENAL
Y AUDIENCIAS PROVINCIALES. AÑO 2017.**



Los delitos con mayor presencia en las sentencias condenatorias, tanto dictadas por los Juzgados de lo Penal como las Audiencias, se representan en 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 32 % y el 22 % respectivamente. Los delitos de violencia familiar y de género representaron el 8 %, los delitos contra la vida en integridad al 9 % y los delitos contra la administración de justicia al 7 %. 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. Se mantiene por tanto la tendencia de los últimos años en cuanto a incidencia de los tipos delictivos.



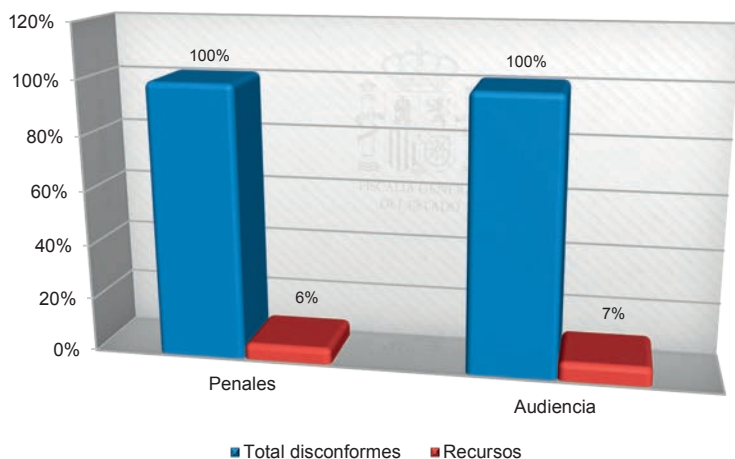
La evolución de los tres últimos años es la siguiente:

	2015	2016	2017
Seguridad vial	34 %	33 %	32 %
Patrimonio	21 %	22 %	22 %
Administración de Justicia.	7 %	8 %	7 %
Violencia doméstica/género.	9 %	8 %	8 %
Vida e integridad física	8 %	8 %	9 %
Orden Público	4 %	4 %	5 %
Libertad	4 %	5 %	2 %
Relaciones familiares.	3 %	2 %	1 %

Los recursos interpuestos en el año 2017 por el Ministerio Fiscal contra las sentencias disconformes dictadas por los Juzgados de lo Penal (46.968), fueron 2.965 lo que representa algo más del 6 % del total. Los recursos interpuestos contra las disconformes de la Audiencia (2.914) fueron 204, lo que supone un 7 %. En datos globales, ambas proporciones se mantienen estables en el curso de los años, a pesar 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 2017.



Dentro de los recursos contra sentencias debemos hacer una breve referencia a los recursos de apelación interpuestos contra sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales en primera instancia. La entrada en vigor 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 el día 6 de diciembre de 2015 ha supuesto la incorporación definitiva de la doble instancia en el proceso penal español.

Como datos estadísticos cabe señalar que durante el 2017 se han incoado un total de 418 recursos de apelación por los Tribunales Superiores de Justicia y se han celebrado 35 vistas con intervención del Ministerio Fiscal.

Aun cuando todavía no se puede hacer una valoración de su evolución ante la imposibilidad de obtener el dato del 2016 en todo el territorio, el incremento en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid ha sido notorio pasando de 9 en el 2016 a 95 en el 2017, previéndose en un futuro un incremento que afecte a todas aquellas sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales sin conformidad, lo cual será necesario evaluar en futuras Memorias.

1.1.11. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

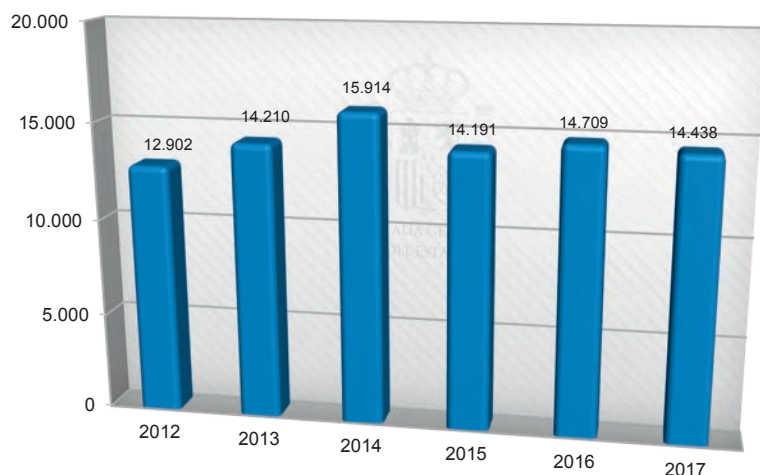
El artículo 5 de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y el artículo 773.2 de la LECrim asignan al Ministerio Fiscal funciones directas de investigación penal que se desarrollan a través de las diligencias de investigación, cuya incoación y tramitación se realizan por los distintos órganos del Ministerio 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.

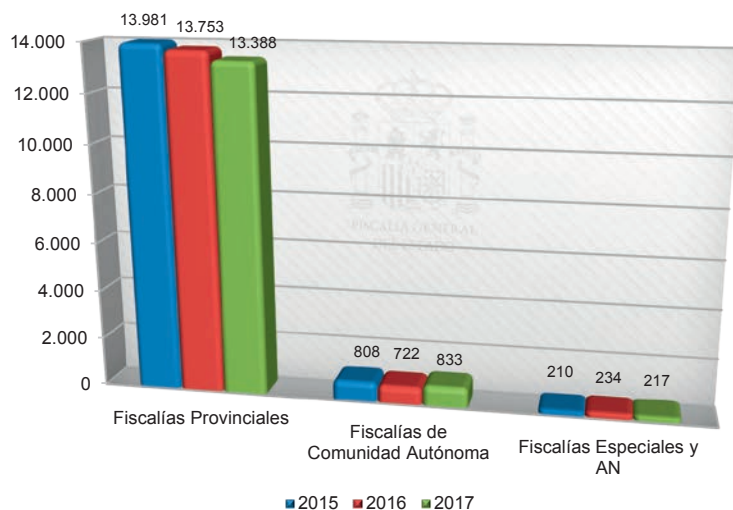
En el año 2017 se incoaron 14.438 diligencias de investigación: en las Fiscalías territoriales (14.221), en la Fiscalía de la Audiencia Nacional (136), en la Fiscalía Anticorrupción (39) y en la Fiscalía Antidroga (42).

La evolución interanual de estas incoaciones es la siguiente:

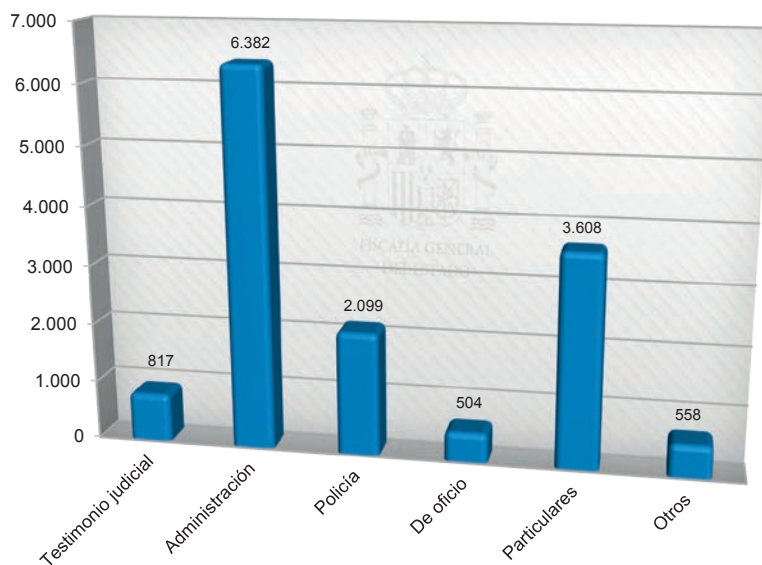
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE DILIGENCIAS INCOADAS



DISTRIBUCIÓN DE LA INCOACIÓN EN LAS DISTINTAS FISCALÍAS EN EL AÑO 2017



En el ámbito de las Fiscalías territoriales, el origen de las diligencias de investigación se cataloga dentro de seis grandes vías.



Fueron principalmente los órganos de la Administración los que pusieron en conocimiento del Ministerio Fiscal hechos que estimaron que pudieran ser constitutivos de delito, representando un 45 % del total de las diligencias de investigación incoadas, siendo la segunda vía la denuncia de particulares. La actuación de oficio se ha incrementado notablemente respecto del año anterior.

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 2017.

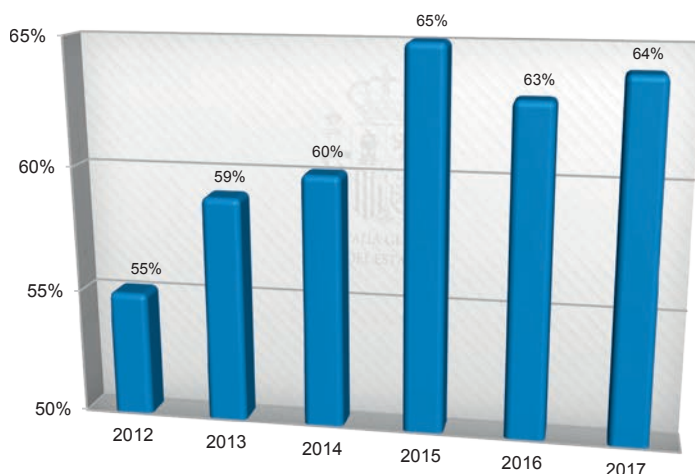


Las diligencias referidas a seguridad vial, incendios forestales, medio ambiente, ordenación del territorio, patrimonio histórico, derechos de los trabajadores, hacienda pública y violencia familiar tienen una correlación con servicios especializados de las Fiscalías en estas materias.

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 se estime oportuno. En el caso de las Fiscalías de Comunidad Autónoma también se prevé la derivación a otra Fiscalía, fundamentalmente de su Comunidad.

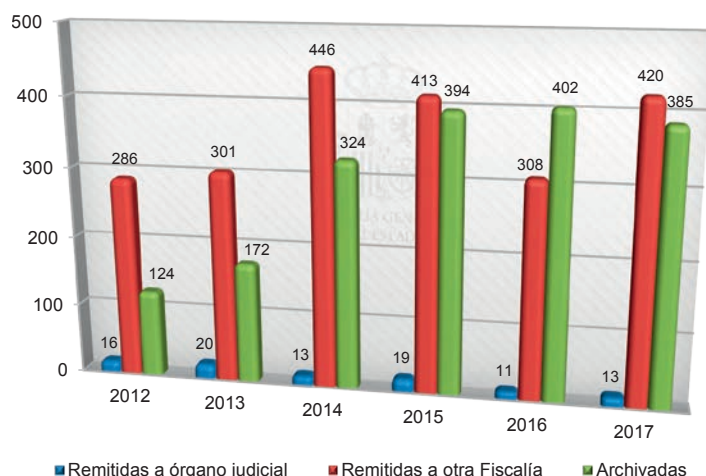
En el conjunto de las Fiscalías provinciales la evolución interanual del porcentaje de diligencias de investigación que se archivan sin derivarlas al Juzgado es muy estable, según se representa en el siguiente gráfico.

PORCENTAJE DE DILIGENCIAS ARCHIVADAS EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES SIN REMITIR AL JUZGADO EN EL AÑO 2017



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 2017



El tiempo medio de tramitación de las diligencias de investigación es de 97 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 la actuación que concierne a las Fiscalías contra la droga, contra la corrupción y la criminalidad organizada y la Audiencia Nacional.

La referencia a los delitos contra la salud pública está recogida en el apartado que corresponde a la Fiscalía Antidroga, que ejerce exclusivamente sus competencias en esa materia ante la Audiencia Nacional y, como coordinadora del resto de las Fiscalías, hace referencia a la cuestión en el conjunto del territorio.

La Fiscalía contra la corrupción y la criminalidad organizada recoge su actuación especializada en los delitos que le competen, cuya atribución se basa 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.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional 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 de forma paralela a como el Código Penal agrupa las distintas especies delictivas que afectan a un mismo bien jurídico o similares bienes.

La calidad de la información asociada a la incoación de los procedimientos es cuestionable por la escasa depuración del dato en tal momento procesal; a ello se suma el que con la reforma del artículo 284 de la LECrim ya no es 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). Salvo en estos supuestos de excepción, prácticamente carece de sentido manejar información relativa a la incoación. Por lo tanto, el foco se centra en 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 una de sus excepciones en el caso de los delitos contra la vida y contra la integridad física, lo que hace que, con ciertas reservas, pueda seguirse manejando la información sobre incoaciones y examinar su evolución.

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 incluye en el grupo ejemplos como suicidios, muertes naturales, accidentes fortuitos y cursos imprudentes. Los episodios vinculados a ámbitos de violencia de género y doméstica no están, en principio, diferenciados. Vista la escasa depuración del momento de la incoación, no hay que descartar que incoaciones por delitos contra la vida respondan en realidad a episodios lesivos o que, en menor medida, estos últimos sean en realidad supuestos de ataque contra la vida.

– Incoaciones.

Delitos de homicidio y sus formas	2016	2017	Evolución
Diligencias previas	2.145	1.974	-8 %
Homicidio + Asesinato	2.012	1.287	-36 %
Homicidio por imprudencia	636	562	-12 %

La evolución de las incoaciones en los delitos de lesiones es la siguiente:

Delitos de lesiones	2016	2017	Evolución
Diligencias previas	703.081	596.659	-15 %
Diligencias urgentes	71.678	48.769	-32 %
Total	774.759	645.428	-17 %

Hay un cierto trasvase entre diligencias previas y urgentes, por lo que hay una cifra no identificada de procedimientos que responden en realidad al mismo hecho. Las incoaciones totales han disminuido notablemente, de forma muy acusada en las diligencias urgentes. Vista la volatilidad del concepto y las variables que confluyen en la calidad de la información, sería aventurado hacer elucubraciones al respecto.

En el conjunto de las diligencias previas y las urgentes las lesiones se distinguen las conductas intencionadas de las imprudentes englobando en las primeras las lesiones ordinarias, cualificadas, las acaecidas en riña tumultuaria y las enmarcadas en episodios de violencia familiar, debido a que, en esta fase inicial, la asignación a uno u otro tipo penal es muy poco fiable.

	2017
Lesiones intencionales	548.099
Lesiones por imprudencia	97.324

Al tiempo que un mismo delito puede corresponder a dos de estos procedimientos por haberse producido una transformación (fundamentalmente, entre previas y urgentes), también 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 resultado lesivo que pueda tener una génesis violenta. 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 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 hacia el paradigma de que un acontecimiento dé lugar a un solo procedimiento.

Es difícil determinar con exactitud el porcentaje de procedimientos de esta clase que se archivan directamente o se tramitan como juicio por delito leve, aunque son sin duda muy numerosos.

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.

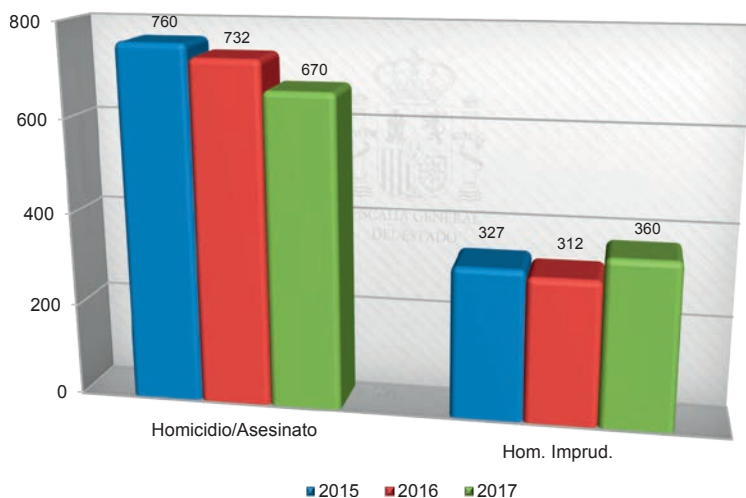
Los datos comparativos más relevantes en relación con el año anterior son los siguientes:

Calificaciones MF	2016	2017	Evolución
Homicidio + Asesinato.	733	670	-9 %
Homicidio por imprudencia.	312	360	+15 %

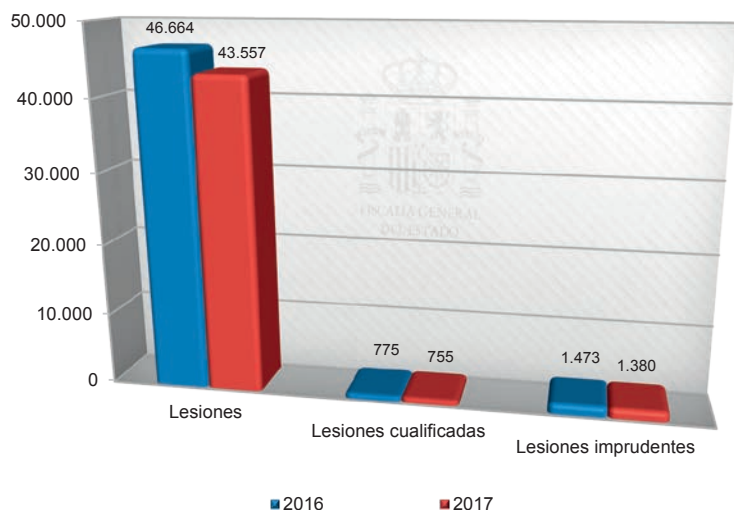
Calificaciones MF	2016	2017	Evolución
Lesiones	46.664	43.557	-7 %
Lesiones cualificadas	775	755	-3 %
Lesiones por imprudencia	1.473	1.380	-6 %

Hay un descenso generalizado en las calificaciones por delitos de lesiones. Se tienen en cuenta las lesiones ordinarias, las asociadas a episodios de violencia doméstica y de género y las acaecidas en riña tumultuaria. Los homicidios imprudentes se incrementan en un 15 %, mientras que en el anterior ejercicio habían disminuido en un 5 %. Dada la importante presencia que en los datos sobre conductas imprudentes tienen los ámbitos de la violencia doméstica y de género, la seguridad vial y la siniestralidad laboral, su especializado análisis se hace en los apartados correspondientes de esta Memoria.

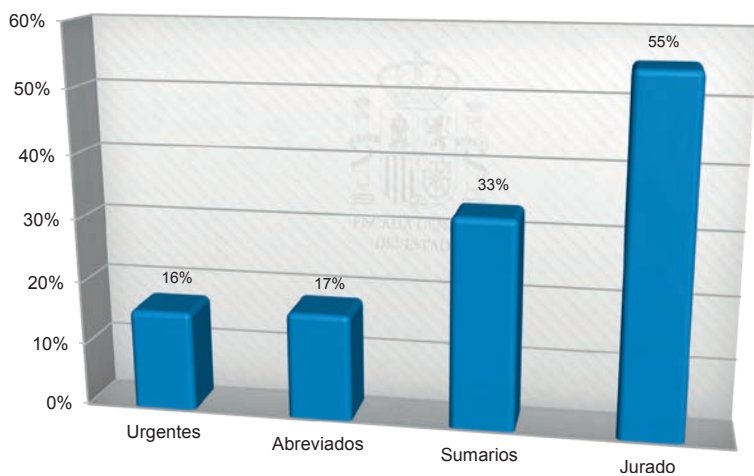
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA CALIFICADOS



EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE LESIONES CALIFICADOS



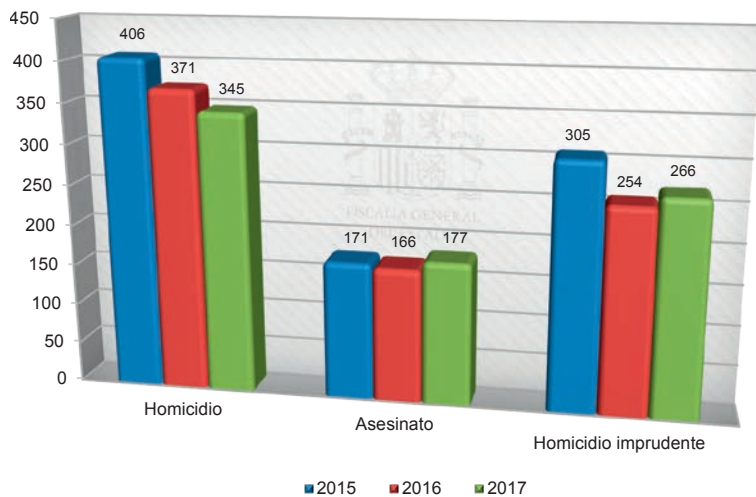
PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



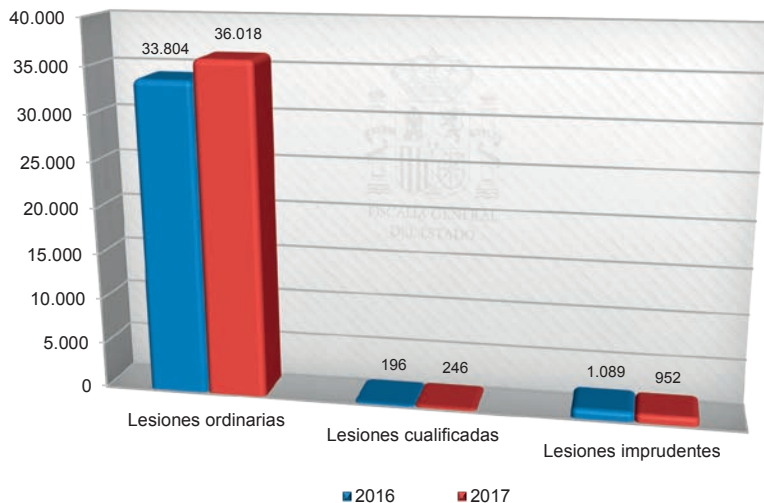
– Sentencias.

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 ocupan un mínimo porcentaje el (el 0,31 %) de los sentenciados, mientras que los delitos contra la integridad física son el 15 %.

– Aspectos criminológicos de interés:

1) *Los escenarios de esta delincuencia.*

Un importante porcentaje de estos delitos se produce en el ámbito de la violencia familiar y de género. En zonas caracterizadas por ámbitos delincuenciales que generan altas cotas de inseguridad, como es el caso del tráfico de drogas, los delitos contra la vida e integridad física se asocian precisamente a esos entornos. No pocos de estos episodios (especialmente los lesivos) acaecen en zonas de ocio, en horarios nocturnos, frecuentemente en época veraniega en lugares de concentración estacional turística. 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.

2) *Algunos efectos de la reforma del Código Penal en materia de delitos leves.*

La reforma del Código Penal tuvo una modificación relevante en las infracciones calificadas como lesiones imprudentes, ya que las que tenían un carácter leve se reconducían al ámbito del juicio de faltas, lo que ahora no sucede, por haber quedado despenalizadas, lo que hace que desaparezcan de los escenarios jurídicos penales y, en todo caso, la controversia se dilucide en el ámbito civil. Las fiscalías hacen especial hincapié en la necesidad de seguir de cerca las diligencias que se tramitan como juicios por delito leve, con el fin de poder ejercitar el recurso si es necesario, por aplicación de lo dispuesto en la instrucción 3/2007, de la Fiscalía General del Estado. De esta manera se garantiza que ningún hecho presumiblemente constitutivo de delito se sustancie como juicio por delito leve.

Hay que ser cuidadoso a la hora de concluir que pueda haber aumentado el número de agresiones, ya que la reforma del Código Penal con la transformación en delito leve de infracciones que anteriormente eran constitutivas de falta impacta sobre la realidad estadística de manera que ahora se computan como delito de lesiones (aunque sean leves) conductas que en el pasado se registraban como falta de lesiones o que incluso escapaban de un registro estricto.

3) *Las diligencias urgentes como una vía poco explotada y posiblemente útil.*

Se echa en falta el que los delitos contra la integridad física no tengan una mayor presencia en el trámite de las diligencias urgentes, que proporcionarían una respuesta procesal propicia a ofrecer soluciones inmediatas y efectivas a un gran número de situaciones.

4) *La violencia doméstica.*

Los episodios de violencia que tienen lugar en los ámbitos familiares (bien se trate de violencia de género o de violencia doméstica) registran un gran número de sentencias absolutorias porque la víctima hace uso de la dispensa a declarar, haciéndose a veces erróneamente por parte de algunos órganos judiciales una interpretación extensiva de lo dispuesto en el artículo 418 de la LECrim, de manera que ello se extiende en ocasiones a juicios por delitos de quebrantamiento de pena de alejamiento o de impago de pensiones, conductas que son ajenas en sentido estricto al ámbito de la violencia doméstica.

Las dificultades probatorias en los juicios orales inciden sin duda en la propia restricción que se impone la fiscalía a la hora de formular acusaciones, ya que en no pocas ocasiones sólo puede contarse con el testimonio de la víctima. La víctima está sin duda influida por fuertes aspectos afectivos, sus estrechas relaciones familiares y la extrema privacidad del ámbito en el que se producen los hechos, lo que les lleva a no denunciar, acogerse a la dispensa de declarar y en general, a aportar una colaboración efectiva durante el procedimiento. Por ejemplo, se observa que en algunos casos muchos progenitores no entienden que sus hijos hayan estado afectados por la obligatoriedad que entraña la prohibición de acercamiento hacia los mismos, derivada de procedimientos penales, lo cual en algunos casos propicia sentencias absolutorias.

Como en tantos años anteriores, se mantiene la referencia a denuncias que los progenitores formulan frente a sus hijos, que obran con violencia hacia los mismos bajo la concurrencia de situaciones en las que priman enfermedades mentales o abuso de sustancias; los denunciante no pretenden en realidad otra cosa que conseguir que los hijos se sometan a tratamientos, algo en lo que sin una auténtica voluntariedad hay escasas expectativas de éxito. El fiscal suele solicitar la adopción de medidas de seguridad de esa índole, cuya eficacia está sometida a factores extremadamente volátiles.

Como aportación extremadamente positiva, se ha hecho mención a la existencia de un servicio de valoración integral de la situación, lo que permite una mejor gestión de los informes periciales.

1.2.2 DELITOS DE TORTURAS

Se cumple con la inclusión de esta materia un compromiso de la Fiscalía General del Estado en el seguimiento de la cuestión, en atención a las obligaciones internacionales que tiene asumidas el Estado español. Sin embargo, como se verá a continuación no se trata de una cuestión claramente caracterizada ni que tenga un rastro relevante, al menos a nivel estadístico.

Con independencia de que, afortunadamente, se trate de episodios escasos, es difícil que se dé un registro preciso de las incoaciones tanto porque en ese momento procesal no suele haber una clara depuración de la naturaleza de los hechos, como porque se da la circunstancia de que dentro de su grupo delitos se aglutinan con las torturas propiamente dichas los tratos degradantes, los delitos contra la integridad moral cometidos por autoridad funcional y público y la omisión del deber de impedir torturas, por lo que la única certeza podría encontrarse en el caso de los delitos calificados o sentenciados.

Con todas esas reservas, sí puede señalarse que se registran 69 incoaciones de diligencias previas por delitos de torturas, 3 por la omisión del deber de impedirlos y 90 por delitos contra la integridad moral cometidos por autoridades o funcionarios públicos.

En el caso de las diligencias urgentes, se registran 8 calificaciones por delitos contra la integridad moral (ninguno de torturas propiamente dicho). Dentro de los procedimientos abreviados, se registran 6 calificaciones por delitos de torturas y 37 por delitos contra la integridad moral. Ninguna diligencia de investigación se ha abierto asociada a conductas de dicha naturaleza.

La referencia expresa que las fiscalías hacen a la cuestión pone de manifiesto el carácter limitado que tienen estas conductas, que, en unos casos, se asocian a extralimitaciones de los agentes de policía en el ejercicio de sus funciones, mientras que en otras ocasiones surgen en el entorno de determinados centros de internamiento. Dentro de los acontecimientos que rodearon el último trimestre del año en Cataluña, fundamentalmente algunas corporaciones locales formularon denuncias contra funcionarios policiales incardinables en este ámbito. También en el ámbito territorial de Cataluña, pero desligadas de los referidos acontecimientos, se han registrado procedimientos tanto

contra mossos de escuadra como contra agentes de la guardia urbana por hechos que se mueven en el entorno de estas conductas.

De forma generalizada las fiscalías ponen de manifiesto que una parte muy relevante de estos procedimientos no desemboca necesariamente en un escrito de calificación y menos aún en la celebración de un juicio oral.

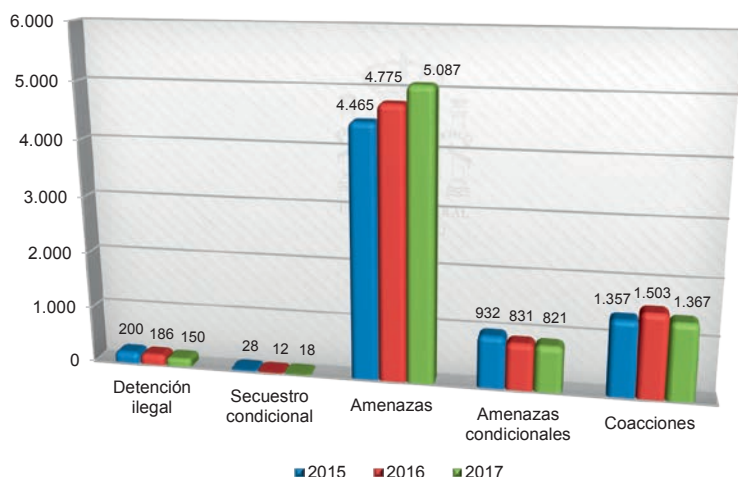
1.2.3 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD

Las conductas recogidas en este capítulo son muy dispares al poderse producir ataques al bien jurídico protegido de muy diversa intensidad y con variadas dinámicas. Se puede ir desde gravísimos ataques a la libertad reflejados en secuestros condicionales con petición de rescate, propios de la delincuencia organizada, hasta situaciones de tensión entre ciudadanos que culminan con amenazas o coacciones muy livianas.

En este terreno de los pequeños ataques que se producen en la vida cotidiana están cobrando gran auge los perpetrados en el mundo de las llamadas «redes sociales». Generadas al ritmo de los avances tecnológicos en las comunicaciones electrónicas y con íntima vinculación a la enorme difusión de los terminales telefónicos de última generación, los comentarios amenazantes y coactivos pueden llegar a suponer auténticos acosos, sobre todo, pero ya no solo, entre los menores de edad. El aparente anonimato proporcionado por el uso de un perfil ad-hoc para intervenir en los chats de las distintas aplicaciones genera mayor osadía en el ataque y mayor dificultad en el esclarecimiento de los hechos.

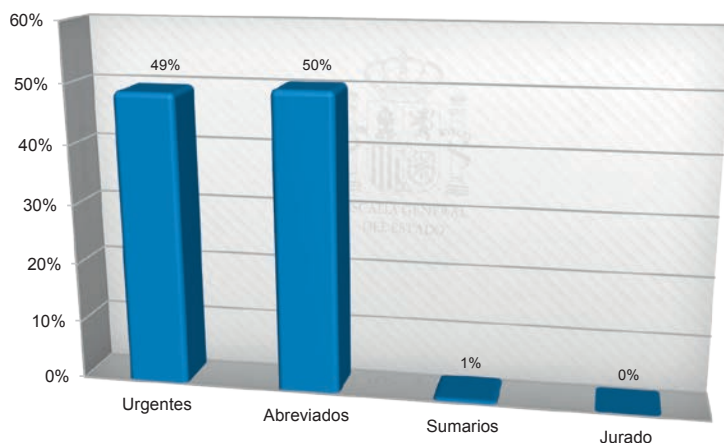
Como se viene haciendo en anteriores ejercicios, el estudio se centra en los datos estadísticos referidos a las acusaciones, de mayor calidad y depuración por las propias Fiscalías.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD CALIFICADOS



Un año más los delitos de amenazas, tanto las genéricas como las condicionales, siguen siendo las más numerosos en el grupo. Se aprecian unas cifras que oscilan levemente, siguiendo línea descendente las amenazas condicionales y ascendente las amenazas genéricas.

PRESENCIA DE ESTOS DELITOS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Dada la dinámica sencilla de la mayoría de estos delitos, se han tramitado casi la mitad de las conductas contra la libertad a través de diligencias urgentes, por lo que los delitos son enjuiciados y casi siempre sentenciados en el mismo año en que son calificados.

Estos delitos representan el 5 % de las sentencias que se dictan (13.389), manteniéndose su presencia porcentual respecto a ejercicios anteriores.

1.2.4 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUALES

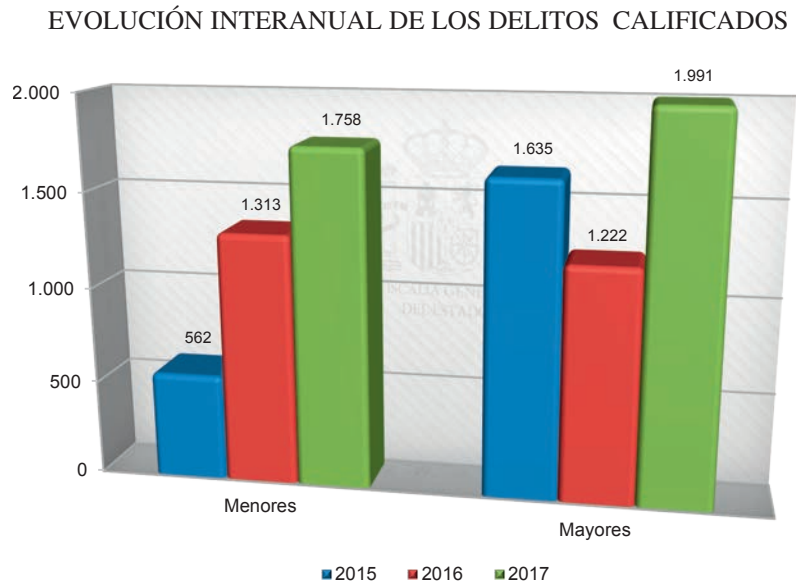
Junto a los delitos contra la vida y los robos con violencia, puede decirse que estas son las conductas que más preocupación despiertan en la sociedad o, cuando menos, que más impactan cuando acaecen. Ello se debe al gran contenido de violencia que conllevan, a la naturaleza tan íntima del bien jurídico que se ataca y a las circunstancias que suelen concurrir en las víctimas, muchas veces afectadas por cualificadas notas de vulnerabilidad.

Precisamente por suceder en la intimidad, el índice de impunidad suele ser muy elevado, perpetrándose con gran frecuencia aprovechando las relaciones próximas entre víctima y agresor (familia, colegio, clubs deportivos...).

Las conductas revisten una gran diversidad, con una tipología profusa en la que las líneas divisorias no siempre están claramente delimitadas, especialmente en momentos tan iniciales como la incoación. Por eso estos datos carecerían de la debida calidad e cara a un análisis criminológico.

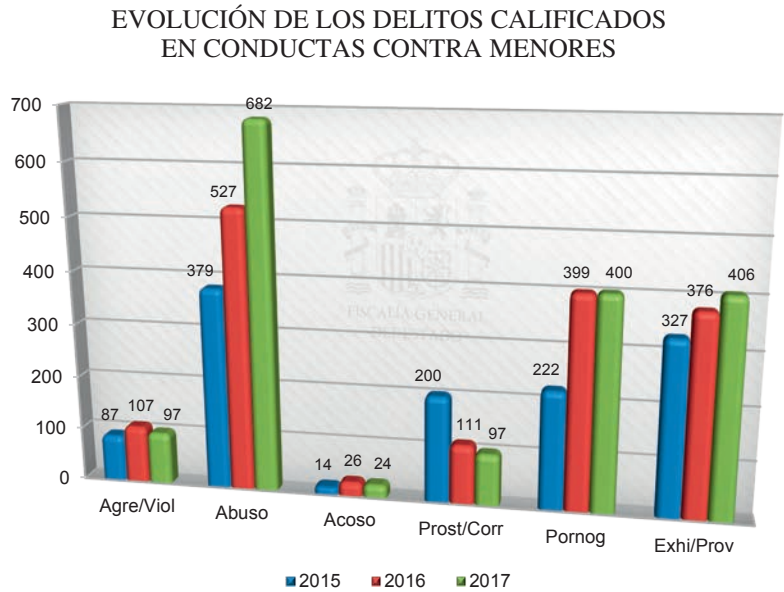
Sistemáticamente, distinguimos entre las conductas que se cometen contra menores y aquellas que tienen a mayores como víctimas.

La representación gráfica de las calificaciones se muestra a continuación:



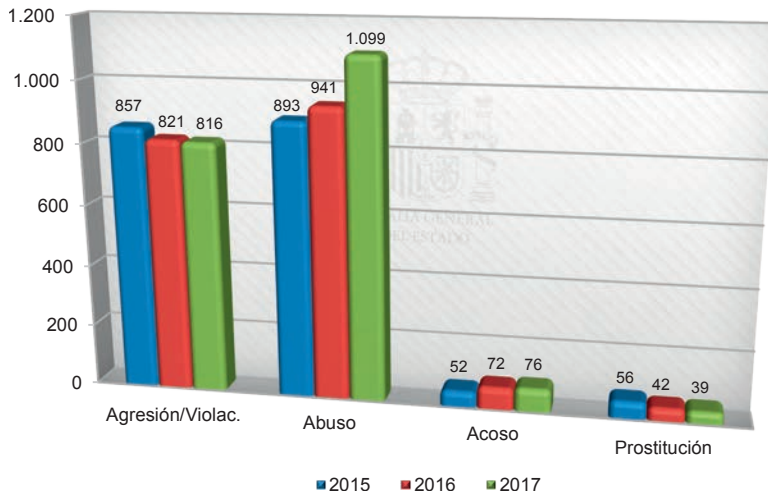
Es un dato de la mayor relevancia el que los delitos calificados se ven incrementados en un 25 % en el caso de los que tienen a los menores como víctimas y en un 39 % cuando las víctimas son mayores. En el caso de los menores se consolida una línea clara y acusadamente ascendente en los últimos años.

El análisis de los distintos delitos calificados tiene el siguiente reflejo:



Se consolida la línea de incremento de las calificaciones que se viene observando en el ciclo temporal, siendo más acusado en los abusos sexuales, donde el incremento respecto al año anterior es del 23 % y del 44 % respecto a la cifra de hace dos anualidades.

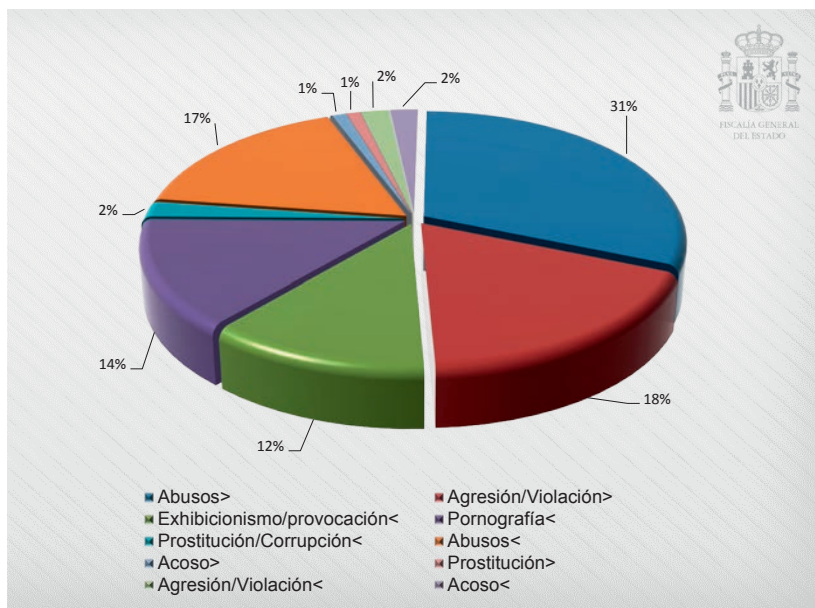
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS EN CONDUCTAS CONTRA MAYORES



Como en el caso de los delitos con víctimas menores, el dato relevante (si bien aquí con menor valor porcentual) está en el incremento del 14 % en los delitos de abuso sexual.

Estos delitos constituyen el 1 % de los sentenciados, siendo los abusos sexuales a mayores los que representan un tercio de los delitos condenados; también son relevantes las agresiones y violaciones a mayores y los abusos a menores.

Su distribución ha sido la siguiente:



– Aspectos criminológicos de interés.

A) *Problemas de calidad en la información.*

La profusión de tipos penales y la complejidad de determinar la realidad de estos asuntos al menos en los momentos iniciales de la investigación, hacen que, por mucho que se trate de delitos no afectados por la obligación de remisión de atestado a los órganos judiciales y a la fiscalía si no hay autor conocido, la calidad de registro de los delitos se ha extremadamente compleja, algo de lo que no escapa el derivado de las calificaciones y sentencias. En este ámbito no puede negarse la existencia de una cifra negra de criminalidad referida a casos que no se denuncian.

B) *La grave delincuencia protagonizada por grupos organizados.*

En esos casos, cuando además abunda la existencia de víctimas vulnerables e indefensas, es habitual el uso de pruebas anticipadas y testigos protegidos. Una parte relevante de estas víctimas son menores. En estos asuntos se está tratando de evitar al máximo la victimización secundaria o reiterada mediante la realización de prueba anticipada y dedicación de la confrontación visual de las víctimas con los acusados.

Año tras año, se muestra la preocupación por las actividades de explotación de la prostitución que se desarrollan especialmente en la zona fronteriza con Francia en locales autorizados en los que aquella se ejerce por centenares de mujeres, supuestamente de forma consentida, libre y voluntaria. Pese a esa apariencia, se reciben periódicamente denuncias de mujeres que al menos en un primer momento se declaran víctimas de explotación sexual violenta o no consentida.

C) *El ámbito familiar como escenario.*

No pocos de sus delitos se producen en el ámbito familiar, llamándose la atención sobre el hecho de que el incremento de denuncias no obedece tanto a un repunte de los acontecimientos como aún mayor afloramiento de los casos.

D) *Los delitos sobre víctimas menores de 16 años.*

La principal problemática de los delitos que se llevan a cabo sobre menores de 16 años se centra en la declaración de los testigos (fundamentalmente, las víctimas), por la dificultad que deriva de su edad y por el entorno coactivo en el que muchas veces se mueven, algo que aconseja la práctica de prueba anticipada y la grabación de las declaraciones.

E) *Prostitución de mayores y emigración.*

Los delitos relativos a la prostitución de mayores están muy ligados a los flujos migratorios (fundamentalmente a los fraudulentos) como marco en el que estas conductas se ven propiciadas por la situación de desprotección de las víctimas.

F) *Pornografía infantil.*

Aunque ello es objeto de más intenso tratamiento en el apartado relativo a la criminalidad informática, las conductas relativas a la pornografía infantil, caracterizadas por una evolución al alza en los últimos años, están fuertemente ligadas a la mayor habilidad de los delincuentes en el uso de las herramientas tecnológicas.

G) *Territorios costeros y ocio.*

Las fiscalías ubicadas en territorios costeros, que experimentan importantes incrementos estacionales de población en época veraniega, llaman continuamente la atención sobre cómo una parte relevante de las denuncias presentadas se refieren a situaciones asociadas al consumo de alcohol en horas nocturnas en dichos escenarios.

H) *Aplicaciones concretas del estatuto de la víctima.*

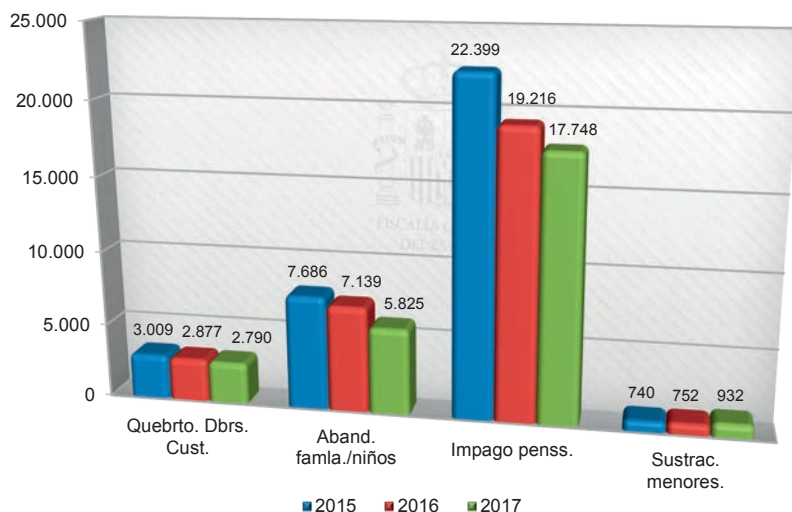
Resulta del máximo interés hacer referencia a la adopción de cautelas para que se respeten las previsiones del Estatuto de la Víctima, procurando que las declaraciones de éstas vayan precedidas de informes médicos y sociales sobre su situación, respetándose el principio de profesionalidad del entrevistador y la unidad de la declaración, evitando que estas se dupliquen. Es conveniente dar traslado de las preguntas planteadas previamente por el director de la instrucción, el fiscal y la defensa, preconstituyendo la prueba, de manera que la diligencia se registre audiovisualmente, además de practicarse en su caso a través de videoconferencia unidireccional, lo que permite garantizar tanto los derechos procesales del investigado como la indemnidad de la víctima.

1.2.5 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

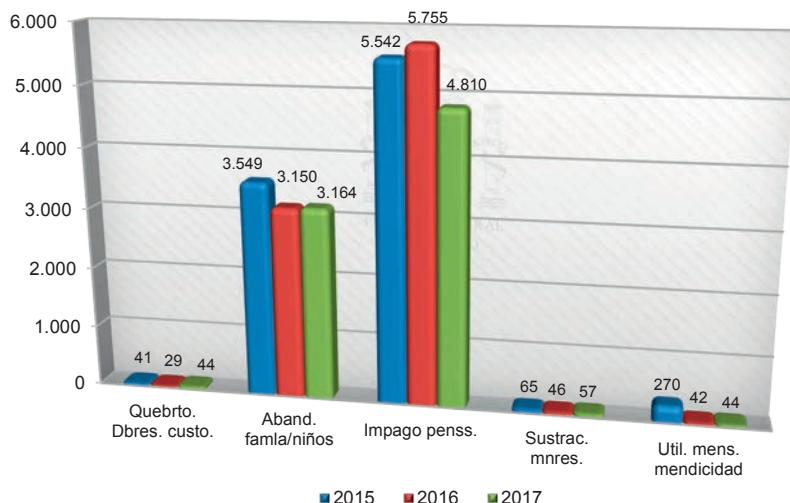


Como en años anteriores, sigue destacando, muy por encima de las demás conductas contempladas, el impago de pensiones. Por el poco rigor en el registro de la incoación o la falta de un conocimiento depurado de los hechos, varios de los comportamientos (como el quebrantamiento de los deberes de custodia 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 aquella manera.

Se consolida un descenso apreciable de incoaciones en los delitos de abandono de familia y los de impagos de pensiones (el 24 % en dos años el primero y el 21 % el segundo), lo 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), que parecía haber consolidado su punto de inflexión a la baja, repunta precisamente este año con un incremento del 19 %, lo que es acreedor de un especial seguimiento.

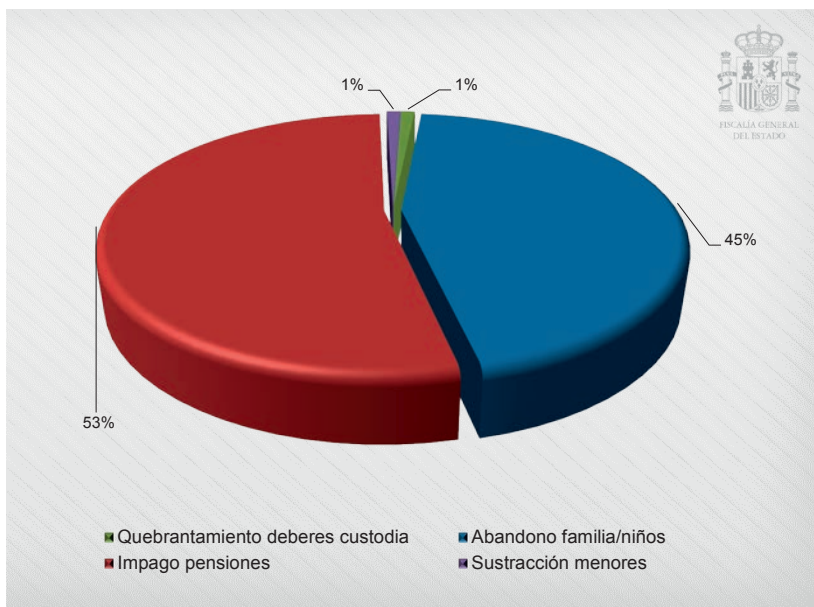
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS



En cuanto a los procedimientos ya calificados, donde la información ya está más depurada, el dato más relevante está en la notable bajada del 16 % en el delito de impago de pensiones. Si hace dos años se hizo hincapié en el muy relevante aumento en las calificaciones del delito de utilización de menores para la mendicidad, este año parece consolidarse lo que ha sido el escenario habitual.

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 5,848 delitos condenados, lo que constituye el 2 % de los sentenciados y, como se viene señalando, el grueso está compuesto por los delitos de impago de pensiones y los de abandono de familia.



– Aspectos criminológicos de interés.

1) *Crisis económica y criminalidad.*

Un factor siempre relevante en la génesis de estos delitos es la situación de crisis económica que se extiende por el país y que afecta particularmente a las familias, a lo que se liga que un alto porcentaje de sentencias absolutorias se produzca cuando se constata que el acusado no puede hacer frente a la obligación de contribuir a las cargas familiares por carecer de ingresos y tener una situación económica muy precaria, por mucho que no siempre sea sencillo desterrar la sospecha de que el obligado disponga en realidad de ingresos que se mueven en el ámbito de la economía sumergida.

Pocos delitos como este son tan extremadamente sensibles a la coyuntura social, de manera que la ligera mejora de la situación económica de las familias o la mayor concienciación de las instituciones responsables sobre la escolarización obligatoria del menor y el control de su asistencia al centro escolar tienen inmediatos efectos sobre la disminución de la criminalidad.

2) *El determinismo del ofendido y su satisfacción.*

A veces la posición del cónyuge inicialmente denunciante y que finalmente se ha visto satisfecho en sus expectativas económicas se

concreta en el uso de la dispensa de los artículos 416 y 418 de la LECrim, lo que puede llevar a que se dicten sentencias absolutorias bajo un criterio jurídico que la fiscalía considera erróneo y que combate por vía del recurso.

Un número relevante de las sentencias de conformidad que se producen traen causa de la aplicación de la atenuante de reparación del daño en función del abono antes del juicio de las cantidades adeudadas, con lo que se logra dar satisfacción al interés de la víctima perjudicada, con el indudable beneficio de evitar una ejecución forzosa de la responsabilidad civil impuesta en la sentencia, que, sin lugar a dudas, no siempre sería sencilla.

3) *La especial protección de los menores.*

La preocupación de la fiscalía por los delitos que tienen como víctimas a menores de 16 años ha llevado a una fructífera coordinación con los servicios sociales de las administraciones correspondientes, llegándose incluso a la adopción de medidas de acogimiento del menor en ámbitos de protección públicos cuando se detectan graves situaciones de riesgo para aquellos. En no pocos lugares existen órganos cuyo objeto es precisamente el seguimiento del absentismo escolar, de cara a la detección de los supuestos de riesgo y la adopción de medidas, necesariamente en coordinación con la fiscalía, para abordar de una forma integral este fenómeno.

La existencia de mecanismos organizativos ad hoc, en los que participa activamente la fiscalía, así como la implicación activa de los centros educativos en el seguimiento de la asistencia a los menores, con la expresa advertencia a los padres de que pueden incurrir en delito por la dejación en el ejercicio de las funciones que les competen, unido a la expresa remisión de comunicaciones de los centros a la fiscalía, son todos factores que sin duda contribuyen a crear un espacio de prevención más eficaz.

Un número relevante de los asuntos de esta naturaleza se abordan a través de diligencias de investigación de la fiscalía, que, en su caso, llegan a ser el germen de asuntos de naturaleza penal.

4) *El nuevo escenario para el quebrantamiento de los deberes de custodia*

La desaparición de la falta de quebrantamiento de los deberes de custodia no supone que no haya un cauce adecuado para abordar las situaciones más graves, ya que las fiscalías lo reconducen al delito de desobediencia, por lo que es en la información relativa a los mismos

donde puede encontrarse un nicho de acontecimientos de esta naturaleza, si bien de muy difícil identificación.

1.2.6 DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO Y EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

Siguiendo la tendencia que se anunciaba en el ejercicio anterior, este año se confirman las consecuencias del cambio legislativo operado en el artículo 382 de la LECrim.

Siendo este el grupo de delitos que tradicionalmente tenía una mayor presencia en el número de las incoaciones, tanto de diligencias previas como urgentes, se confirma ahora como el paradigma de las consecuencias de la no remisión a los órganos judiciales de las denuncias y atestados por hechos delictivos sin autor conocido, donde, una vez generada la incoación de las correspondientes diligencias, su archivo era obligado.

Por segundo año consecutivo, se sitúa tras las de los delitos de lesiones, que llegan este año a 678.156. Dicho descenso, que venía anunciándose en los dos años pasados (en los que había entrado en vigor la reforma), se demuestra en la progresiva bajada del número total de diligencias incoadas: 1.628.474 en 2015, frente a las 431.446 de 2016 y las 321.240 de este 2017, cuando se plasma de manera más contundente. La verdadera estadística de hechos criminales denunciados habría de buscarse en los centros policiales donde se reciben las denuncias y se elaboran los atestados correspondientes, que no se remiten al Juzgado, en espera de poder iniciar la investigación contra alguna persona concreta. La visión que ahora se ofrece es más realista acerca de la parte de la criminalidad que se denuncia y se puede perseguir.

Se produce una mala clasificación de las diligencias previas, dado que se depende de la que efectúan en gran medida los funcionarios que introducen los datos en los Juzgados, cuyas calificaciones pasan directamente, a través de la aplicación informática, a los registros de Fiscalía.

No sucede la misma pérdida de calidad de la información en trámites exclusivos de Fiscalía, aun cuando esta se mejorable. El nombramiento de un funcionario encargado específicamente del control de calidad por medio de la implantación de la nueva oficina fiscal contribuye a la mejora allí donde se ha ido desarrollando.

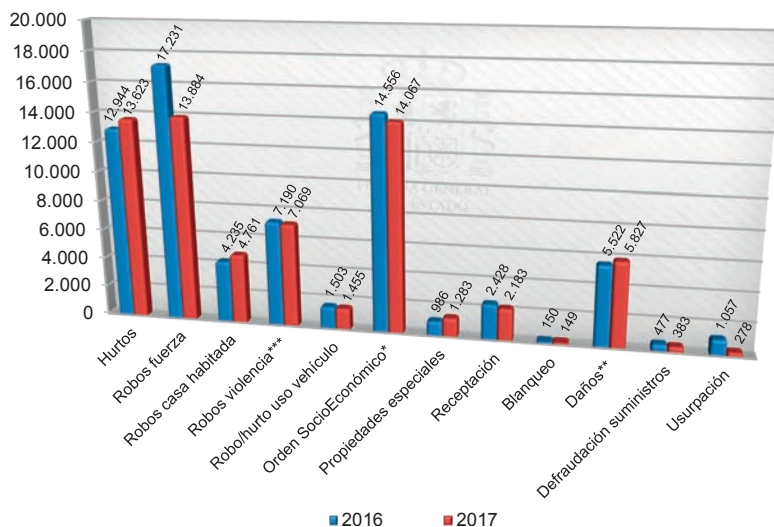
El dato de las diligencias incoadas, puesto en relación con las que acaban siendo calificadas, deja ver que no siempre coincide la bajada de acusaciones con esta disminución de las incoaciones. Siendo lo deseable que ambas cifras se aproximen lo máximo posible, se cons-

tata un aumento de los escritos de calificación emitidos en los hurtos y robos con fuerza en casa habitada; en los demás tipos se mantienen las cifras del ejercicio anterior, a excepción de las usurpaciones, con una bajada muy significativa, quizás debido a una anterior inflación de las ocupaciones de inmuebles, que ahora se asientan en unas cifras inferiores.

Es también razonable pensar que esta disminución en la incoación 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.



EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES POR DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO

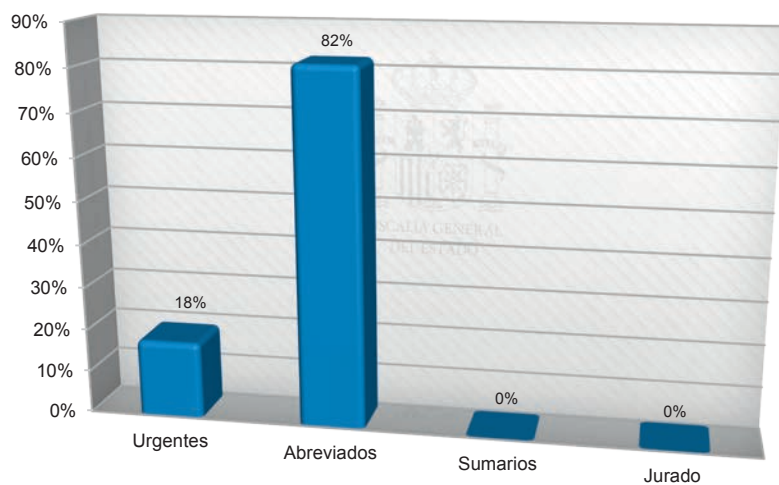


* Bajo la denominación de *Orden Socioeconómico* se han agrupado Estafas, Apropiaciones indebidas, Alzamientos de bienes, Quiebras, Concursos y Suspensiones fraudulentas, Alteración de precios en subastas públicas, Descubrimiento de secretos empresariales, Contra el mercado y los consumidores y Delitos 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
DESPRECIAN VALORES INFERIORES AL 1%



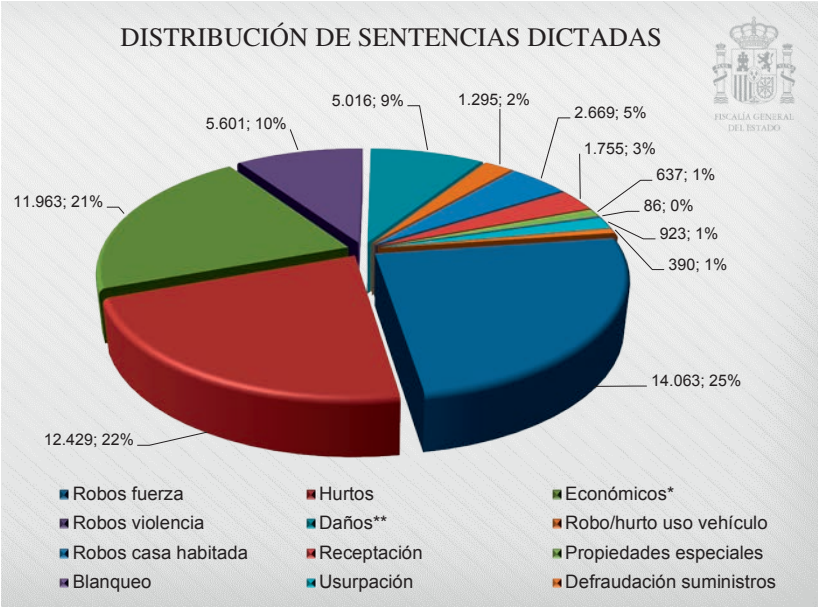
DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES EN LOS
DISTINTOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO



Un año más, se sigue apreciando un escaso porcentaje de Diligencias Urgentes en comparación con las Diligencias Previas, tan sólo un 18 % del total.

Vuelve a ser obligado hacer una llamada de atención acerca de lo conveniente que sería 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, con una cifra más que apreciable de conformidades del acusado.

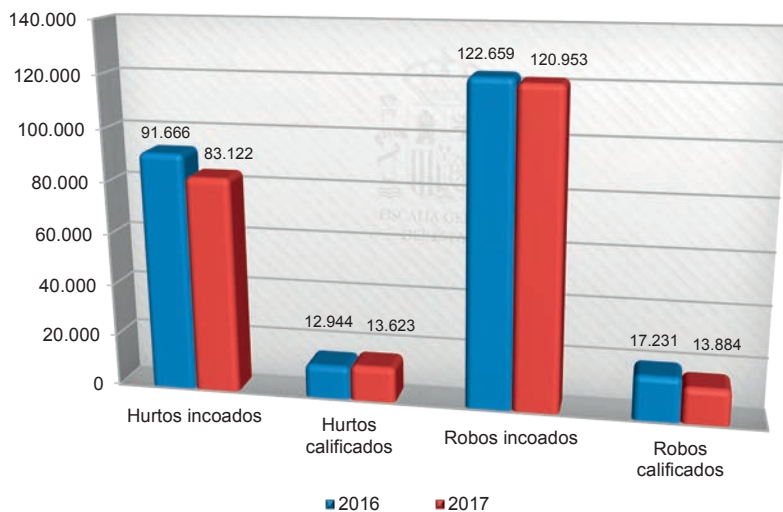
Los distintos porcentajes tienen su reflejo en el siguiente gráfico:



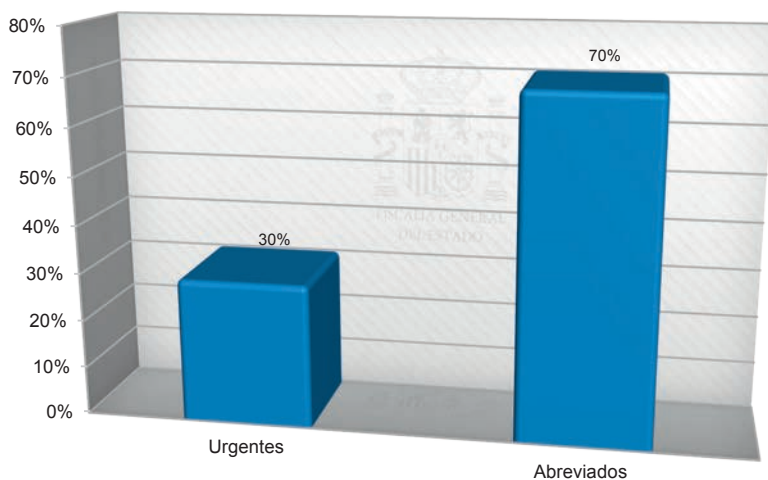
Se reproducen las agrupaciones anteriores.

1.2.6.1 Delitos de hurto y robo con fuerza en las cosas

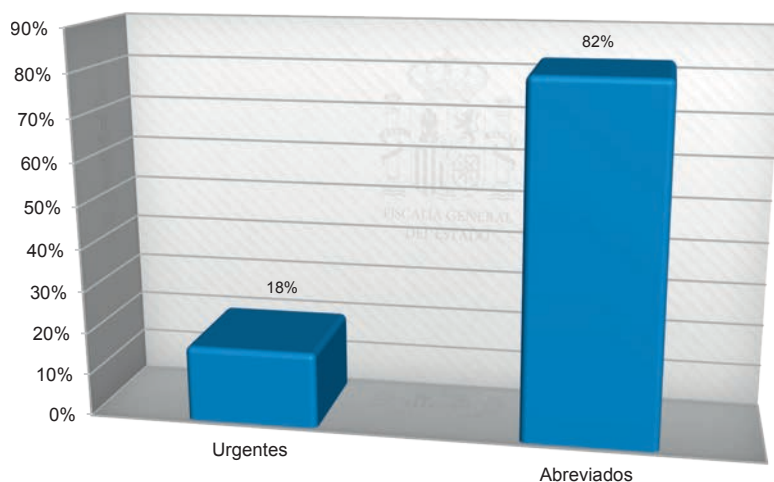
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES
(PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



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 han tenido un comportamiento distinto con respecto a las del año pasado, en el que se generó un 14 % de calificaciones tanto en el caso de los hurtos como en el caso de los robos con fuerza, y ahora aumenta hasta alcanzar un porcentaje del 16,5 % en los hurtos y disminuye un poco hasta el 11,50 % en los robos con fuerza.

Algunos de los aspectos más relevantes que se ponen de manifiesto son los siguientes:

- *Víctimas desvalidas de la tercera edad*: No pocas Fiscalías han llamado la atención sobre el aumento de estos delitos con víctimas de la tercera edad, sobre todo mediante el empleo de diversos métodos de distracción, aprovechándose de la merma de facultades inherente a la condición de la víctima, que es desvalijada, normalmente, al haber sacado dinero del cajero o del propio Banco.

- *Delitos pecuarios en zonas rurales*: Un año más se pone de manifiesto la presencia de robos en las zonas rurales, aprovechando las grandes extensiones agrarias, con poca densidad de población, con un botín de características muy diversas, desde la maquinaria agrícola, hasta el gas-oíl de los vehículos y máquinas, o el propio fruto 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 hizo referencia en el ejercicio pasado a un dispositivo específico de la Guardia Civil, con la creación de una Unidad denominada «Roca». Dado que se obtuvieron buenos resultados, en una provincia con una gran dependencia económica del elemento rural, podría cundir el ejemplo y seguirse en esa línea de vigilancia y protección.

– *Delincuencia organizada*: Se ha constatado también una importante actividad de delincuencia organizada en este apartado a través de organizaciones criminales altamente profesionalizadas y especializadas. Su actividad se extiende, básicamente, a tres ámbitos: los domicilios, las empresas (con especial incidencia en bares y estancos) y las gasolineras; en todos ellos muestran una alta eficacia y profesionalidad. Se trasladan por breves lapsos de tiempo a la zona y cuentan con pisos francos y medios para hacer circular la mercancía obtenida de manera instantánea. Todo ello complica su persecución y la detención de los responsables. Es imprescindible reiterar que han de mejorarse los servicios de información y la coordinación entre los distintos cuerpos policiales.

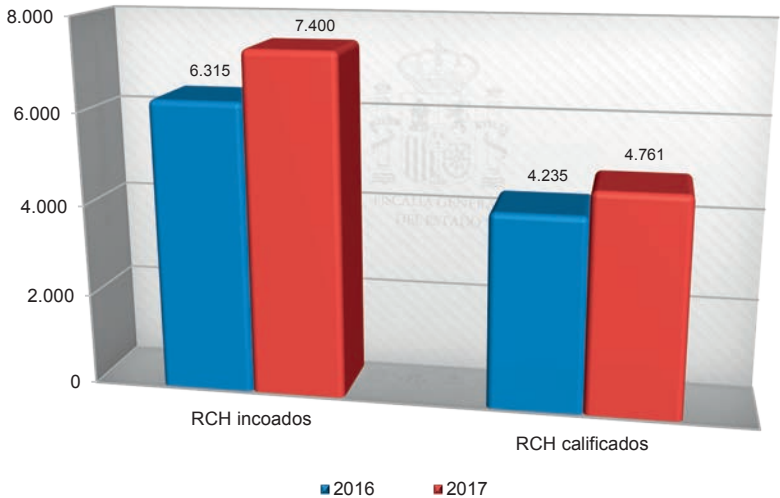
– *Reiteración delictiva*: En alguna memoria se muestra gran preocupación por las consecuencias de la decisión del Tribunal Supremo de interpretar el tipo del artículo 235. 7.º CP (multirreincidencia) en el sentido de exigir que, para su apreciación, sea necesario que las condenas anteriores lo sean por un delito de hurto, sin que se pueda tomar en consideración un delito leve, tal y como se había legislado y se había venido interpretando hasta este momento. Dicha previsión legal suponía una respuesta adecuada a un fenómeno delictivo organizado que causaba una grave inseguridad ciudadana, dándose un notable avance en la lucha contra este fenómeno tan extendido.

1.2.6.2 *Delitos de robo con fuerza en casa habitada o local abierto al público*

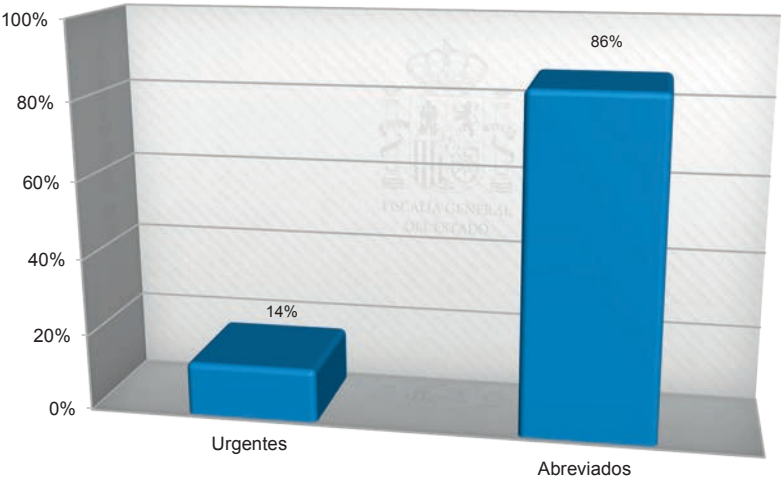
Siendo también un delito en el que ha disminuido en general el volumen de incoaciones, por las razones anteriormente expuestas, se aprecia un incremento tanto en las incoaciones como en las calificaciones, lo que supone un aumento en un fenómeno criminológico preocupante.

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 casi hasta el 65 % el número de las causas incoadas que terminan siendo calificadas. El dato es básicamente igual respecto al año anterior, con lo que se confirma en la tendencia de otros años, siendo un buen porcentaje en términos comparativos.

Las conductas más alarmantes son los robos cometidos con ocasión de las horas de descanso de los moradores, que se realizan con gran sigilo por los asaltantes, ya que, unida a la violación del ámbito más sagrado de las personas, se genera un gran riesgo de que se produzca una agresión de incalculable alcance si se despertasen los moradores.

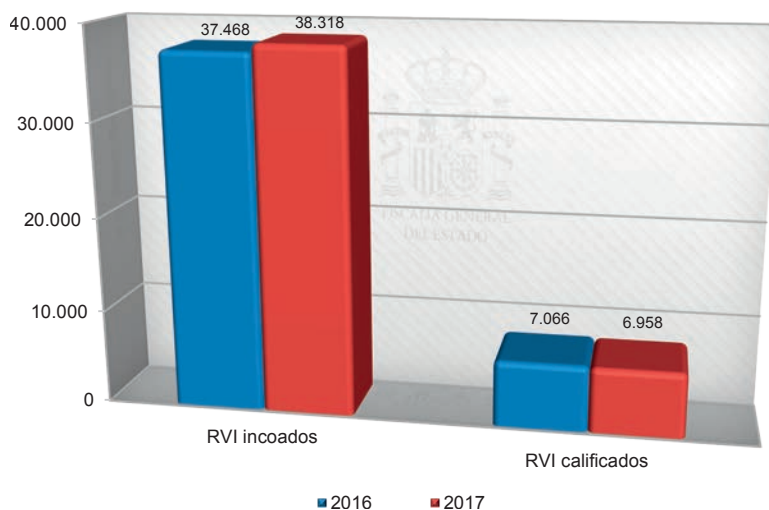
Cabe reiterar cuanto en el apartado anterior se señaló sobre actuaciones grupales y delincuencia organizada, ya que estos grupos saben aprovechar para sus oscuras finalidades las ventajas que se van generando con los avances tecnológicos como el uso de inhibidores de frecuencias para anular los sistemas de alarma que cada vez con más frecuencia se instalan, no ya solo en los locales de negocio, sino en los domicilios particulares, así como todo tipo de mecanismos electrónicos para contrarrestar los avances que en el terreno de la seguridad se van desarrollando.

Si bien podemos indicar que en este apartado los datos policiales confirman un incremento en robos en establecimientos abiertos al público, tanto en horas de apertura como de cierre, por parte de grupos organizados que cometen el hecho con vehículos de gran cilindrada mediante el método de alunizaje, estos actos no se reflejarían en las estadísticas al no haber autor conocido.

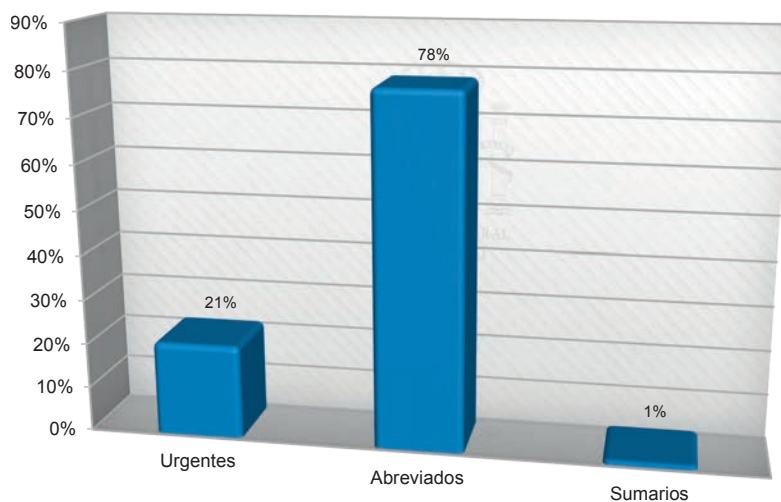
1.2.6.3 *Delitos de robo con violencia o intimidación*

También se trata de una conducta especializada en la que la información asociada a las previas tiene menor margen de error. 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



Las disminuciones de incoaciones y calificaciones que se experimentaron el año anterior siguen en el presente, mostrando un escenario muy similar al analizado en los puntos anteriores, habiéndose estabilizado prácticamente las cifras aun con un ligero aumento del 2 % en las incoaciones, y un descenso inferior (solo 1,5 %) en las calificaciones.

Solo el 18 % de las causas incoadas son finalmente calificadas, manteniéndose en parámetros muy similares a los del año anterior (18,8 %).

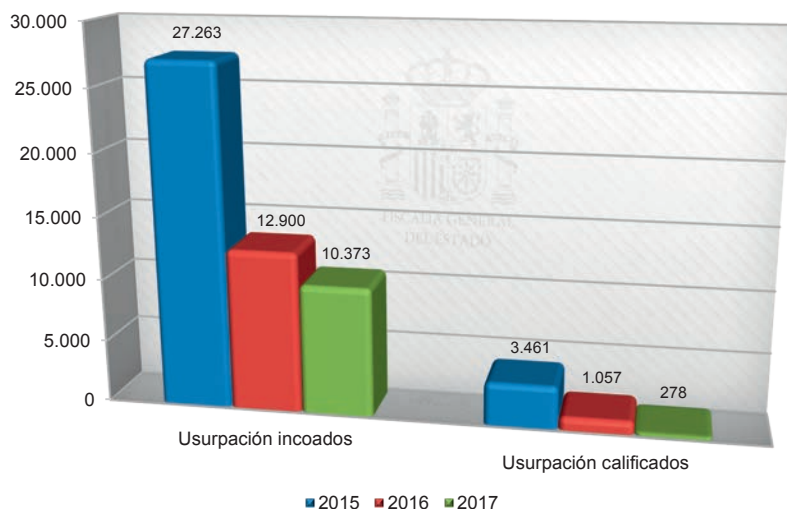
Las modalidades delictivas suelen estar relacionadas con las características de las víctimas del delito. Han aumentado las víctimas entre los sectores más jóvenes, que suelen ser atacados por pandillas de edades similares que les requieren mediante compulsión los *smart phones*, dado su gran valor y gran posibilidad de venta en el mercado negro. También se han incrementado las víctimas de la tercera edad, que son asaltadas a la salida de las entidades bancarias o cajeros automáticos tras retirar cantidades importantes de dinero.

Las técnicas son variadas y se basan en el abuso de la ventaja física y de la merma de facultades de estas personas, utilizando diversos métodos como el ataque sorpresivo que, mediante una suerte de estrangulamiento («la bufanda»), consigue su desvanecimiento para facilitar el desvalijarles, o con la técnica del ataque por la espalda de los llamados «cogoteros».

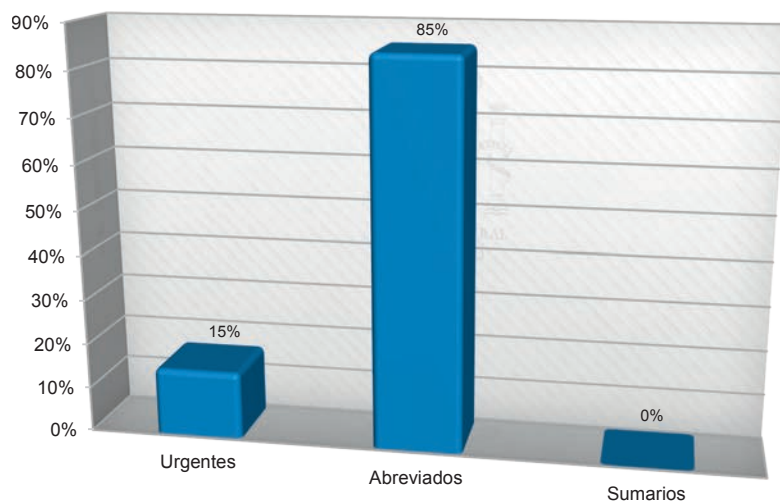
1.2.6.4 *Delito de usurpación*

Si bien ha venido manifestándose como un fenómeno criminológico en aumento, asociándose a la situación de crisis económica, este año se puede confirmar un marcado retroceso, tanto en la cifra de incoaciones como en la de calificaciones, en consonancia con la evolución del año pasado. 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



La disminución este año es de casi un 20 % en las incoaciones y más del 70 % en las calificaciones, respecto del anterior ejercicio. Se ha de interpretar como la consolidación de un cambio de la tendencia de los años anteriores.

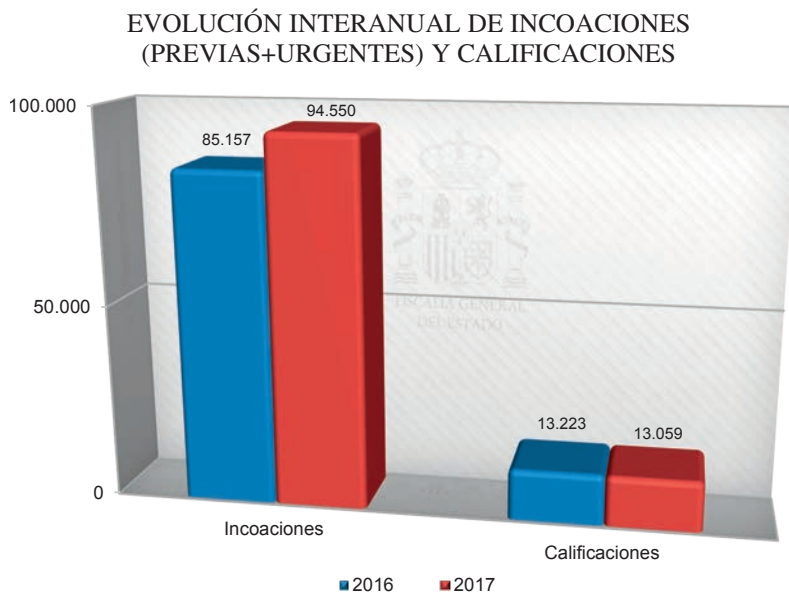
Es también llamativo que tan solo un 2,6 % de los procedimientos incoados, son finalmente calificados por el Fiscal

Sobre todo, en las zonas costeras, donde las residencias no se usan durante largos períodos del año, al tratarse de segundas viviendas, se lleva a cabo una ocupación fundamentalmente por familias que desalojan la vivienda tan pronto como se realiza el requerimiento judicial.

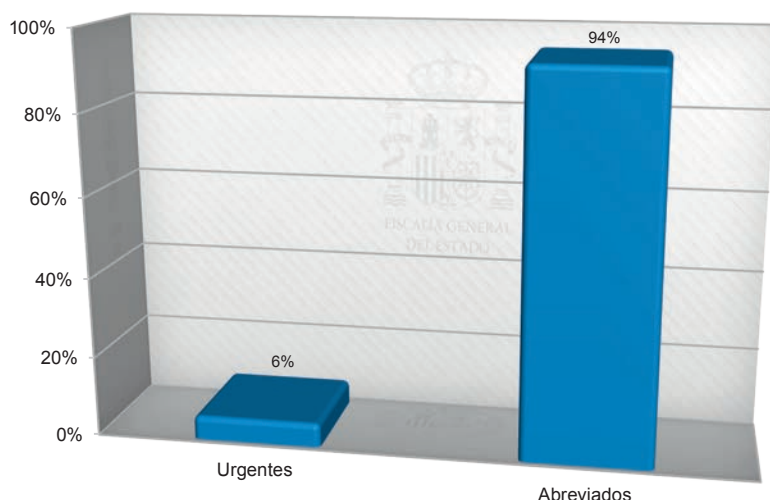
Ya el año anterior se señalaba que podría resultar tentador poner este descenso en relación con la situación económica y su posible recuperación, pero que había que esperar una ratificación de la tendencia en ejercicios posteriores. Ello puede entenderse que ha sucedido, a tenor de los datos comentados.

1.2.6.5 *Delitos de estafa y apropiaciones indebidas*

Debemos referirnos



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



En las incoaciones se produce un incremento del 11 %, mientras que en las calificaciones se produce una disminución apenas mencionable. Tan sólo cerca del 14 % de las incoaciones merecen calificación.

Este grupo recoge las conductas más diversas, y dentro de cada una de ellas hay modalidades muy diferentes. El aumento de las incoaciones se puede entender directamente relacionado con la facilidad de comisión que proporcionan los avances tecnológicos y la difusión de la operativa comercial y bancaria por medio de la red de internet, más que con la situación económica que se está atravesando.

Las conductas de mayor impacto son las estafas que se valen para su comisión de medios informáticos: es altísimo el número de delitos de estafa cometidos a través de Internet. La compra venta on line y los cargos no consentidos en cuenta bancaria y en tarjeta de crédito son las infracciones más denunciadas, junto a los fraudes cometidos en el alquiler de inmuebles de uso turístico, en la gestión de sistemas de pago virtual, en la apertura de líneas de teléfono de forma telemática o en la obtención fraudulenta de préstamos en banca on line. Se producen numerosas denuncias de esta índole por estafa, si bien en muchos supuestos se trata de delito leve, circunstancia con frecuencia buscada de propósito por el autor del hecho para evitar penas mayores e incluso

para asegurarse en buena medida la impunidad de la infracción al contar con que la dificultad de prueba y el bajo perjuicio desanimarán al perjudicado de su propósito de denunciar.

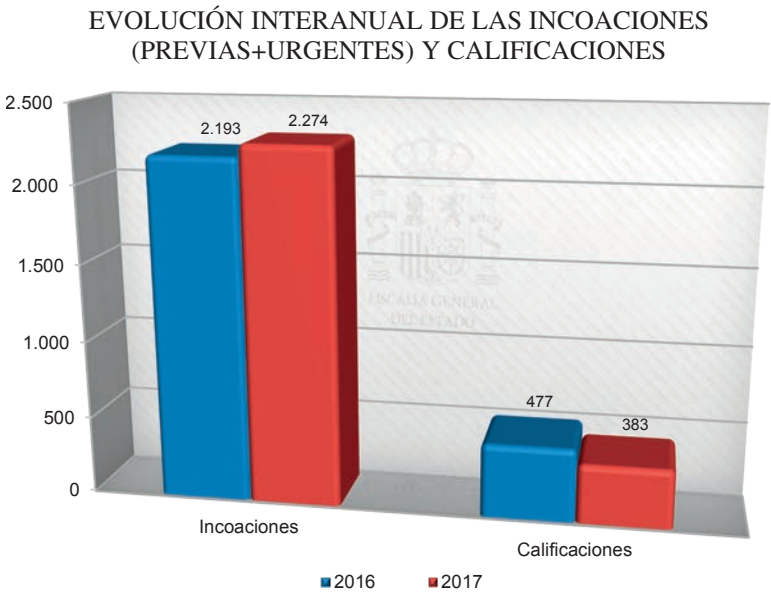
Este fenómeno tiene un tratamiento más específico en la parte que esta Memoria dedica a la criminalidad informática.

1.2.6.6 *Delitos de defraudación de fluido eléctrico y análogos*

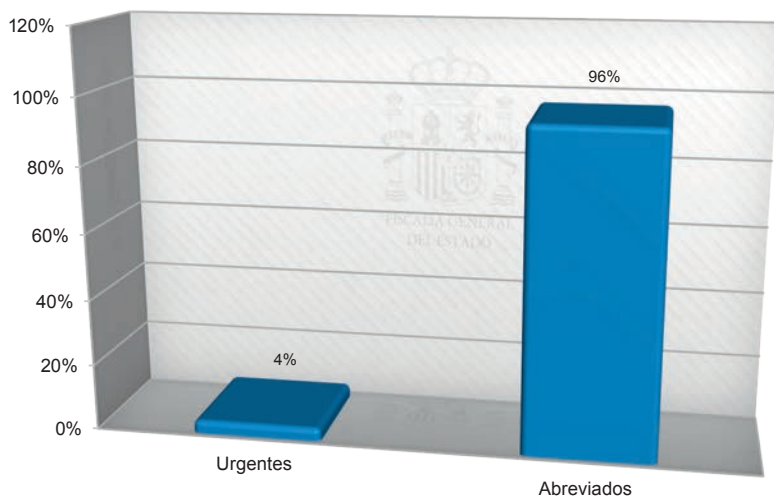
Tal y como se viene señalando los últimos años, también hemos de referirnos a un delito que, tras haber pasado un tiempo en el terreno de lo anecdótico y marginal, ha ido mereciendo un tratamiento singularizado, dada su reaparición, aún no corregida, a pesar de los síntomas de superación paulatina de la crisis socioeconómica.

Varias Fiscalías han traído a colación este fenómeno, lo mismo que se han hecho eco de otras conductas delictivas que se tenían por caducadas.

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Se estabiliza el crecimiento, aumentando ligeramente las incoaciones y descendiendo las calificaciones. Un año más hay que destacar que solo alrededor de un 17 % de las incoaciones generan calificación.

Son ya varios los años de subida continuada que nos sitúan en las actuales cifras.

1.2.6.7 *Delitos contra la propiedad intelectual e industrial*

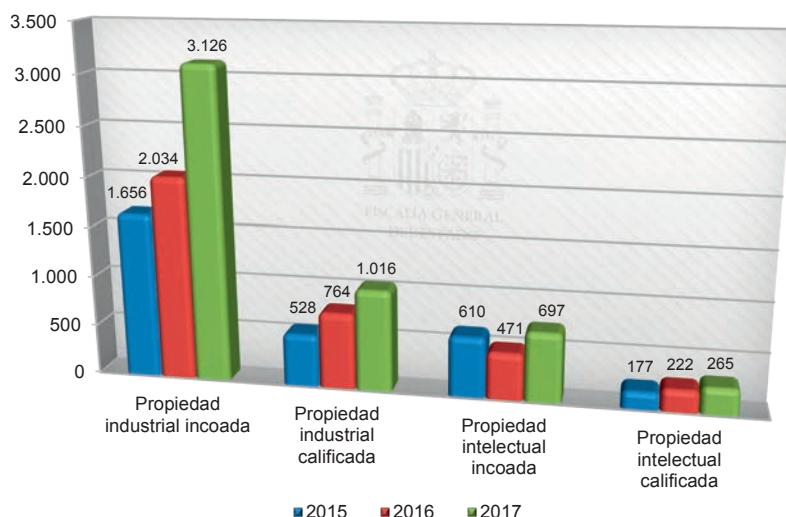
En este grupo, a pesar de no movernos en grandes cifras, sigue confirmándose la tendencia de aumento del año anterior, tanto en incoaciones como en acusaciones, afectando a los delitos contra la propiedad intelectual y contra la propiedad industrial.

Su consideración como delito leve, en la mayoría de ocasiones, ha hecho que disminuyan las actuaciones policiales cuando el beneficio reportado al culpable no exceda de los 400 euros, conducta que se concreta principalmente en el fenómeno del tráfico callejero de estos productos, los conocidos como «manteros». En el ámbito de la propiedad intelectual, tampoco cabe ocultar que la autodescarga por los particulares ha llevado a que estos ya no acudan a tradicionales fuentes de provisión callejera.

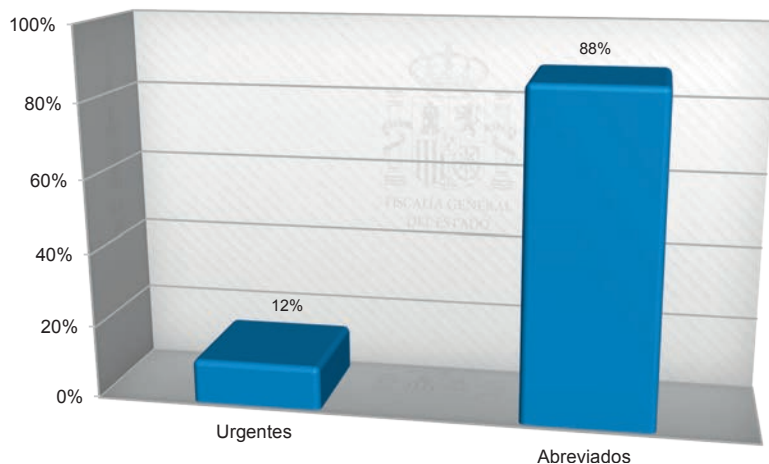
En cuanto a la protección de la propiedad industrial, el delito asienta un fenómeno en el que el comerciante de géneros falsos se enriquece en perjuicio de los consumidores, de los comerciantes legalmente instalados y de las empresas fabricantes y distribuidoras. También abunda el mencionado tráfico auspiciado por la venta a través de internet, en el que los bajos precios de productos con un coste conocido por el gran público como mucho más elevado, deja poco lugar a dudas sobre la connivencia del comprador con la adquisición de una falsificación.

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:

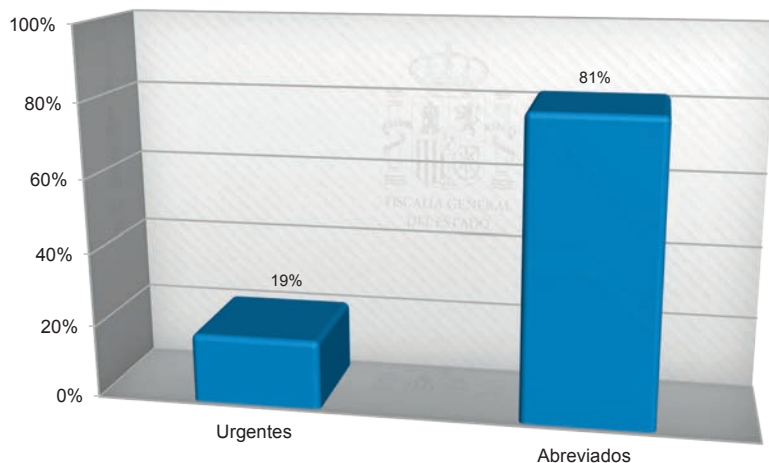
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES
(PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



**DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR LOS
DELITOS CONTRA PROPIEDAD INTELECTUAL, EN LOS
DISTINTOS PROCEDIMIENTOS**



**DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR LOS
DELITOS CONTRA PROPIEDAD INDUSTRIAL, EN LOS
DISTINTOS PROCEDIMIENTOS**



En este ejercicio se aprecia una tendencia a la corrección de la clara desproporción entre incoaciones y calificaciones. Se avanza hasta el 32 % en la propiedad industrial y al 38 % en la intelectual, a pesar de que sería difícil concebir una incoación que no implique la identificación de posibles sujetos responsables. Frente a lo que señalábamos en memorias anteriores, han experimentado un cierto repunte en este año conductas que venían descendiendo mucho en los últimos ejercicios, sustituyendo la compra desde el hogar a través de las páginas de comercio electrónico a la compra callejera.

Sigue siendo oportuno considerar que no parece que el derecho penal esté siendo una herramienta eficaz para atajar estas conductas, ya que da la sensación de que la sociedad se ha acomodado a convivir con una cierta forma de ilegalidad

1.2.6.8 *Delitos contra los consumidores*

Se encuadran aquí toda una gama de conductas fraudulentas que tienen especialmente como víctimas a los sectores más sensibles de la sociedad, como son los ancianos y las familias con pocos recursos, a los que se ha asociado el término de «la pobreza energética». Las Fiscalías ya se refirieron el año anterior al hecho de que la liberalización del mercado de suministros telefónico, eléctrico y de gas dio a luz una modalidad de fraude basado en el hecho de que la subcontratación por las grandes compañías de la captación de nuevos clientes, con incentivos económicos por las nuevas altas, generó que algunas de estas empresas subcontratistas llevaran a cabo abusos e ilegalidades de toda índole, incluyendo la delictiva. La situación se mantiene en cierta medida en el actual ejercicio. La regulación del ámbito del consumo parece abordar muchas veces con retraso los problemas planteados, cuando estas dinámicas deberían al menos servir para precaver y evitar la repetición de los mismos escenarios, ya que es obvio que las situaciones, de una forma u otra, volverán a replantearse.

Hay que hacer desde aquí una somera referencia a este grupo de delitos que, aun tan presentes en la conciencia colectiva, resulta paradójico que solo hayan sumado 41 incoaciones y 21 calificaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el ataque al colectivo de consumidores se perpetra a través de conductas delictivas que se desganan por todo el título de los delitos contra el patrimonio e incluso lo desbordan, hasta el extremo de que las diligencias previas que se etiquetan como delitos contra el mercado y los consumidores son minoría.

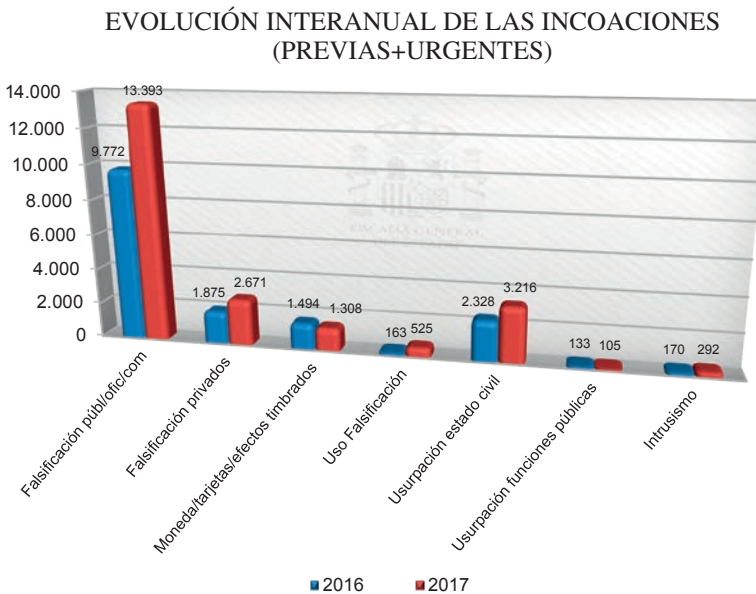
En el apartado que esta Memoria dedica a la Delincuencia Informática se abordan desde ese punto de vista comportamientos que tan-

tas veces afectan a los consumidores. Estafas, daños, apropiaciones, defraudaciones de las propiedades especiales son figuras delictivas en las que la herramienta informática se ha especializado. Su aumento sigue siendo importante por la gran cantidad de estafas que se producen a través de Internet.

1.2.7 DELITOS DE FALSEDAD

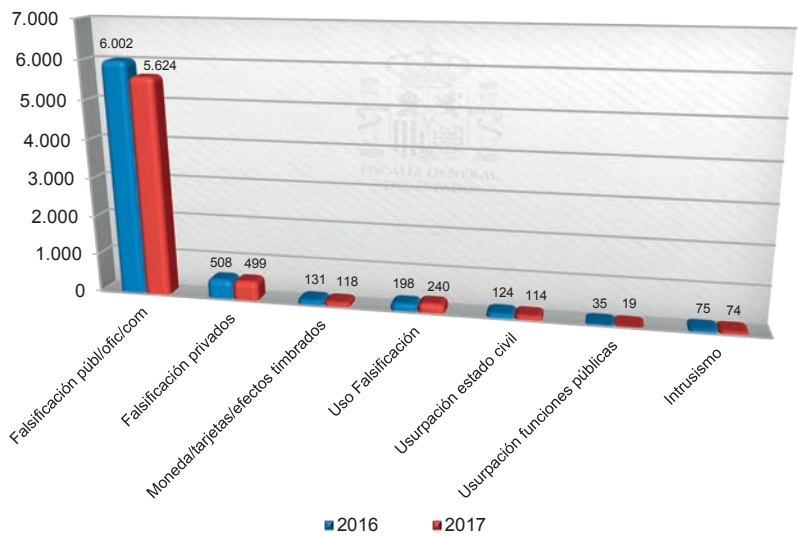
Se trata de un grupo de delitos de difícil comprensión individualizada, ya que lo más frecuente es encontrarlos en acciones complejas, donde la falsedad es instrumento para la comisión de otro delito con ánimo de lucro en su mayor parte.

Este rasgo dificulta la correcta individualización en el momento de las incoaciones que, si en otros tipos es pobre, en estos el rigor y la exhaustividad necesarios para su discernimiento son bastante deficitarios. Por ello, más que los números absolutos, con poco valor criminológico, serán las calificaciones y su proporción y evolución lo significativo, visto con las convenientes reservas. Como viene siendo tradicional, dentro del catálogo de delitos del Título se han hecho 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.

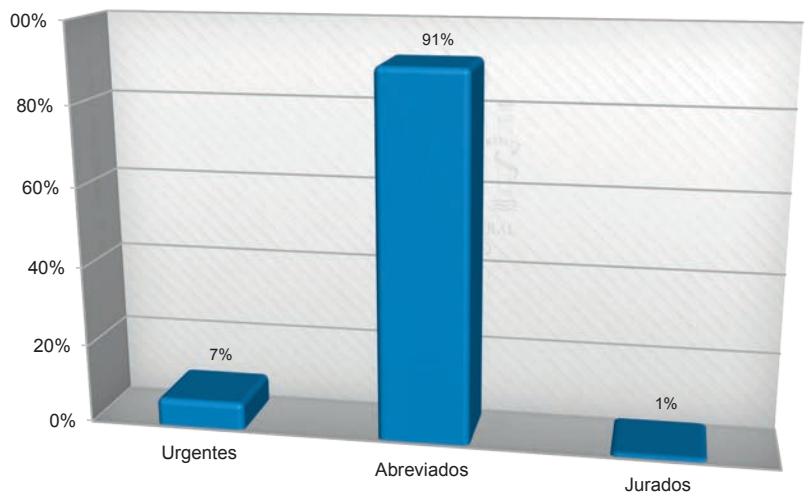


Las calificaciones presentan la siguiente evolución:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



PRESENCIA DE LOS DELITOS DE FALSEDAD EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS

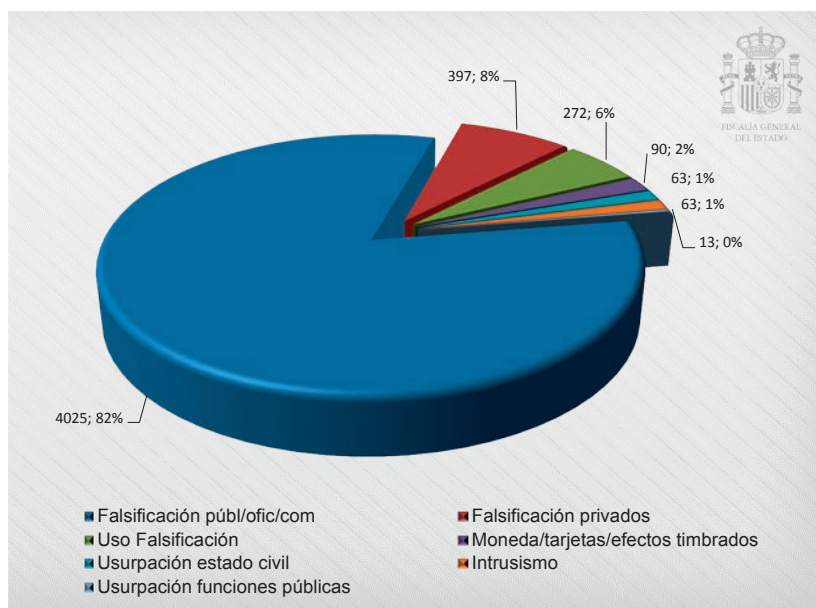


En relación al número de incoaciones que se mantiene al alza frente a lo que sucede en el grupo de delitos contra la propiedad, debe señalarse la poca presencia entre los hechos denunciados por falsedad, de supuestos sin autor conocido, lo que obliga a la remisión al órgano judicial y a la incoación de las correspondientes diligencias. La reflexión más interesante, tiene lugar en la indagación de la relación entre incoaciones y calificaciones.

Así en las falsedades de documentos públicos, oficiales y de comercio es del 42 %, del 19 % en el caso de las cometidas en documentos privados, solo del 3,5 % en el caso de las usurpaciones de estado civil, en la falsificación de moneda y tarjetas de crédito del 9 %, en la usurpación de funciones públicas del 18 %, llegando al 25 % en el intrusismo y superando el 45 % en el uso de documentos falsos.

Se da pues una muy variada proporción, que está relacionada con el distinto ámbito donde se produce la manipulación falsaria, que cuando se comete en la esfera de las relaciones privadas suele tener una incidencia más marcada en el orden jurídico civil o mercantil y no penal, rechazándose con más frecuencia la consideración de posible comportamiento delictivo.

Los delitos sentenciados se distribuyen de la siguiente manera:

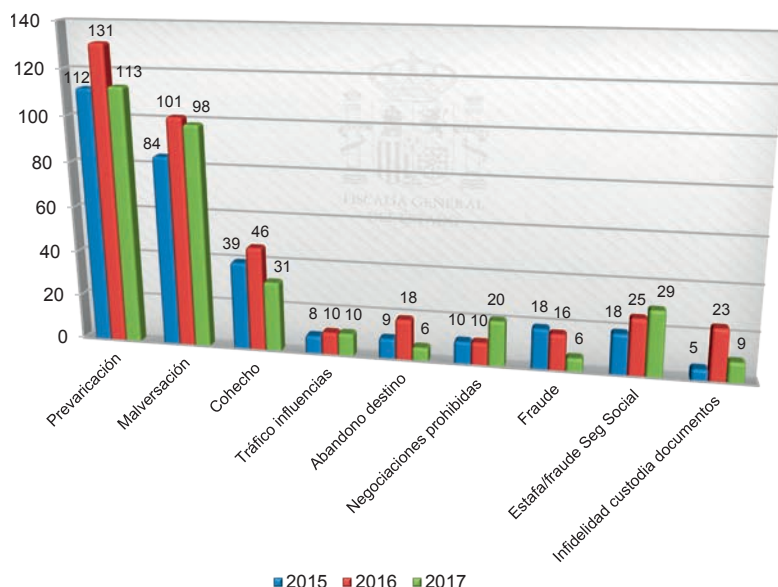


1.2.8 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No todos los delitos contra la Administración Pública pueden considerarse propiamente como delitos de corrupción. 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:

A) *La complejidad como nota característica.*

Delitos como los de prevaricación administrativa, malversación o cohecho suelen entrañar una gran complejidad y precisar de una larga tramitación, lo que se exagera en los casos en que malversación y cohecho se enjuician a través del tribunal del jurado.

B) *Un aumento de la sensibilidad ciudadana.*

Aunque las incoaciones de procedimientos de esta naturaleza no son altas en cuanto a número, si tienen una extraordinaria relevancia para la vida social, ya que en estos sucesos se vulnera la confianza que la sociedad deposita en quienes ejercen funciones públicas.

Podría observarse un mayor grado de concienciación ciudadana en el reproche de unas conductas que suponen un anómalo funciona-

miento de las administraciones públicas, lo que determina que se sigan denunciando hechos, aunque no propiamente sean constitutivos de delito, sino que se limiten a meras irregularidades administrativas.

C) *Las diligencias de investigación como procedimiento caracterizado dentro de las fiscalías. El escenario político.*

Las diligencias de investigación son una cualificada y calificada herramienta para la tramitación de estos asuntos. Son abundantes aquellas que tienen como objeto denuncias relativas a supuestas contrataciones irregulares de funcionarios o empleados públicos, con altos índices de archivo y abundante derivación a la vía contencioso administrativa. En los casos de denuncia suele constatare que en ocasiones no está acreditada en los expedientes administrativos la excepcionalidad que puede amparar ciertas formas de contratación que sólo serían válidas teniendo como presupuesto necesidades urgentes o inaplazables que pudieran afectar al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, al tiempo que está ausente todo procedimiento o sencillamente se aprecia que no se han cumplido los principios de igualdad y publicidad que rigen en la contratación pública.

Llama la atención por su desproporción el número de denuncias recibidas en la fiscalía por delito de prevaricación, lo que cuando menos indica una expresa elección por parte de los denunciantes, algo que no se ve acompañado por el número de sentencias condenatorias que se producen. Suele tratarse en abundantes ocasiones de iniciativas de partidos políticos, aunque muchas veces faltas de una mínima valoración, sin tipificación alguna, o articuladas a través de la mera remisión de acuerdos municipales de otros equipos de dirección, sin una concreción efectiva de hechos o irregularidades. De hecho, es un pequeño porcentaje de estas diligencias el que acaba siendo remitido a los órganos judiciales para su tramitación como auténticos procedimientos penales.

La llegada de momentos tan caracterizados como la convocatoria de elecciones municipales y autonómicas viene actuando como catalizador que genera la denuncia entre partidos políticos, generalmente con poco fundamento como lo que supone una utilización espuria de la administración de justicia, siendo frecuente la convocatoria de los medios de comunicación para conseguir un efecto que amplifique la acción del denunciante. El habitual archivo con que acaba un número relevante de estos asuntos pone de manifiesto que el ámbito judicial se utiliza para dirimir disputas políticas en el seno de las administraciones públicas, fundamentalmente las corporaciones locales y en relación con la contratación administrativa.

D) *Tiempo y especialización como requisitos para la eficacia.*

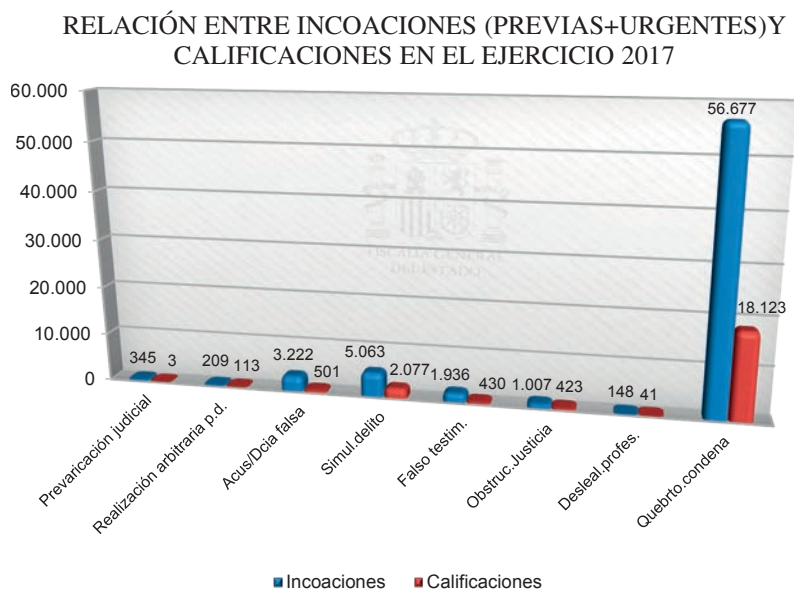
Son abundantes las incoaciones por prevaricación que acaban no teniendo recorrido penal. Sin lugar a dudas, la persecución de estos delitos requiere de un tiempo y un esfuerzo considerables y hasta una especialización y disponibilidad de asesoramiento, de las que muchas veces se carece.

1.2.9 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

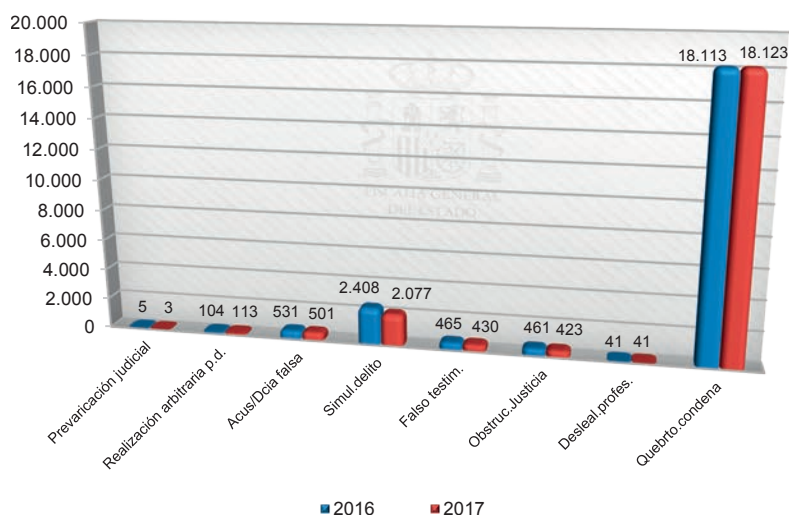
En el estudio del presente apartado se pone de manifiesto una muy escasa relevancia de los delitos que más directamente afectan a la Administración de Justicia.

Se puede transmitir una sensación de impunidad si no conllevan una sanción penal que se imponga de forma habitual a quienes lleven a cabo acciones como mentir a la Administración de Justicia en cualquier tipo de pleito, no comparecer, intimidar a las partes, acusar falsamente o incumplir sus determinaciones

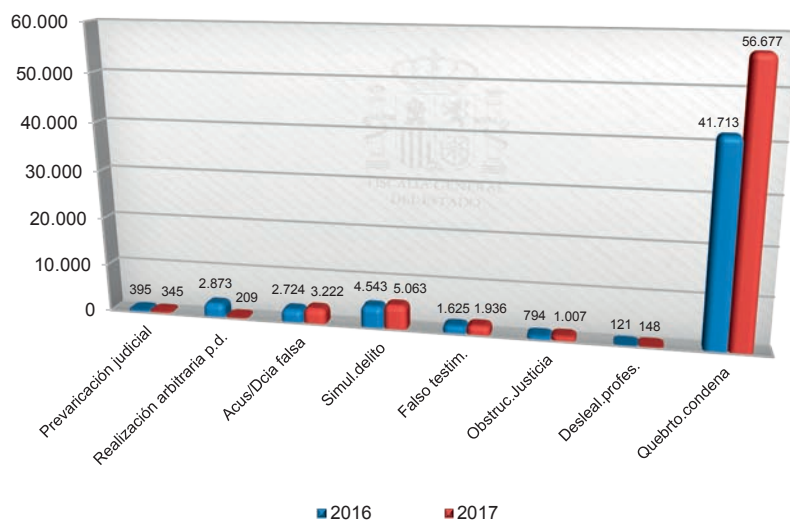
La estadística delictiva se mueve en los siguientes términos:



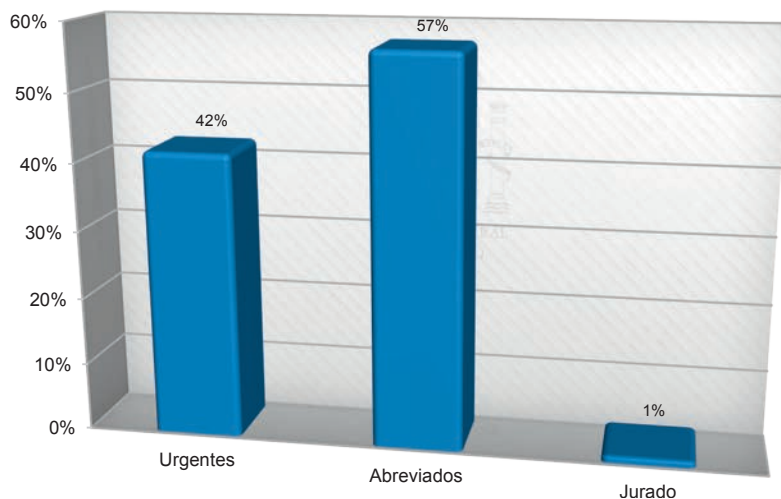
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)



PRESENCIA DE ESTOS DELITOS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



El delito con más presencia en el grupo es históricamente el de quebrantamiento de condena y medidas cautelares, con gran trascendencia en asuntos de violencia familiar y, en menor medida, en asuntos de seguridad vial.

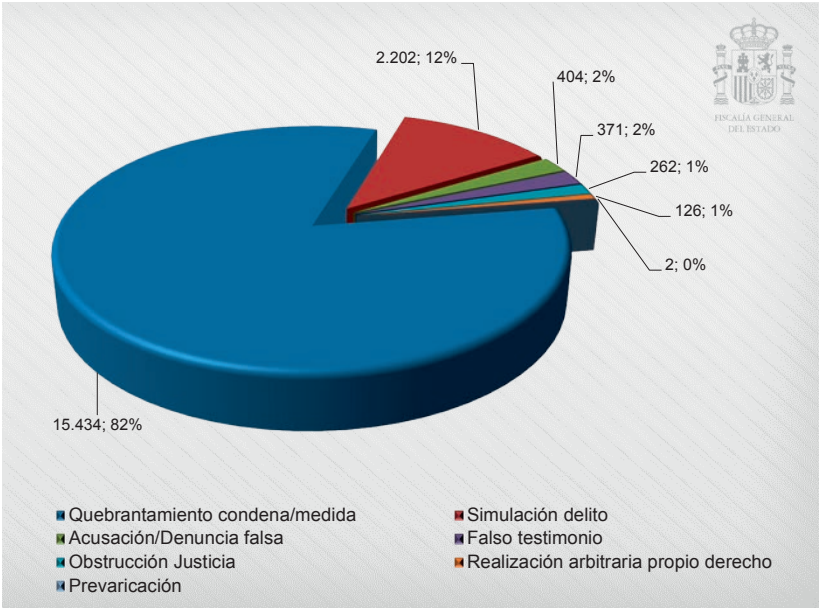
Este año se han mantenido prácticamente igual las calificaciones, si bien se produce un ascenso (de apenas 10, muy poco significativo) en su número; sin embargo, sí es significativo que se califica el 32 % de las incoaciones, habiendo descendido en un 10 % el porcentaje del año anterior.

Aumenta el número de los asuntos calificados que se dilucidan en diligencias urgentes al 42 %, cauce procesal especialmente efectivo para asuntos de esta naturaleza, donde se requiere una rápida respuesta.

El otro tipo significativo del grupo es la simulación de delito, conducta que venía aumentando en los últimos ejercicios y que en este año se comporta de forma peculiar, experimentando un incremento del 11,5 % en las incoaciones y un descenso del 14 % en las calificaciones, formulándose acusación en el 41 % de los asuntos que se incoan. También ha descendido su presencia en el trámite a través de

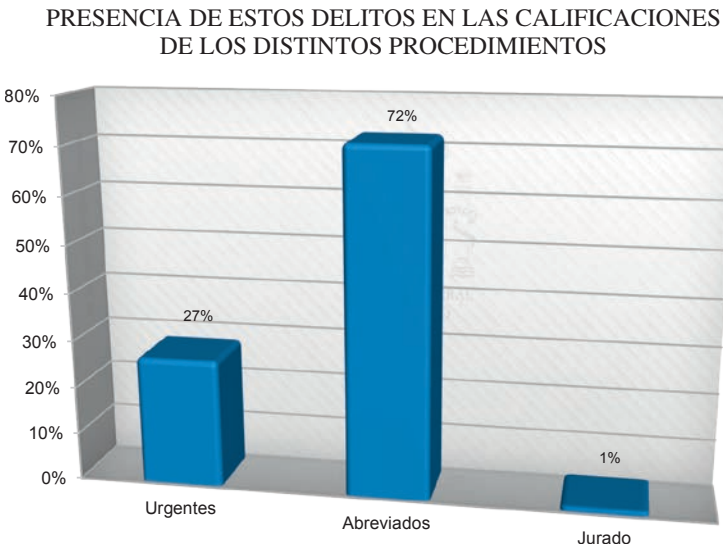
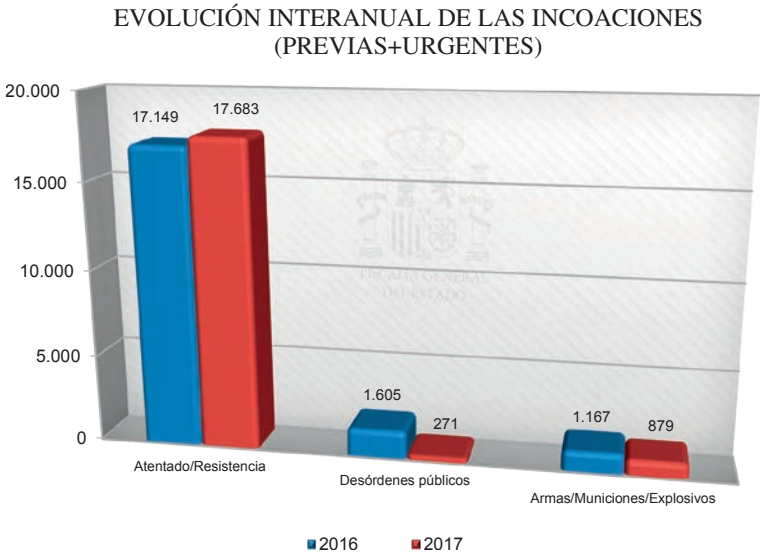
diligencias urgentes, donde se dilucidan solo el 23 % de las acusaciones frente al casi 50 % del año pasado.

El panorama de las sentencias dictadas en el ejercicio estadístico es el siguiente:



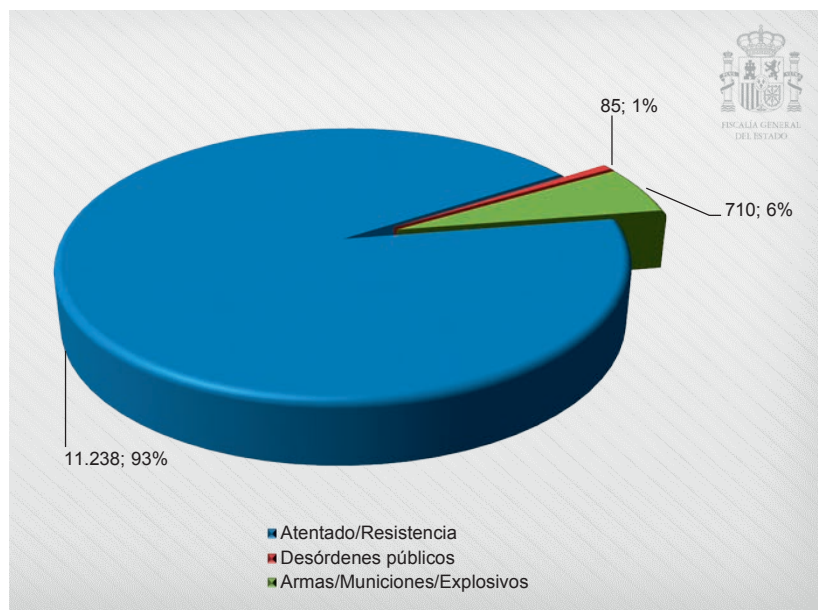
1.2.10 DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO

El panorama estadístico es el siguiente:



Solo los atentados y resistencias tienen una relativa presencia en las urgentes, donde se producen el 35 % 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

Las continuas reformas legislativas, así como la evolución social nos invitan, como cada año, a iniciar este apartado de la Memoria de la Fiscalía destacando que la actividad del Fiscal en el orden jurisdiccional civil sigue en continuo ascenso. En términos semejantes a como hiciéramos en la memoria del pasado año, haciéndonos eco de nuevo de las afirmaciones vertidas desde la Fiscalía de Lleida, podemos reiterar que, la experiencia indica que la presencia del Fiscal en el proceso civil dista mucho de ser una dedicación marginal y carente de relevancia. 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.

Las directrices establecidas en la Instrucción n.º 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 tutela* se dictaron en respuesta a reformas legislativas que así lo aconsejaron y que impulsaban la dinámica de la oralidad y por ende la presencia del fiscal y su intervención en numerosas vistas. A ellas se han sumado otras, de indudable calado, entre ellas, fundamentalmente la operada por la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria* (en adelante LJV) que dificultan la progresión deseada en el avance de la consolidación de los servicios especializados en materia civil.

En efecto, el incremento de la presencia del Ministerio Fiscal en esta jurisdicción, la creación de órganos judiciales o el nombramiento de jueces de refuerzo o de apoyo, como apunta, entre otras, la Fiscalía de Valencia, unido a la dispersión geográfica de muchos de estos órganos judiciales, dificulta la especialización en la totalidad de las Fiscalías por carencias de medios materiales y personales. Así se ha puesto de manifiesto expresamente, entre otras, en la Fiscalía de Barcelona donde, pese a ser una de las más grandes de España, la escasez de plantilla obliga a compatibilizar servicios civiles y penales a la sección de civil con las disfunciones que ello acarrea en su plantilla.

En definitiva, una ampliación de funciones no acompañada de una auténtica ampliación de medios personales conducen a una evidente contradicción, que mal se compadece con la pretendida progresión en la especialización.

2.2 Ámbitos de especial interés

2.2.1 ÁMBITO FAMILIAR

Como en años anteriores, destacar que, dentro de la jurisdicción civil, la actividad del Ministerio Fiscal se ve, en su mayor parte dedicada al ámbito del Derecho de Familia.

En el año 2017 al igual que en ejercicios 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 hechos 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.

La consolidación del sistema de guarda y custodia compartida como sistema normal y ordinario y no excepcional se destaca por la práctica totalidad de las Fiscalías de España. En unas, amparadas en su regulación autonómica, en el resto, con base a la doctrina asentada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, y como motor de ambos cambios, como se destaca por la Fiscalía de Gran Canaria, la evolución social que se dirige cada una vez más a la asunción de unos mismos roles por ambos progenitores en el cuidado de la prole, pues su acogimiento siempre se encuentra supeditado al superior interés del menor.

Íntimamente relacionado con el sistema de guarda y custodia compartida es obligado hacer referencia en este capítulo a la problemática trasladada desde gran parte de las fiscalías de España en relación a los puntos de encuentro y a los equipos psicosociales.

La escasez, cuando no la ausencia de los mismos, provoca retrasos en la emisión de los informes solicitados (Fiscalía de León, Santiago de Compostela, Huelva, donde se habla de un verdadero colapso u Ourense) que mal se compaginan con la especial naturaleza de la jurisdicción en que nos encontramos.

La carencia de puntos de encuentro, suplida a veces por los servicios sociales municipales (Castellón), la externalización de parte de los informes o la movilidad de los profesionales que integran los equipos (Gran Canaria), dificultan la normalización de las relaciones de los progenitores con sus hijos o provocan escasa calidad de los informes o demoras intolerables en la resolución de complicadas situaciones que acompañan, en no pocas ocasiones, a las rupturas familiares.

En este sentido, hay que poner de manifiesto que se ha implantado en Valencia como experiencia piloto, el recurso de Coordinación de Parentalidad dependiente del Equipo Psicosocial, con el fin de fomentar las buenas prácticas parentales para dotar a los progenitores de habilidades en aras a la mejora de las decisiones que se adopten respecto a los menores para que sean beneficiosas para los mismos en los supuestos de ruptura de la convivencia. Se han derivado algunos casos por los Juzgados sin que se tenga conocimiento de su efectividad en la práctica, que dependerá de la inversión en medios personales que se haga de futuro.

Al hilo de las mencionadas situaciones de conflicto que rodean, con una frecuencia no deseada, las rupturas familiares hemos de destacar el importante papel que desempeña el instituto de la mediación por su actuación en disminución de la conflictividad. Sin embargo, por diferentes motivaciones, (movilidad impuesta por los colegios profesionales, Ourense; por la fuerte confrontación concurrente en algunas rupturas, Castellón; por la falta de puesta en marcha de mecanismos tendentes a su utilización, Zamora; desconfianza de los justiciables o de los profesionales del derecho que los asisten, Valencia...), sus bondades, como destaca la Fiscalía de Madrid, no se corresponden con lo satisfactorio que sería deseable en sus resultados.

Reiteramos como en años anteriores, desde la reforma operada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, *de reforma de la ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*, que persisten las constantes alusiones, desde la práctica totalidad de las Fiscalías de España, a los inconvenientes que ocasiona, a los más vulnerables, la nueva regulación de la competencia territorial en los procesos de modificación de medidas definitivas, (art. 775.1 LEC) cuando hayan dejado de residir en el partido judicial en que se dictó la resolución de origen (Fiscalías de Valladolid o Gran Canaria, entre otras).

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 arts. 156 y 158 del Código Civil (en adelante Cc).

A caballo entre este apartado y el referente al Registro Civil hemos de resaltar que se continúa desplegando, como el pasado ejercicio, la actividad necesaria en orden a evitar en la tramitación de los expedientes matrimoniales que lleva a dedicar una especial atención a la audiencia reservada.

Todo este esfuerzo, junto con el llevado a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, han motivado que se continúe la línea en descenso en el número de expedientes informados negativamente por el Ministerio Fiscal.

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.

El volumen de vistas que se concentran en el ámbito de familia y que se han visto sensiblemente incrementadas, en este ámbito, al amparo de la citada LJV, obligan a resaltar la necesaria colaboración de los órganos judiciales con la Fiscalía. Siendo ello lo deseable y esperable, en beneficio del justiciable, hay Fiscalías en las que, como

la de Vizcaya, se suscitan mayores dificultades para su consecución. Ello sigue evidenciando, como se destaca desde la Fiscalía de Zamora, la necesidad de que se regule de manera segura y por vía de reglamento, la concentración de vistas en las que es parte el Fiscal, ya que seguimos dependiendo de que los jueces entiendan la necesidad de realizar esta concentración de vistas.

A fin de garantizar nuestra intervención, es destacable también el uso, cada vez más frecuente, de medios como la videoconferencia. Fiscalías como la de Guipúzcoa, Guadalajara o Ávila así lo ponen de manifiesto. Sin embargo, no podemos olvidar, en íntima relación con el párrafo anterior que, como se destaca desde esta Fiscalía de Ávila, su utilización evita los desplazamientos, pero no la dispersión de señalamientos.

Dentro de la actuación de los fiscales en los Juzgados de Familia merece destacarse la evolución económica y social que ha llevado a traslados transfronterizos de la población mundial que ha suscitado problemas jurídicos de diversa índole (competencia, reconocimiento de sentencia extranjera, ejecutoriedad de resoluciones extranjeras...) y la aplicación cada vez más frecuente de los Reglamentos (CE) 2201/03, 4/09 y 1259/10, fundamentalmente. A lo que hay que añadir la entrada en vigor de la Ley 29/2015, de 30 de julio, *de cooperación jurídica internacional en materia civil* que regula el procedimiento judicial de exequátur.

Antes de concluir este apartado dedicado al ámbito familiar no podemos dejar de hacernos eco, ante la unánime manifestación trasladada desde las Fiscalías, de los efectos de la implantación del sistema Lexnet.

Tanto desde las Fiscalías en que su implantación ha sido reciente, por la lógica necesidad de adaptación al nuevo sistema, como en aquellas otras en que se implantó hace ya más de dos años, se detallan tan multitud de efectos negativos que por todas se concluye que se han conseguido los efectos contrarios a los que se buscaba con su implantación: aumento considerable de papel y un claro retraso en el despacho de expedientes.

2.2.2 ESPECIAL MENCIÓN A LA REFORMA LEGISLATIVA OPERADA POR LA LEY 15/2015, DE 2 DE JULIO, DE LA JURISDICCIÓN VOLUNTARIA

No obstante haber transcurrido casi tres años desde la promulgación de la LJV, por sus consecuencias prácticas o por su sistema dife-

ruido de entrada en vigor (Disposición Final Vigésimo primera), prácticamente todas las Fiscalías de España siguen trasladando y llamando la atención sobre los efectos de aquélla en las estas. La reforma ha dado lugar a aluviones de señalamientos, que se tratan de encauzar dirigiendo a los Letrados de la Administración de Justicia y Jueces, un oficio pidiéndoles flexibilidad y posibilidad de informar por escrito apoyándose en las posibilidades que brinda la instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/2015, de 16 de octubre *sobre directrices iniciales impuestas a los Fiscales tras la entrada en vigor de la nueva ley de jurisdicción voluntaria*. Ello provoca, una vez más disfunciones no deseables en el adecuado funcionamiento de las Fiscalías en la jurisdicción civil.

En sentido contrario se traslada la favorable opinión y acogida operada por la reforma en relación a la desaparición del ámbito judicial de los expedientes de declaración de herederos y expedientes de dominio de los que ya apuntábamos, eran inadecuados para su tramitación judicial y que su vida lógica se encuadra dentro de la esfera puramente registral (y así acababa siendo en la práctica por el juego e interpretación que se le daba al artículo 100 del reglamento hipotecario). Podemos afirmar que, a fecha de hoy, se ha producido una disminución importante de nuestra intervención de manera que ya representan en nuestras estadísticas una cifra residual.

2.2.3 PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

La actividad de la Fiscalía en materia de protección de los consumidores y usuarios se concretó en diferentes vertientes, de acuerdo con la Circular 2/2010 de la Fiscalía General del Estado, de 19 de noviembre, acerca de *la intervención del Ministerio Fiscal en el orden civil para la protección de los consumidores y usuarios*.

Por una parte, se celebraron reuniones periódicas con los representantes de los organismos encargados de la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, el Ministerio Fiscal intervino como parte en distintos procedimientos civiles que afectaban a intereses colectivos o difusos de los consumidores y usuarios, en distinta medida en función de las distintas Fiscalías. Así frente a la ausencia de procedimientos en algunas Fiscalías como Albacete, Burgos, Girona, Cuenca o Castellón, destaca una importante actividad llevada a cabo en otras como A Coruña, Pontevedra y muy especialmente en la Fiscalía de Madrid.

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).

Superados igualmente los temas de competencia (art. 52.3 LEC) de años anteriores, se pone de manifiesto y conviene destacar las dificultades de la regulación legal actual de toda esta materia, su falta de unificación y sistematicidad, dada que su regulación aparece diversificada, tanto procesalmente, como materialmente, en diversos textos legales, que impiden un exhaustivo conocimiento de la materia en sí, convirtiendo, de esta forma, dichos procedimientos, en técnicamente muy complejos, farragosos y de larga duración en el tiempo, siendo mucho más sencilla, para la satisfacción de los derechos de los consumidores, el ejercicio de las acciones individuales frente a las colectivas, con respuestas judiciales más rápidas y eficaces a sus intereses, que, a la postre, es lo que el consumidor reclama. Otro tanto, cabe decir, sobre el procedimiento ejecutivo colectivo que se abre tras una Sentencia estimatoria de acciones colectivas, donde, de nuevo, volvemos con la regulación legal actual tan compleja de los consumidores afectados, como significativamente destaca la Fiscalía de Vizcaya.

2.3 Registro Civil

Las importantes novedades legislativas que afectaron de manera sensible a la materia de Registro Civil, siguen teniendo sus consecuencias prácticas. En concreto la entrada en vigor el 15 de octubre de 2015 de la Ley 19/2015 de 13 de julio, *de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil*, cuya disposición final séptima modificó el procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia, cuya tramitación e instrucción es completamente electrónica y compete en exclusiva a la DGRN, ha hecho desaparecer los informes del Fiscal en esos expedientes, que eran la mayoría en materia de nacionalidad. Solo se ha informado en los expedientes que estaban en tramitación con anterioridad.

El Fiscal, no obstante, sigue teniendo que intervenir en los expedientes de adquisición de la nacionalidad española por residencia, cuando se refieren a menores de catorce años o de personas con la capacidad modificada judicialmente, ya que en estos casos es necesaria la autorización previa del Juez-Encargado del Registro Civil con informe del Ministerio Fiscal.

En los expedientes tramitados en el Registro Civil Central se mantienen las dificultades en relación con la autenticidad de la documentación presentada. En cuando 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.

En materia de inscripción de nacimiento dentro de plazo, el Fiscal ha intervenido en un número importante de expedientes de aprobación judicial de la filiación, por ser el padre o la madre menor de edad. Teniendo en cuenta la edad de los padres del nacido, se pone en conocimiento de la Fiscalía de Menores por si es necesario adoptar alguna medida de protección.

También requiere de estrecho contacto entre secciones distintas de la Fiscalía, los supuestos relativos a aquellas personas de las que es necesario presentar demanda para determinar su capacidad y no consta inscrito su nacimiento en el Registro Civil, por lo que la Sección de Incapacidades y Tutelas lo pone en conocimiento de la Sección de Registro Civil a fin de promover la inscripción.

En relación a la problemática en las solicitudes de inscripción de nacimiento de menores nacidos mediante gestación por sustitución, el Fiscal, como en años anteriores y conforme el criterio establecido por la Fiscalía de Sala de lo Civil de acuerdo con 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.

Como destaca la Fiscalía de Barcelona, pocas soluciones da el ordenamiento jurídico español en referencia a poder encauzar la situación jurídica en estos casos, no obstante, con base a la sentencia de 6

de febrero de 2014 la vía que de hecho se está utilizando para formalizar la situación derivada de una maternidad subrogada, es el expediente de adopción.

Subsiste el problema de los expedientes de cambio de nombre de menores de edad, 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 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, solo están legitimados para solicitar el cambio las personas mayores de edad y con capacidad suficientes. En relación con esta situación, seguimos pendientes de la 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, planteada por Auto de 10 de marzo de 2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Pleno.

Partiendo del elevado número de matrimonios blancos o de conveniencia que se habían detectado en los últimos años e intentando armonizar con el derecho fundamental de la persona a contraer matrimonio libremente, se ha incrementado nuestra intervención en el número de audiencia personal y reservada que se han realizado. Es en parte por ello, que se destaca por la mayoría de las Fiscalías, que subsiste la problemática de los pretendidos matrimonios de conveniencia 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. Sin embargo, coinciden también la casi totalidad de las Fiscalías en resaltar la disminución del número de esos 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).

2.4 Protección de los derechos de las personas con discapacidad

Como cada año, insistir en la necesaria 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 su virtud, la Fiscalía asume la interposición de un elevado número de demandas de modificación de la capacidad de las personas, dando cumplimiento a la función atribuida al Fiscal por la Constitución y por el Estatuto Orgánico.

En las dependencias de la Fiscalía, cada vez con mayor frecuencia, se desarrollan asimismo labores de información a las personas que acuden a la Fiscalía diariamente, en relación con las medidas a adoptar en protección de personas con discapacidad e incluso de personas con capacidad modificada legalmente que solicitan información respecto a posible reintegración de su capacidad o remoción de sus tutores.

Se debe seguir insistiendo, como en años anteriores, por su transcendencia, en la necesidad de reclamar mayores medios para poder asumir los poderes públicos el conjunto de obligaciones y deberes que el Código Civil atribuye al asumir aquéllos las responsabilidades como tutores, en defecto de parientes idóneos. La carga de trabajo, donde existen fundaciones tutelares actúa en detrimento de una calidad exigible a los poderes públicos. 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.

Se sigue destacando la necesidad de las Fiscalías de contar con apoyo técnico para evitar irregularidades en la gestión de grandes patrimonios cuya envergadura o sofisticación lo recomienden, así como a fin de asesorar sobre la conveniencia y viabilidad de determinadas autorizaciones judiciales que desde el punto de vista patrimonial y fiscal puedan ser especialmente complejas.

Se destaca por algunas Fiscalías la problemática de familiares que acuden a Fiscalía o a los Juzgados, por impedirse injustificadamente por los tutores su relación con las personas con discapacidad por ellos tuteladas. Reiteramos la conveniencia de regulación legal del derecho de relación de las personas con capacidad modificada con sus parientes y allegados, de conformidad con el art. 23 de la Convención, proponiéndose, por ejemplo, desde Valencia, la conveniencia de poder derivarse estos supuestos a mediación con el fin de normalizarse las

relaciones familiares y no privar a las personas con discapacidad de la comunicación con personas de su entorno familiar o social.

La labor de inspección de la Fiscalía a los numerosos centros residenciales reviste singular importancia y se abordan dentro de las posibilidades que permiten las plantillas de las Fiscalías. El artículo 4 EOMF señala: «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».

Por su parte, la FGE completa lo establecido en el Estatuto y marca las pautas de actuación con la Instrucción núm. 6/1987, de 23 de noviembre, *sobre internamientos psiquiátricos, control por el Ministerio Fiscal*, concretamente en los que se refiere a los centros residenciales para mayores dependientes, y la Instrucción n.º 3/1990, de 7 de mayo, *sobre régimen jurídico que debe de regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad*.

No podemos dejar de hacer una nueva referencia a las enormes dificultades prácticas que plantea la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento.

Sin dejar de reconocer que tal interpretación de la ley es indiscutible e irreproachable, no es menos cierto que la aplicación práctica y cotidiana de dicha norma, en todo su rigor, ha resultado, a menudo, extraordinariamente complicada sobre todo en función de las diferentes interpretaciones dadas inicialmente por los distintos órganos judiciales. 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.

Mencionar que este ámbito se comprenden los internamientos no voluntarios en Unidades de Psiquiatría de Centros Hospitalarios como los ingresos no voluntarios en residencias que también se rigen por el artículo 763 LEC.

Finalmente hemos de insistir en la importancia y destacar los destacados decisivos que se derivan de la adecuada necesidad de coordinación con los servicios de inspección administrativos de las Comunidades Autónomas a que exhorta la propia Instrucción 3/1990.

2.5 Protección y defensa 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. España sigue su proceso de envejecimiento.

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.

Durante el año 2017 se han abierto un total de 21 Decretos, habiéndose resuelto 12 durante el ejercicio; el resto, nueve en total, están en trámite.

Año 2017	
Decretos	21
Comunicaciones	12
Llamadas telefónicas	9

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

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.

Para solucionar el problema de los internamientos en residencias de ancianos se ha publicado por la Fiscalía General del Estado, como anunciáramos el pasado año, la Circular 2/2017, de 6 de julio, *sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores* a fin de unificar criterios de actuación en pro de los derechos de nuestros Mayores.

2.6 Otras cuestiones de interés

Pasamos a referir brevemente otros asuntos que, por su trascendencia, han sido puestas de manifiesto por distintas Fiscalías dentro de la jurisdicción civil que estamos abordando.

Como en años anteriores, hay que aludir 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 1/2013, de 23 de julio, *sobre la intervención del Fiscal en el proceso concursal*, 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.

Se destaca por varias Fiscalías un repunte de las demandas contra el honor e intimidad, interpuestas contra los bancos por inclusión en ficheros de morosos, así como los derivados de publicaciones en medios audiovisuales y ahora también en la red, en las comunicaciones a través de webs y redes sociales (Castellón, Baleares, Asturias o Valencia, entre otras).

Se sigue reiterando el contrasentido que se deriva de que el Ministerio Fiscal no intervenga en los procedimientos por delito de calumnias e injurias contra particulares, pero sí deba hacerlo en los procedimientos civiles contra el honor, lo que se está evidenciando por la presentación de demandas por infracción del derecho al honor al haberse presentado denuncias penales y no ser admitidas por la destipificación de las antiguas faltas por la LO 1/2015 de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Asimismo, también se van incrementando las demandas por vulneración de derecho a la intimidad por emisión de ruidos que afectan al domicilio y esfera personal de los afectados (Fiscalía de Valencia).

Mención especial merecen, por su volumen, los dictámenes de competencia de todo orden en procedimientos ordinarios, verbales, monitorios, cambiarios, diligencias preliminares, actos de conciliación, tramitados por los Juzgados civiles generales y mercantiles al examinar el juez de oficio su propia competencia. En relación a los mismos, se ha de poner de manifiesto que si bien en los pasados años se observó un notable incremento, multiplicándose la cifra, debido al

aumento de cuestiones de competencia planteadas ante los juzgados de primera instancia relativas a procedimientos interpuestos contra la entidad Bankia por la venta de acciones y obligaciones preferentes y subordinadas, este año ha sido notablemente inferior aunque superiores a años anteriores, esta tendencia se ha consolidado en el año 2017 al haberse resuelto ya la cuestión debatida a través de los correspondientes recursos y haberse consolidado la doctrina jurisprudencial al respecto, por lo que el número de dictámenes, se ha reducido al haber desaparecido la causa de su más que notable incremento, pero se consolida el aumento año tras año del número de dictámenes.

En relación a las filiaciones se constata una realidad cambiante dados los actuales modelos de familia que no se corresponden con los previstos con el Código Civil. Desde Valencia se traslada un supuesto de reclamación de paternidad e impugnación de filiación contradictoria por demanda formulada por un varón contra un matrimonio de personas del mismo sexo cuya hija había sido inscrita como de ambas cónyuges por haber nacido constante el matrimonio. En la demanda se ponía de manifiesto la condición de homosexualidad del actor y que, dada la imposibilidad de concepción de forma natural de las demandadas y el resto de circunstancias, acordaron que inseminaría a las dos componentes del matrimonio y que el hijo «tendría dos madres y un padre», pero que, una vez producido el embarazo de una de las dos componentes del matrimonio y posterior alumbramiento, se inscribió a la menor como hija matrimonial y excluyeron al actor de relación alguna con la misma. En la contestación a la demanda se alegó falta de legitimación activa del actor por cuanto éste y las demandadas habían firmado un contrato de donación de semen, de carácter gratuito con el compromiso del varón de renuncia a cualquier derecho sobre la paternidad que pudiese tener respecto del *nasciturus* y más adelante el menor, aportándose el mismo. La Fiscalía informó de forma favorable a la estimación de la demanda dado que la inseminación se produjo al margen de la Ley 4/2006 *sobre Técnicas de Reproducción Asistida*, que exige anonimato del donante, inseminación en centro autorizado y no selección personal del donante por la receptora y, finalmente, la sentencia, de acuerdo con el informe de la Fiscal, consideró que el contrato de donación de semen era nulo, por no ajustarse a la Ley 14/2006, que exige anonimato, contrato entre donante y centro autorizado e información y consentimiento en formatos adecuados, acordando la impugnación de la maternidad de la madre no gestante y la determinación de la paternidad del actor. Por la Audiencia Provincial se dictó sentencia confirmando dicha resolución, habiéndose presentado recurso de casación por las demandas, pendiente de admisión por el Tribunal Supremo.

3. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El repaso a las Memorias procedentes de las distintas Fiscalías, en lo que concierne al área contencioso-administrativa, invita en primer lugar a una reflexión sobre el propio modelo organizativo.

El escaso volumen de actividad que, en comparación con otras materias, supone el despacho de los asuntos de esta especialidad, se traduce en una heterogénea gama de soluciones en el marco de la autonomía organizativa de los Fiscales Jefes. Desde la configuración de Secciones especializadas compuestas por varios Fiscales (Castellón, Cantabria), en régimen de dedicación exclusiva en las más grandes (Fiscalía Provincial de Madrid), hasta la asunción de la materia, en las más pequeñas, por un solo Fiscal, que en no pocas ocasiones es el propio Fiscal Jefe (Cáceres), pasando por el frecuente reparto entre todos los miembros de la plantilla cuando se trata de Fiscalías de las Comunidades Autónomas (las impropiaamente denominadas *Fiscalías Superiores*), como sucede en Madrid o Extremadura, o por soluciones ciertamente singulares como la de la Fiscalía Provincial de Valencia, que cuenta con una Sección –por cierto de reconocida eficacia en el ámbito contencioso– «de lo Contencioso Administrativo, Social y Mercantil», integrada por dos fiscales que además despachan «otras materias como registro civil, consumidores, expropiaciones forzosas, concentraciones parcelarias y urbanismo, cuestiones de inconstitucionalidad, consumidores, etc.», lo cierto es que el abanico de modalidades organizativas se aproxima a la heterogeneidad absoluta.

Dicha heterogeneidad, sin perjuicio de deberse a innegables necesidades funcionales de los distintos órganos, presenta sin embargo aspectos negativos, especialmente a la hora de configurar un modelo de coordinación tanto desde el punto de vista organizativo como de la propia unidad de actuación del Ministerio Fiscal, en particular cuando se trata de conectar distintas especialidades. Un buen ejemplo podría ser el tratamiento procesal de las cuestiones planteadas en relación con los menores extranjeros no acompañados, que se plantean en los ámbitos de especialidad civil, penal, contencioso-administrativo, de extranjería y de menores. Resultaría por ello conveniente, aunque no será fácil, tender a cierta homogeneización del modelo organizativo, que pudiera permitir al menos reconocer ciertas estructuras de funcionamiento, y no solo internamente, sino también de cara a los ciudadanos y en el contexto de esta especialidad a las propias Administraciones Públicas, que puede verse sorprendidos y desconcertados cuando, al entrar en contacto con distintas Fiscalías, se les presentan vías de interlocución y referencias completamente dispares.

De hecho, la propia confección de las Memorias de los que se vienen denominando «órganos territoriales» reflejan también esa proteica y, en el fondo, algo caótica diversidad. Ni las materias tratadas, ni el modo de presentar los datos estadísticos, ni la información recopilada (en particular por los Fiscales Superiores, que en unos casos resumen la actividad de los distintos órganos de su territorio, pero en otros –menos– se limitan a dar cuenta de la actividad de su propia Fiscalía), sin olvidar los casos en que la Memoria se confecciona mediante la simple –e inmanejable– transcripción directa de todos los informes que ha emitido el Fiscal a lo largo de todo el año, responden a patrones mínimamente unificados que permitan un análisis medianamente riguroso de la (imposible) suma de información obtenida a nivel estatal.

Con esas severas limitaciones y carencias, y no obstante con la esperanza y el compromiso de una progresiva mejora de esa dimensión organizativa de la institución en general y de esta área de especialización en particular (que habrá que abordar una vez resueltas otras carencias previas y aún más urgentes), cabe sin embargo pergeñar algunos apuntes acerca del estado de la especialidad contencioso-administrativa en el conjunto de las Fiscalías.

Dos impresiones generales, ya obtenidas en ejercicios anteriores, parecen reiterarse como nota común de la mayoría de las Memorias territoriales.

La primera es que la materia competencial sigue constituyendo, y con notable diferencia cuantitativa, la fuente principal de carga de trabajo para los Fiscales de esta especialidad (así lo ponen de manifiesto los las Fiscalías de la Comunidad Valenciana, Cantabria, Navarra, País Vasco, Andalucía, Aragón, Extremadura, etc.).

Y la segunda –aunque los datos no permiten generalizar con exactitud esta sensación– es que el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales continúa reduciéndose estadísticamente. Por ejemplo, la Comunidad Valenciana muestra un decremento de más del 36 % en este apartado, la Fiscal Superior de Andalucía registra 36 sumando la actividad de sus tres sedes (Sevilla, Málaga y Granada), Aragón solo tres. Incluso podría decirse que en muchas Fiscalías provinciales rozan la insignificancia: Teruel, a título de ejemplo, solo despachó en todo el año un recurso de esta naturaleza.

Aunque como queda dicho esta tendencia tiene excepciones: la Fiscalía de la Comunidad de Madrid anota en este apartado un incremento de más del cien por cien respecto del año anterior (los dictámenes pasan de 48 a 97). Si bien no es menos cierto que las cifras elevadas no siempre arrojan una imagen fiel de la verdadera carga de

trabajo, como sucede por ejemplo en la Fiscalía de Castilla-la Mancha, donde de los 130 procedimientos registrados, todos menos dos constituyen recursos similares contra una misma o idénticas resoluciones administrativas recaídas en un mismo proceso selectivo de personal para el acceso al Servicio de Salud de dicha Comunidad Autónoma. Lo que, a su vez, tampoco obsta a la notable dificultad del caso, que ha dado incluso a cierta controversia entre el Tribunal Supremo y la Sala del Tribunal Superior de Justicia.

Más allá de esas apreciaciones cuantitativas, entre los aspectos puntuales que mencionan algunas Memorias, cabe reproducir en este apartado del procedimiento especial de derechos fundamentales una de las que recoge la Fiscalía Provincial de Barcelona: «Las cuestiones de personal han sido una constante en este 2017. Y no solo las sanciones disciplinarias. Los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la resolución de procedimientos de selección o los concursos de traslado, se han multiplicado a través del procedimiento especial para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. A eso contribuye sin duda la supresión por la disposición final 4 de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, del requisito de la asistencia letrada para los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios –art. 23.3 de la Ley Jurisdiccional– que había impuesto la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. Nos hacemos eco de lo que entonces dijera la Exposición de Motivos de esta última sobre la capacidad de postulación: La práctica demuestra cómo esa falta de representación técnica acaba siendo un obstáculo a un desenvolvimiento del proceso más ágil y eficaz.»

La misma Fiscalía de Barcelona se refiere a otro tema recurrente en los últimos ejercicios, del que, de hecho, ya se hacía eco en la anterior edición de la Memoria: el de los conflictos suscitados por resoluciones de la Administración educativa en relación con la educación inclusiva y no discriminatoria de alumnos con necesidades educativas especiales, que con frecuencia revelan una clamorosa inconsistencia de los motivos –de trasfondo en realidad presupuestario– por los que no pudieron aplicarse en el centro ordinario los medios necesarios para que el alumno fuera escolarizado allí. También el régimen de becas y en particular su aplicación en el ámbito de la enseñanza privada viene siendo objeto de controversia (Fiscalía de la Comunidad Valenciana).

Sin embargo, la aportación más significativa, por su significado histórico, que realiza la citada Fiscalía de Barcelona, se concreta en los siguientes términos, que han de ser transcritos literalmente para apreciar el exacto sentido que nace de la proximidad con la que, inevitablemente, se acerca al problema:

«El año 2017 ha sido un año difícil para todos. Los convulsos momentos vividos en Barcelona han conmocionado los cimientos mismos de la convivencia y han tratado de arrasar el ordenamiento jurídico vigente.

Paradójicamente, poco reflejo ha tenido todo eso en los juzgados del orden contencioso-administrativo porque el impulso político del proceso de secesión ha recorrido un camino al margen de la ley que no ha producido actos administrativos susceptibles de impugnación. La clave debe buscarse en que el gobierno autonómico constituyó una suerte de administración paralela impermeable al procedimiento administrativo y al Derecho en general, que manejaba los hilos. Nunca se abusó tanto de la vía de hecho.»

La Fiscalía de Navarra, por su parte, incorpora a este apartado de asuntos relevantes una cuestión novedosa, indirectamente relacionada con la Ley de Jurisdicción Voluntaria, relativa a la capacidad procesal de los menores para intervenir directamente como recurrentes en los procedimientos contencioso-administrativos, en materia de extranjería.

En otro orden de cosas, ya se ha hecho referencia en esta sección de la Memoria anual, en años precedentes, a la progresiva incidencia –agravada por el incierto régimen jurídico de la intervención del Fiscal– de las autorizaciones judiciales de entrada en domicilio o lugar cerrado para la realización de actuaciones administrativas. Algunas Fiscalías facilitan cifras considerables: 65 en Alicante, 97 en Castellón, más de 20 en el País Vasco, 74 en Zaragoza, 33 en Huesca, 45 en Valladolid, 19 en Salamanca, etc. Y ello pese a que, como atinadamente señala el Fiscal de Castilla-La Mancha, la preceptiva autorización judicial para ejecutar medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia ya no corresponde a 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* (artículo 91.2).

Dada la sensible afectación a un derecho fundamental como es –en muchos de estos casos– el de la intimidad personal, familiar y domiciliaria, y también, por derivación, otros derechos vinculados con la posterior utilización del resultado de este tipo de intervenciones (piénsese por ejemplo en la ocupación de documentación por la Agencia Tributaria que posteriormente se incorpora a un proceso penal por delito fiscal, como señala la Fiscal Superior de Castilla y León) hay que insistir en la conveniencia de revisar con mayor detalle –quizá mediante una Instrucción o Circular de la Fiscalía General del Estado–

la naturaleza y el alcance de la intervención del Ministerio Fiscal en este tipo de autorizaciones.

Lo mismo sucede con los procedimientos en materia de expropiación forzosa, que como ya se ha señalado en el apartado correspondiente de esta Memoria han dado lugar a la redacción –ya concluida– de un borrador de circular que está pendiente de aprobación. Hasta 90 expedientes de esta clase contabilizó la Fiscalía de Alicante, y 151 notificaciones la de Bizkaia. Es de esperar que la mencionada circular permita replantear a fondo la actuación de los Fiscales, dotándola de mayor seguridad y unidad de criterio.

También se percibe cierto languidecimiento de las cifras de intervención en procedimientos relativos al ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. Un dato significativo puede ser que ni en Navarra ni en la Fiscalía del País Vasco se incoaron en 2017 procedimientos de esta clase.

Los problemas suscitados en relación con el recurso de casación autonómico, cuya regulación específica se omitió en la trascendental reforma casacional operada por LO 7/2015, se van resolviendo de forma desigual en los distintos territorios. El Fiscal de Navarra da cuenta, por ejemplo, de que pese a esa carencia normativa y de que la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de este territorio no cuenta con un número de Secciones suficientes para poder ajustarse a la composición prevista en la LJCA (de cuya aplicación sí da cuenta, por ejemplo, el Fiscal Superior de Madrid), las normas dictadas por la Sala de Gobierno han permitido resolver el problema sin incidencias reseñables. De este modo parecen superadas, en lo sustancial y al menos temporalmente, las dificultades que justificaban la preocupación de la que se hacía eco en su Memoria del año pasado.

Sigue siendo asimismo destacable la actividad de las Fiscalías en relación con las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los Órganos Judiciales del orden contencioso-administrativo, aunque los datos cuantitativos sean discretos (9 en la Comunidad Valenciana, 7 en el País Vasco, 3 en Castilla-La Mancha e incluso ninguna la Fiscalía de la Comunidad de Madrid).

Y es de justicia valorar, en fin, la destacable tarea de la Fiscalía de la Audiencia Nacional en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La emisión de 343 dictámenes en el ámbito competencial de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, de los cuales 16 en procedimientos de derechos fundamentales, acompaña a la fundamental tarea que, a lo largo de los últimos años, viene desempeñando en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho órgano central el Fiscal emérito don José Luis B. Egido Trillo-Figueroa, cuya

dedicación constante e intensa a la tarea de atender la muy relevante actividad jurisdiccional de dicha Sala merece una mención especial. En 2017, pese a un sensible descenso de actividad respecto del ejercicio anterior, esa Fiscalía llegó a emitir 229 informes en materia de competencia y hasta 310 dictámenes de fondo. De su actividad cabe destacar, por lo novedoso, la personación en un procedimiento ordinario en defensa de los consumidores y usuarios, derivada de las actuaciones iniciadas en la Fiscalía General del Estado a instancia de una asociación de automovilistas, de la que se da cuenta en el apartado de esta Memoria correspondiente a la actividad del Fiscal de Sala delegado para la especialidad contencioso-administrativa.

Para concluir, hay que dejar constancia de que bastantes Fiscales Superiores y Fiscales Jefes emiten un año más apreciaciones críticas en relación con el funcionamiento de los medios digitales e informáticos que progresivamente se van incorporando al trabajo de los Fiscales en el área contencioso-administrativa. La Fiscalía de León afirma directamente que la combinación del sistema Lexnet para las comunicaciones y el sistema de Fortuny para la gestión de la tarea del Fiscal hacen que su trabajo resulte «más lento y engorroso que el tradicional en papel, pues los tiempos se multiplican, en general, al menos por cuatro». El Fiscal de Ciudad Real repite el relato minucioso, ya incluido en la Memoria anterior, de las sucesivas maniobras que comporta esa operación, que en palabras del Fiscal de Murcia suponen «una ralentización en la elaboración y emisión de los informes, dada la escasa operatividad del sistema». Pero incluso donde la implantación del denominado *Fortuny Digital* supera esa dualidad de herramientas, reportan sus usuarios (Fiscalía de Valladolid y de la Comunidad de Castilla y León, por ejemplo) la existencia de «nuevos problemas, como la necesaria y también lenta consulta del visor o la frecuencia con que los expedientes administrativos están incompletos o mal escaneados y resultan de desesperante lectura». Ni siquiera en el aspecto estadístico parece terminar de cuajar la eficacia del modelo, ya sea por razones operativas u organizativas. Baste como muestra el siguiente comentario del Fiscal de Castellón: «Según datos del «Fortuny» no se intervino en expedientes de expropiación forzosa; al igual que el año anterior. Sin embargo, consta en el informe de la Fiscal Delegada que se intervino en 22 expedientes de expropiación forzosa y se emitieron 24 dictámenes». La entidad de semejante desviación cuantitativa no invita, a poco que pueda temerse su extrapolación, a confiar en la solvencia estadística de nuestra institución.

4. ÁREA SOCIAL

A. Puede llegarse a la conclusión, por los datos extraídos de las memorias que realizan las Fiscalías Provinciales y de los Tribunales Superiores de Justicia, que la intervención del Fiscal en los procedimientos laborales en que es parte obligada, conforme establece la LRJS, se va extendiendo cuantitativa y cualitativamente en los juzgados sociales, siguiendo por un lado las pautas de la Instrucción 4/2012, y por otro por la designación por los Fiscales Jefes provinciales de fiscales especialistas en esta materia.

Más en concreto, la Instrucción 4/2012 se cumple mayoritariamente, aunque existen diferencias llamativas en algunas Fiscalías, y que no dependen –como podría suponerse– del número de juzgados sociales: desde las Fiscalías en las que su organización permite la asistencia a todos los señalamientos en que el Fiscal es citado como parte, hasta la Fiscalía (una sola) en que no se asiste a ninguno, pasando (dos) que tienen el criterio de asistir únicamente en aquellos procedimientos en los que detecten un interés general o trascendencia social, todo ello intentando justificarlo por las limitaciones de la plantilla. Incluso una de ellas sostiene que la falta de asistencia no deja impune una actuación delictiva por no ser infrecuentes los supuestos en los que la Fiscalía recibe deducciones de testimonio por parte de los juzgados sociales.

Por fortuna el resto de las Fiscalías dan cuenta de sus esfuerzos para que la presencia del Fiscal en la jurisdicción social sea cada vez más destacada y valorada, a pesar de que en muchos casos no se ha conseguido que los señalamientos de los procedimientos en que es parte el Fiscal se concentren y señalen de forma consecutiva, como establece el art. 82 LRJS. La situación se agrava porque no se suele avisar al Fiscal de la suspensión de la vista o de la previa conciliación, lo que supone una pérdida de tiempo considerable. A título de ejemplo, la Memoria de la Fiscalía del TSJ de Castilla y León indica que son equiparables el número de asuntos terminados por sentencia y los terminados por conciliación previa, y la de Navarra observa que de los 101 procedimientos en los que se informó que el Fiscal asistiría a la vista oral, solamente se llegaron a celebrar 28 de ellos, habiéndose suspendido 34 para tratar las partes de llegar a un acuerdo, en 18 ocasiones el demandante desistió de su demanda y los otros 21 procedimientos fueron conciliados.

Hacen hincapié también las memorias de que los Fiscales especialistas en materia laboral normalmente comparten la especialidad con la de siniestralidad laboral o con la asignación de la jurisdicción conten-

cioso-administrativa, además de asistir a las vistas de los juicios penales, lo que hace realmente difícil coordinar todos los servicios, agravándose la situación porque por los letrados de los demandantes se sigue utilizando con frecuencia la vía preferente de la vulneración de derechos fundamentales en las demandas de despido sin descripción de hechos que justifiquen tal vulneración, si bien en algunos juzgados se ha logrado reducir esta tendencia distorsionadora al advertir el Letrado del juzgado al demandante de las deficiencias de su demanda y darle oportunidad para su subsanación, al amparo del art. 81 LRJS. Esta posibilidad procesal es utilizada fundamentalmente por los juzgados sociales que van reconociendo y valorando positivamente la asistencia del Fiscal a las vistas, valoración que ha ido aumentando en tanto los fiscales adscritos se van especializando en esta materia.

En cuanto a la concreta intervención del Fiscal se señala en las memorias que los informes en materia de competencia se siguen manteniendo estables en cuanto a su número y materia, que ha descendido el número de despidos y suspensiones de contrato colectivos por la recuperación de la economía, y que los derechos fundamentales que se denuncian con más frecuencia infringidos son el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la indemnidad, la libertad sindical, el derecho a no ser discriminado por razón de sexo o discapacidad, la conciliación de vida profesional con la personal, y el acoso laboral, tanto horizontal como vertical.

Por último, debe mencionarse que la Fiscalía de Cádiz y de Cuenca han emitido informe a requerimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como parte en el procedimiento principal. En el primer caso –en un supuesto de inadecuación de la normativa española a una directiva europea por discriminación de sexo– se informó negativamente, tras consultar con la Fiscalía del Tribunal Supremo, tal y como ordena la Instrucción 1/2016. En el otro caso –en un supuesto de despido por faltas de asistencia justificadas al trabajo– se informó también negativamente, si bien sin previa consulta a la Fiscalía del Tribunal Supremo.

B. El sistema informático *Fortuny* sigue siendo objeto de críticas por varias Fiscalías denunciando que no es posible obtener una estadística fiable en materia de derechos fundamentales, reiterando la Fiscalía de Pontevedra la conveniencia de incluir en el programa la distinción entre las vistas en las que el Fiscal ha sido citado como parte y a las vistas a las que realmente haya asistido, especificando la forma de conclusión de la vista (suspensión, conciliación o celebración del juicio), conveniencia que ya en la Memoria del año 2016 se

puso de manifiesto y la Fiscalía del Tribunal Supremo compartía y sigue manteniendo.

En cuanto al sistema *Lexnet* la Fiscalía de Ciudad Real insiste en que la implantación del expediente digital ha supuesto una mayor dificultad y dilación a la hora de realizar el trabajo, calificando la Fiscalía de Salamanca el funcionamiento de *Lexnet* como pésimo, críticas que también recoge la Fiscalía de Zaragoza señalando que *Lexnet* dificulta enormemente el trabajo de los funcionarios de la sección y con ello el de los Fiscales, quienes en numerosas ocasiones desconocen incluso que haya señalamientos a no ser notificados o no poder abrirse la notificación a tiempo por la falta de indicativos en las notificaciones remitidas a la Fiscalía desde los órganos judiciales en referencia a señalamientos, recursos o meras diligencias de ordenación, por lo que no existe la posibilidad de que los funcionarios den preferencia a unas notificaciones sobre otras y con ello la posibilidad de acceder a su contenido preferentemente.

CAPÍTULO V

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO

ACTUACIÓN DE LA FISCALÍA EN RELACIÓN AL PROCESO SECESIONISTA EN CATALUÑA

La organización, convocatoria y celebración de un referéndum ilegal de autodeterminación en Cataluña y la ulterior declaración de independencia ha marcado durante este año la vida social, económica, política y, desde luego, jurídica de nuestro país. Frente a las actuaciones de los miembros del Ejecutivo y del Legislativo catalán, así como las realizadas, coordinadamente con los anteriores, por los miembros de entidades civiles independentistas, el Ministerio Fiscal ha tenido una relevante actuación siempre guiada, conforme a los fines constitucionalmente asignados, por la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley.

La trascendencia de las actuaciones emprendidas justifica hacer un balance de la actividad del Ministerio Fiscal durante el año 2017, exponiendo algunas de las múltiples actuaciones que, coordinadas desde la Fiscalía General del Estado, se han emprendido y que engloban desde la defensa de la tesis acusatoria contra altos dignatarios del gobierno catalán en juicios celebrados por hechos cometidos en años anteriores, la posición firme en defensa de la Constitución en todos los recursos e incidentes de ejecución presentados ante el Tribunal Constitucional por la Abogacía del Estado contra las distintas leyes y resoluciones emanadas del Parlamento y del Gobierno Catalán, el impulso mediante la presentación de querellas de procedimientos penales contra consejeros, diputados y otras personas comprometidas con la consecución del mismo fin independentista al margen de las leyes y de la Constitución, las actuaciones llevadas a cabo ante el Tribunal de Cuentas y en las diligencias incoadas por la Fiscalía para la investigación de estos hechos.

En estas actuaciones han participado activamente, además de la Fiscalía General del Estado, las Fiscalías ante el Tribunal Constitucional, de la Audiencia Nacional, del Tribunal de Cuentas, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, las Fiscalías Provinciales de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona, y las Fiscalías de Área de Cataluña.

Mención especial debe hacerse a la labor enérgica, comprometida y eficaz desplegada por el Fiscal Superior de Cataluña, Excmo. Sr. D. José María Romero de Tejada, tristemente fallecido este año 2017.

1. JUICIOS CELEBRADOS

Las actuaciones llevadas a cabo desde la Generalitat con la finalidad antedicha se habían iniciado en el año 2014 realizando el día 9 de noviembre de 2014, una consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña pese a la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional mediante Providencia de fecha 4 de noviembre de 2014. El procedimiento seguido contra el entonces presidente de la Generalitat, D. Artur Mas Gavarró, los Consejeros del Gobierno de la Generalitat D.^a Joana Ortega Alemany, D.^a Irene Rigau Oliver y D. Frances Homs i Molist, determinaron sendos escritos de acusación del Ministerio Fiscal por delitos de desobediencia y prevaricación presentados, por razón de su respectivo aforamiento, ante la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Cataluña, en relación a los tres primeros, y ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, respecto al último.

Fue en el primer trimestre del año 2017 cuando estos hechos fueron enjuiciados dando lugar a la STSJC 5/2017, de 3 de marzo y a la STS 177/2017, de 22 de marzo, ambas condenatorias por delito de desobediencia respecto de todos los acusados, entendiéndose que dicho delito estaba en relación de concurso de normas con el delito de prevaricación.

2. CRONOLOGÍA DE LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO FISCAL

No obstante la STC 259/2015, de 2 de diciembre declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña por la que se declaraba el inicio de un proceso de creación del Estado catalán en forma de república, durante los años 2016 y 2017 el Parlamento de Cataluña siguió aprobando resoluciones orientadas a la consecución del fin secesionista, todas las cuales deter-

minaron, tras los correspondientes recursos de inconstitucionalidad o incidentes de ejecución de esta Sentencia promovidos por la Abogacía del Estado, otros tantos dictámenes del Ministerio Fiscal en apoyo a los recursos e incidentes interpuestos propiciando su declaración de inconstitucionalidad y nulidad por parte del Tribunal Constitucional con el requerimiento expreso a las autoridades implicadas de impedir o paralizar cualquier iniciativa contraria a los pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución.

En este ámbito de actuación y durante el año 2016 el Tribunal Constitucional se pronunció en el Auto 141/2016 de 19 de julio frente a la Resolución 5/XI de 20-1-2016 de creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente; en la Providencia de 1-8-2016 y en el Auto 170/2016, de 6 de octubre, frente a la Resolución 263/XI, de 27-7-2016 de aprobación de las conclusiones de dicha Comisión y en la Providencia de 13-12-2016, de suspensión de la Resolución 306/XI de 6-10-2016.

El auto 170/2016, acordó «deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si lo estima procedente, ejerza las acciones que correspondan ante el Tribunal competente, acerca de la eventual responsabilidad en que hubieran podido incurrir la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Luis y, en su caso, cualesquiera otras personas, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 LOTC en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución».

Para este auto «la actuación de la Presidenta del Parlamento de Cataluña permitiendo que se votara en el Pleno la alteración del orden del día solicitada por los dos grupos parlamentarios referidos en virtud de lo previsto en el art. 81 RPC, lo que a la postre dio lugar a la ratificación mediante la Resolución 263/XI de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, constituye un incumplimiento objetivo de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados en la SSTC 259/2015 y el ATC 141/2016; deber del que se le advirtió de manera expresa, en su calidad de Presidenta de la Mesa del Parlamento y bajo su responsabilidad, en la parte dispositiva del ATC 141/2016» (FJ 8), por lo que además de declarar la nulidad de la Resolución 236/XI y de conformidad con lo solicitado tanto por el Abogado del Estado como por el Ministerio Fiscal, se acordó la correspondiente deducción de testimonio.

Con fecha 19 de octubre de 2016, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en cumplimiento de la orden dada por el Fiscal General del Estado, presentó querella contra D.^a Carme Forcadell i

Lluís ante la Sala de lo Civil y Penal del TSJC por delitos de desobediencia y prevaricación, siendo admitida a trámite y dando lugar a la incoación de las diligencias previas 1/2016 seguidas ante dicho Tribunal. La querella, conforme a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional se fundamenta en el hecho de que la entonces Presidenta del Parlamento de Cataluña permitiera con su actuación la alteración del orden del día de una sesión plenaria y se sometiera a votación y debate las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente dando lugar a la aprobación de la Resolución 263/XI consciente de que la misma constituía un acto de aplicación y desarrollo de la anulada por inconstitucional Resolución I/XI.

En fecha 27 de enero de 2017, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma incoó diligencias de investigación tras la publicación en el Diario «El País» de una información en la que se recogían diferentes manifestaciones realizadas por D. Santiago Vidal Marsal, a la sazón Senador electo por el partido político «Esquerra Republicana de Catalunya», pronunciadas en diferentes encuentros, coloquios y conferencias en las que afirmaba entre otras cosas:

«La Generalitat tiene todos vuestros datos fiscales. Esto es ilegal porque está protegido por la ley de bases de datos. Son unos datos reservados, en teoría los que llevamos este proceso no deberíamos tener acceso a ellos, pero a veces suceden cosas, no os diremos cómo, porque no es exactamente legal». «...el Gobierno catalán ha hecho un trabajo de campo. Hemos determinado «de los 801 jueces españoles en Cataluña, cuáles comparten nuestros sueños e ideales». «Sabemos perfectamente», ha reiterado, «cuáles se quedarán y cuáles se irán; sabemos con qué jueces podemos contar».

Meses después, y habiéndose incoado en el Juzgado de Instrucción n.º 13 las diligencias previas 118/17, el Fiscal Superior de Cataluña remitió al Juzgado estas diligencias de investigación para su acumulación, por resultar coincidente el objeto de las mismas.

El día 14 de febrero de 2017, el Tribunal Constitucional por Auto 24/2017, estimó el incidente de ejecución formulado respecto a determinados apartados de la Resolución 306/XI referidos a la Convocatoria de referéndum sobre la independencia de Cataluña y el inicio del Proceso Constituyente con la creación de un Consejo Asesor y una Comisión de seguimiento del Proceso constituyente. El Auto, con toda claridad expresaba que «la Resolución 306/XI, en los apartados impugnados, plasma la voluntad del Parlamento de Cataluña de eludir los procedimientos de reforma constitucional para llevar adelante su proyecto político de desconexión del Estado español y creación de un

estado catalán independiente en forma de república, lo que supone *intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica* (SSTC 103/2008, FJ 4 y 259/2015, FJ 7. Con ello contraviene y menoscaba frontalmente los pronunciamientos contenidos en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016 y 170/2016. Desatiende asimismo lo resuelto por este Tribunal en las citadas SSTC 31/2015, 32/2015 y 138/2015, en cuanto el Parlamento insta al Gobierno de la Generalidad *a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, como muy tarde en septiembre de 2017 con una pregunta clara y de respuesta binaria* (punto 3 del capítulo I.1.1) y por ello a preparar *los procedimientos y reglamentos necesarios para hacer efectivo el referéndum* (punto 6 del capítulo I.1.1), comprometiéndose a su vez la Cámara *a activar todos los dispositivos legislativos necesarios para llevar a cabo la celebración del referéndum y para darle al mismo tiempo cobertura legal* (punto 4 del capítulo I.1.1). El referéndum de autodeterminación se erige así en la Resolución 306/XI como instrumento decisivo en ese *proceso constituyente en Cataluña*».

Tras declarar su nulidad, el Auto, de conformidad con la petición de la Abogacía del Estado apoyada por el Ministerio Fiscal, acordó «deducir testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Lluís, al Vicepresidente primero de la Mesa del Parlamento, don Lluís M.^a Corominas i Díaz, a la Secretaria primera de la Mesa, doña Anna Simó i Castelló, al Secretario tercero de la Mesa, don Joan Josep Nuet i Pujals, y a la Secretaria cuarta de la Mesa, doña Ramona Barrufet i Santacana, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 LOTC, en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución.»

Por estos hechos, el día 23 de febrero de 2017, y en cumplimiento de la orden dada por el Fiscal General del Estado, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña presentó querrella por delitos de desobediencia y prevaricación contra D.^a Carme Forcadell i Lluís, D. Lluís M.^a Corominas i Díaz, D.^a Anna Simó i Castelló y D.^a Ramona Barrufet i Santacana, que, admitida a trámite, fue acumulada al citado procedimiento seguido ante el TSJC con el número de diligencias 1/2016. La actuación de los miembros de la Mesa del Parlament implicó la admisión a trámite de unas propuestas abocadas, como así

ocurrió, a su aprobación por la fuerza numérica de la mayoría independentista, desoyendo los pronunciamientos y advertencias del Tribunal Constitucional y con conocimiento de su inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional también se pronunció en Sentencia 51/2017, de 10 de mayo, declarando la inconstitucionalidad de diversos títulos y artículos de la Ley 4/2010, de 17 de marzo de la Generalitat de Cataluña, de consultas populares por vía de referéndum, y en Providencia de 4-4-2017, de suspensión, y en Sentencia 90/2017, de 5 de julio, de inconstitucionalidad de la disposición adicional 40.^a y varias partidas presupuestarias de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña, en tanto que, en contra de la Constitución y de los pronunciamientos de su Alto Tribunal, respectivamente otorgaban a los ciudadanos de Cataluña legitimación para decidir sobre el futuro de Cataluña y proporcionaba los medios económicos para ello.

Con fecha 9 de mayo de 2017, la Consejería de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda del gobierno catalán publicó un *Acuerdo marco para el suministro de urnas en las elecciones al Parlamento de Cataluña, consultas populares y otras formas de participación ciudadana en el marco de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG); la disposición transitoria segunda del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006; la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum; la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, y la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las diferentes modalidades de referéndum*. Este Acuerdo suponía el incumplimiento frontal de los Autos del Tribunal Constitucional 141/2016, 170/2016 y 24/2017 comprometiendo además fondos públicos para la adquisición de material para la celebración de un referéndum inconstitucional.

Por estos hechos, en fecha 16 de mayo de 2017, y en cumplimiento de la orden dada por el Fiscal General del Estado, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña presentó querella contra D.^a Meritxell Borrás i Solé y D. Frances Esteve Balagué, respectivamente Consejera y Secretario General de dicha Consejería, por delitos de desobediencia, prevaricación y malversación. Esta nueva querella, admitida a trámite mediante Auto de fecha 20-6-2017, dio lugar a las diligencias previas n.º 3/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

El día 18 de mayo de 2017 se abrieron en el Departamento 2.º de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas las diligencias de acción pública 4/2017 a fin de investigar los gastos ocasionados con motivo de la consulta que tuvo lugar el 9 de noviembre de 2014

dirigiéndose inicialmente el procedimiento contra D. Artur Mas Gavarro, D.^a Joana Ortega Alemany, D.^a Irene Rigau Oliver y D. Frances Homs i Molist. El Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas, que desde el primer momento informó a favor del nombramiento de delegado instructor, ha promovido activamente el avance del procedimiento.

Los abundantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional, reiterados de forma clara y sin fisuras, públicos y difundidos a través de todos los medios de comunicación, declarando la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para convocar un referéndum o una consulta sobre cuestiones que afectan al fundamento mismo del orden constitucional, no impidió que los grupos parlamentarios independentistas presentaran, con fecha 31 de julio de 2017, en el registro del Parlamento la *Proposición de ley del referéndum de autodeterminación* y con fecha 28 de agosto de 2017 la *Proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república*.

El día 6 de septiembre de 2017, el Letrado mayor del Parlament y el Secretario general, presentaron a la Mesa del Parlamento un escrito en que advertían expresamente que ambas proposiciones de leyes tenían relación directa con las resoluciones del Parlament 1/XI, 5/XI, 263/XI y 306/XI en tanto pretenden dar continuidad a los objetivos expresados en las mismas por lo que su tramitación está afectada por el deber de cumplir la STC 259/2015 que declara inconstitucional y nula la Resolución 1/XI y los Autos 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Pese a este claro apercibimiento, entre los días 6 y 7 de septiembre, la Mesa del Parlament resolvió con los votos favorables de cinco de sus miembros, la admisión a trámite de ambas proposiciones de leyes que proclamaban la soberanía del pueblo de Cataluña, y mientras la primera regulaba la celebración del inconstitucional referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña, la segunda, para el caso en que el referéndum fuera favorable a esa independencia, proclamaba la soberanía de Cataluña sobre su territorio, regulaba la nacionalidad catalana, el tránsito del ordenamiento jurídico vigente al que debe ir creando la República, el sistema institucional y la sucesión del Estado catalán en los derechos reales sobre todo tipo de bienes de España en Cataluña.

En fecha 7 de septiembre de 2017, y ante la previsión de una pluralidad de actuaciones delictivas en toda la Comunidad de Cataluña por parte de múltiples autoridades, funcionarios y particulares en connivencia con aquellos, el Fiscal General del Estado remitió oficio al Fiscal Superior y a los Fiscales Provinciales para que ordenaran a la Policía Judicial investigar los hechos y en su caso intervenir los efectos destinados a consumir los delitos mediante la materialización de la celebración

del referéndum ilegal. Dicho oficio dio lugar a las Instrucciones 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 todas de 2017 del Fiscal Superior de Cataluña.

En la sesión del pleno del Parlament iniciada en la mañana del día 6 de septiembre de 2017 y que se alargó hasta la madrugada del día siguiente, su Presidenta, D.^a Carme Forcadell i Lluís, y los miembros de la Mesa del Parlament, D. Lluís Guinó i Subirós, D.^a Anna Simó i Castelló, D. Joan Josep Nuet i Pujals y D.^a Ramona Barrufet i Santacana, permitieron la inclusión en el orden del día de ambas proposiciones de ley, rechazaron las reconsideraciones y las enmiendas a la totalidad que fueron presentadas, denegaron la posibilidad de que el Consejo de Garantías Estatutarias pudiera informarlas y finalmente dieron paso a su votación, con conocimiento de la inconstitucionalidad de ambas propuestas, que resultaron aprobadas por la mayoría independentista de la Cámara como Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, y 20/2017, de 8 de septiembre. La aprobación de la inconstitucional Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación, declarada así en STC 114/2017, de 17 de octubre, determinó que los grupos parlamentarios independentistas, en la misma sesión, solicitaran la inclusión en el orden del día la presentación de candidaturas para el nombramiento de la Sindicatura Electoral, lo que también permitió la mesa rechazando las reconsideraciones que a tal inclusión fueron realizadas aprobándose el nombramiento de la única candidatura presentada mediante Resolución 807/XI de 7 de septiembre de 2017.

En fecha 8 de septiembre de 2017, a la vista de la notoria ilegalidad de las referidas decisiones adoptadas por los citados miembros de la Mesa del Parlament, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en cumplimiento de la orden dada por el Fiscal General del Estado, presentó querella contra D.^a Carme Forcadell i Lluís, D. Lluís Guinó i Subirós, D.^a Anna Simó i Castelló, D. Joan Josep Nuet i Pujals y D.^a Ramona Barrufet i Santacana por delitos de desobediencia, prevaricación y malversación, la cual fue admitida a trámite por Auto de fecha 12 de septiembre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y acumulada a las diligencias previas 1/2016 de ese Tribunal.

El mismo día 8 de septiembre de 2017 el Fiscal Superior de Cataluña dictó una instrucción –la 2/2017– dirigida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a fin de que se investigaran los actos de organización del referéndum y se intervinieran los efectos.

A su vez, y promovido respecto de los repetidos acuerdos de la Mesa del Parlament incidente de ejecución de la STC 259/2015, de los autos 141/2016, 170/2016 y 24/2017 y de las providencias de 1 de agosto y 13 de diciembre de 2016, el Tribunal Constitucional estimó

el mismo mediante Auto 124/2017, de 19 de septiembre acordando la nulidad de todos los acuerdos objeto de impugnación.

La impugnación de la Ley 19/2017, de la Ley 20/2017 y de la Resolución 807/XI, dio lugar a las Providencias de fechas 7 de septiembre, 12 de septiembre y 7 de septiembre, respectivamente, del Pleno del Tribunal Constitucional admitiendo las impugnaciones a trámite al tiempo que acordaban su suspensión.

Entre tanto, el gobierno de la Generalitat, reunido a última hora de la noche del día 6 de septiembre de 2017 en la sede del Parlamento de Cataluña, aprobó de común acuerdo y firmado por todos sus miembros, el denominado Decreto 139/2017, *de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña* cuyo único artículo acuerda «convocar el referéndum de autodeterminación de Cataluña, que tendrá lugar el día 1 de octubre de 2017». De la misma forma, el gobierno de la Generalitat aprobó el Decreto denominado *de normas complementarias para la realización del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña*, con el número 140/2017. Este segundo decreto, firmado por el President y el Vicepresident de la Generalitat de Cataluña, hacía constar en su preámbulo que se dicta «a propuesta del Vicepresident i Conseller d'Economia i d'Hisenda y de acuerdo con el Govern».

Ambos Decretos, publicados en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña número 7450, de 7 de septiembre, fueron suspendidos por el Tribunal Constitucional en sendas providencias de 7 de septiembre de 2017 de impugnación de disposiciones autonómicas. El segundo de ellos suponía una completa regulación de los aspectos esenciales de todo proceso electoral, poniendo de esta forma en marcha la dotación de numerosos recursos públicos, dando lugar a la implicación de una pluralidad indeterminada de personas en la organización del referéndum.

El día 8 de septiembre de 2017, dada la manifiesta ilegalidad de ambos Decretos, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en cumplimiento de la orden dada por el Fiscal General del Estado, presentó querrela contra todos los miembros del gobierno catalán D. Carles Puigdemont i Casamajó, Oriol Junqueras i Vies, D. Jordi Turull i Negre, D. Raül Romeva i Rueda, D.^a Meritxell Borràs i Solé, D.^a Clara Ponsatí i Obiols, D. Antoni Comín i Oliveres, D. Joaquim Forn i Chiariello, D. Josep Rull i Andreu, D. Lluís Puig i Gordi, D. Carles Mundó i Blanch, D.^a Dolors Bassa i Coll, D. Santiago Vila i Vicente, y D.^a Meritxell Serret i Aleu por delitos de desobediencia, prevaricación y malversación, siendo admitida a trámite por Auto de fecha 12 de septiembre de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y acumuladas a las diligencias previas 3/2017.

No obstante, la suspensión de la Resolución 807/XI, el mismo día 8 de septiembre de 2017, los miembros de la Sindicatura Electoral elegidos en la misma, conscientes de su ilegalidad, adoptaron una serie de acuerdos como el nombramiento de los miembros de las sindicaturas electorales de Barcelona, Girona, Aran, Lleida y Tarragona, o el procedimiento para la participación de las organizaciones interesadas en participar en el referéndum. Su actuación, abrogándose facultades de las que carecían determinó que el día 14 de septiembre de 2017 la Fiscalía Provincial de Barcelona presentara querella contra los miembros de la Sindicatura Electoral D. Marc Marsal i Ferret, D. Jordi Matas i Dalmaes, D.^a Marta Alsina i Conesa, D.^a Tania Verge i Mestre y D. Josep Pagés Masso, por delitos de usurpación de funciones públicas, desobediencia y malversación, siendo admitida a trámite mediante Auto del Juzgado de Instrucción n.º 15 de Barcelona de fecha 19 de septiembre de 2017 dando lugar a las diligencias previas n.º 974/2017.

El mismo día 14 de septiembre de 2017 la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en cumplimiento de una orden del Fiscal General del Estado, presentó querella ante la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Cataluña por delitos de desobediencia, prevaricación y malversación contra D.^a Neus Lloveras i Massana (Diputada del Parlament de Cataluña) y D. Miquel Buch i Moya. La querella fue admitida a trámite mediante auto de 18 de septiembre de 2017 por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Cataluña dando lugar a las diligencias previas n.º 4/2017.

La querella traía causa en la actuación de los anteriores, en su condición de Presidentes de la Asociación de Municipios por la Independencia y de la Asociación Catalana de Municipios, respectivamente, realizando actos concretos de promoción y organización del denominado referéndum de autodeterminación de Cataluña, en flagrante violación de los mandatos del Tribunal Constitucional, contenidos en las SSTC 259/2015, de 2 de diciembre; 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero; 138/2015, de 11 de junio; y 90/2017, de 5 de julio; en los AATC 141/2016, 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre y 24/2017, de 14 de febrero; así como en las Providencias de 4 de abril de 2017 y 7 de septiembre de 2017; haciendo caso omiso a los apercibimientos del Tribunal Constitucional.

También en el mes de septiembre, el Fiscal General del Estado dictó una instrucción dirigida a las Fiscalías de Cataluña a fin de que se investigaran las campañas de odio, las amenazas y las coacciones dirigidas a los alcaldes, funcionarios y particulares que, en cumplimiento de la legalidad, se oponían a colaborar en el referéndum ilegal de autodeterminación.

El día 17 de septiembre de 2017, el Fiscal Superior de Cataluña dictó la Instrucción 3/2017 dirigida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado requiriendo a todos los cuerpos policiales para que presentaran planes de actuación para el cumplimiento de la prohibición de celebración del referéndum ilegal.

Los días 20 y 21 de septiembre de 2017, en el curso de la práctica de una serie de diligencias de entrada y registro acordadas por el Juzgado de Instrucción n.º 13 de Barcelona en sus Diligencias Previas n.º 118/2017, una muchedumbre de personas se concentró ante los edificios registrados con la finalidad de impedir por la fuerza a los agentes de la autoridad el legítimo ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Por estos hechos, el día 22 de septiembre de 2017 la Fiscalía de la Audiencia Nacional, por orden del Fiscal General del Estado presentó denuncia por si tales hechos pudieran ser constitutivos de un delito de sedición. La denuncia fue admitida a trámite por Auto de fecha 27 de septiembre de 2017 dando lugar a las diligencias previas 82/2017 del Juzgado Central n.º 3 de la Audiencia Nacional.

El mismo día 22 de septiembre, el Fiscal Superior de Cataluña dictó la Instrucción 4/2017 a fin de coordinar a los Mossos d'Esquadra, Policía Nacional y Guardia Civil.

En fecha 26 de septiembre de 2017 el Fiscal Superior dictó la instrucción 6/2017 dirigida al Major de los Mossos a fin de que se procediera al precinto de los centros de votación, autorizándolos para requerir el auxilio de Policía Local y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El día 27 de septiembre de 2017 el Fiscal Superior dictó la Instrucción 7/2017 dirigida a Guardia Civil y Policía Nacional para que colaboraran en caso de ser necesario en las labores de precintado, y, en la misma fecha, la Instrucción 8/2017 dirigida a los Policías Locales para que custodiaran las urnas estatales depositadas en los Ayuntamientos.

En fecha 27 de septiembre de 2017, la Magistrada instructora del TSJC dictó en las diligencias previas 3/2017 auto en el que se ordenaba a los Mossos d'Esquadra, Guardia Civil y Policía Nacional «impedir, hasta el 1 de octubre, la utilización de locales o edificios públicos –o de aquéllos en los que se preste cualquier tipo de servicio público– para la preparación de la celebración del referéndum», añadiendo que «en esa fecha, se impedirá su apertura, procediendo, en su caso, al cierre de todos aquéllos que hubieran llegado a abrirse». En el mismo auto se acordaba la designación de un mando unificado de las Fuerzas de Seguridad y se ordenaba a la Fiscalía, de conformi-

dad con el art. 773.2 LECrim «cesar en las actuaciones que hasta el momento viniera sustanciando en relación con estos hechos».

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña cesó en sus diligencias solicitando, con fecha 29 de septiembre aclaración del auto para que se especificara si las Policías Locales debían seguir custodiando las urnas estatales depositadas en los Ayuntamientos. La Magistrada dictó en fecha 29 de septiembre auto en el que acordaba el mantenimiento de la custodia por parte de la Policía Local de las urnas. De esta manera la Magistrada instructora del TSJC asumió en las diligencias previas 3/2017 las instrucciones que la Fiscalía había dado a la Policía Judicial en relación con las medidas para impedir la celebración del referéndum. Hasta el 27 de septiembre no había acordado estas medidas.

El día 3 de octubre de 2017 la Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Barcelona incoó las diligencias de investigación 646/2017 a fin de esclarecer la actuación de determinados responsables municipales para expulsar a los agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil de algunas localidades catalanas. La Fiscal Jefe delegó estas actuaciones en el Servicio Especial de odio y discriminación de la Fiscalía.

En fecha 4 de octubre de 2017 el Fiscal General del Estado ordenó al Fiscal Superior impartir instrucciones a las Fiscalías Provinciales y de Área de Cataluña para que procedieran a incoar diligencias de investigación con el fin de esclarecer las amenazas y coacciones sufridas por agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil para que abandonaran los hoteles donde se alojaban, «hechos en los que al parecer podrían haber participado responsables municipales y que se han ido cometiendo a partir del día 1 de octubre de los corrientes». Entre dichas localidades se encontraban Calella y Pineda de Mar, hechos por los que la Ilma. Sra. Fiscal Jefe de Barcelona había incoado las diligencias de investigación 646/2017. El Fiscal General del Estado en su oficio consideraba que los hechos podrían ser constitutivos de diversos delitos, entre ellos, los de amenazas del art. 169.1.2.^a, de coacciones del art. 172.1 y contra los derechos fundamentales y libertades públicas, del art. 512 CP.

En fecha 16 de octubre de 2017 en la comparecencia de medidas cautelares celebrada en el ámbito de las diligencias previas 82/2017 seguidas ante el Juzgado Central de Instrucción n.º 3, el Ministerio Fiscal solicitó la prisión provisional sin fianza de los investigados D. Jordi Sánchez Picanyol y D. Jordi Cuixart Navarro, presidentes, respectivamente de la Asamblea Nacional Catalana y de Omnium Cultural, por su activa colaboración para la consecución de los fines independentistas mediante la movilización de personas en concentra-

ciones dirigidas a imponer por la fuerza las consignas elaboradas desde el gobierno de la Generalitat y las resoluciones del Parlament suspendidas o anuladas por el Tribunal Constitucional. La medida solicitada fue acordada por la Magistrada instructora en auto de la misma fecha.

En fecha 24 de octubre de 2017 se celebró en la sede de la Fiscalía General del Estado una reunión a la que asistieron el Fiscal Superior, el Teniente Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña y los cuatro Fiscales jefes provinciales en los que se analizaron los siguientes temas:

1. Estado de tramitación de los procedimientos seguidos ante la Sala de lo Civil y Penal del TSJC.
2. Estado del procedimiento del Juzgado de Instrucción n.º 13: objeto, estado de tramitación y competencia.
3. Procedimientos incoados por la inacción de los Mossos el día 1 de octubre.
4. Investigación sobre datos de lesionados por las intervenciones policiales el día 1 de octubre.
5. Consultas elevadas a la Fiscalía General del Estado por el Fiscal Superior.
6. Violación de derechos fundamentales de menores en Cataluña.

En la sesión plenaria del día 27 de octubre, con los votos favorables de la mayoría independentista, el Pleno de la Cámara aprobó la propuesta denominada «Proceso constituyente» por la que el Parlamento declara «el inicio y la apertura del proceso constituyente», instando al Gobierno de la Generalitat a aplicar el Título VII («Proceso Constituyente») de la Ley 20/2017, *de transitoriedad jurídica y fundacional de la República*, pese a que esta Ley estaba suspendida por la providencia del Tribunal Constitucional de 12 de septiembre de 2017, y a que su entrada en vigor estaba supeditada en la disposición final 3.ª de esa Ley al cumplimiento del art. 4.4 de la Ley 19/2017, *del referéndum de autodeterminación*, ya declarada inconstitucional y nula por la STC 114/2017, de 17 de octubre. A continuación, fue aprobada la propuesta de resolución denominada «Declaración de los representantes de Cataluña», que contenía la expresa declaración de independencia de Cataluña, dando cumplimiento a lo previsto en el art. 4.4 de la anulada Ley 19/2017. En ella se declaraba a Cataluña como «Estado independiente en forma de república», como resultado «del mandato del pueblo de Cataluña expresado en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre», disponiendo la entrada en vigor de la «Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República» y el inicio del «proceso constituyente», al

tiempo que señalaba los efectos directos de esa declaración de independencia, acordando instar al Gobierno de la Generalitat «a dictar todas las resoluciones necesarias para el desarrollo de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República».

Utilizando los expresivos términos del ATC 144/2017 de 8 de noviembre que declaró la inconstitucionalidad de ambas resoluciones, «al aprobar esas Resoluciones, por la que declara la independencia de Cataluña y su constitución como *Estado independiente en forma de República*, con inicio del *proceso constituyente*, el Parlamento de Cataluña desatiende los reiterados pronunciamientos y advertencias de este Tribunal y pretende de nuevo «cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o acomodaran al dictado de su nuda voluntad. ... Se ha situado por completo al margen del derecho, ha entrado en una inaceptable vía de hecho».

Con estas resoluciones el gobierno de la Generalitat, con el imprescindible concierto y respaldo de la mayoría de la Mesa del Parlamento y los votos de los diputados independentistas de la Cámara, consiguió su objetivo de llegar a la declaración formal de independencia, marcado desde el inicio de la legislatura, y obtenido por la fuerza de los hechos consumados y por la imposición violenta de su objetivo frente a las resoluciones de las autoridades judiciales y las fuerzas del orden público, y en contra de la Constitución y de los fundamentos del Estado Español.

Sobre la base de estos graves hechos, con fecha 30 de octubre de 2017, el Fiscal General del Estado interpuso querrella ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo por los delitos de rebelión, sedición, malversación y conexos contra D.^a Carme Forcadell i Lluís, Presidenta del Parlament de Catalunya y contra los miembros de la Mesa del Parlament, D. Lluís María Corominas i Díez, D. Lluís Guinó y Subirós, D.^a Anna Simó i Castelló, D.^a Ramona Barrufet i Santacana, así como contra D. Joan Josep Nuet i Pujals. La querrella fue admitida a trámite por la Sala Segunda en Auto de 31 de octubre de 2017 dando lugar a la incoación de la causa especial n.º 20907/2017.

Simultáneamente, en la misma fecha el Fiscal General del Estado interpuso querrella ante la Audiencia Nacional por los delitos de rebelión, sedición, malversación y conexos contra los miembros del Govern D. Carles Puigdemont i Casamajó, D. Oriol Junqueras i Vies, D. Jordi Turul i Negre, D. Raül Romeva i Rueda, D. Antoni Comín i Oliveres, D. Josep Rull i Andreu, D.^a Dolors Bassa i Coll, D.^a Meritxell Borràs i Solé, D.^a Clara Ponsatí i Obiols, D. Joaquim Forn i Chiarriello, D. Lluís Puig i Gordi, D. Carles Mundó i Blanch, D. Santiago Vila i Vicente, y D.^a Meritxell Serret i Aleu. La querrella, admitida a

trámite, fue acumulada a las diligencias previas 82/2017 seguidas ante el Juzgado Central n.º 3 de la Audiencia Nacional.

En el seno de los respectivos procedimientos, como primeras diligencias tras oír en declaración a los querellados que acudieron a la citación judicial y de conformidad con lo dispuesto en el art. 505 LECrim, fueron celebradas las correspondientes comparecencias para la adopción de medidas cautelares.

Así, el día 2 de noviembre de 2017, el Ministerio Fiscal solicitó la prisión provisional sin fianza de los querellados D. Oriol Junqueras i Vies, D. Jordi Turul i Negre, D. Raúl Romeva i Rueda, D. Josep Rull i Andreu, D.^a Dolors Bassa i Coll, D.^a Meritxell Borràs i Solé, D. Joaquim Forn i Chiariello y D. Carles Mundó i Blanch. La Magistrada instructora de las diligencias previas 82/2017 seguidas ante el Juzgado Central de Instrucción n.º 3, acordó la medida solicitada en auto de la misma fecha.

El día 9 de noviembre de 2017, el Ministerio Fiscal solicitó la prisión provisional de los querellados D.^a Carme Forcadell i Lluís, D. Lluís María Corominas i Díez, D. Lluís Guinó y Subirós y D.^a Anna Simó i Castelló, la libertad provisional eludible con fianza para D.^a Ramona Barrufet i Santacana y la libertad provisional de Joan Josep Nuet i Pujals. El Magistrado Instructor de la causa especial 20907/2017 del Tribunal Supremo, en esa misma fecha, dictó auto acordando la prisión provisional eludible mediante fianza respecto de D.^a Carme Forcadell, la libertad provisional de Joan Josep Nuet, y la libertad provisional con fianza para el resto de querellados.

Tras estas primeras actuaciones y durante los meses de noviembre y diciembre del año 2017, se han seguido sucediendo nuevas declaraciones y comparecencias con la presencia activa del Ministerio Fiscal quien ha seguido y sigue interviniendo en los procedimientos judiciales en curso mediante informes y dictámenes en relación con la acumulación de causas, diligencias a practicar, modificación de medidas cautelares o contestación a recursos, continuando desarrollando su función constitucional en defensa del Estado de Derecho.

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 tipo hiperagravado del artículo 370 CP

Se está planteando una problemática no solo judicial, también social, provocada, entre otras causas, por la inadecuada regulación de las penas previstas para los artículos 369 y 370 del Código Penal, especialmente tratándose de cannabis, reflejada en distintas sentencias de las Audiencias Provinciales, que conlleva que conductas que atentan contra la salud pública, de gravedad muy distinta, sean sancionadas sin embargo con la misma pena. Así, vienen sancionándose con idéntica respuesta punitiva, de elevación de la pena en un grado, los supuestos de tráfico de sustancias en cantidad de notoria importancia y los de extrema gravedad, cuando la cantidad de las sustancias a que se refiere el artículo 368 excediere notablemente de la considerada como de notoria importancia. Así, se castiga con idéntica pena, que no rebasa usualmente los 4 años de prisión, al individuo que transporta 40 kilos de hachís en un vehículo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 369.1.5.º CP, y a las personas que transportan en un barco 3 toneladas de la misma sustancia, procedente de otro país, con la intención de introducir la ilícita mercancía en España, conforme al art. 370.3.º CP. De ahí que parece procedente proponer que en estos casos se eleve en dos grados la pena contemplada en el art. 370.3.º CP.

En consecuencia, se propone la reforma del art. 370 CP, a fin de que sea preceptivo imponer la pena superior en dos grados a la señalada en el art. 368 cuando la cantidad de las excediere notablemente de la considerada como de notoria importancia.

Reforma de la penalidad del artículo 510 del Código Penal

Se propone una modificación del severo régimen punitivo previsto en el artículo 510 del Código Penal, cuyas penas privativas de libertad alcanzan los 4 años de prisión, y que forzosamente se han de aplicar en su tramo superior (un mínimo de 2 años y 6 meses de prisión) cuando los hechos se lleven a cabo a través de un medio de comunicación social, por medio de Internet o mediante el uso de tecnologías de la información (art. 510.3 CP), de modo que los contenidos sean accesible a un elevado número de personas.

La propuesta de reforma está pensada con el fin de introducir un mayor respeto al principio de proporcionalidad de las penas en aquellos supuestos de difusión pública de mensajes o contenidos que, si bien objetivamente de forma pública fomentan, promueven o incitan, directa o indirectamente, al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia, no obstante, por su contexto, contenido, ausencia de reiteración o características o circunstancias personales del autor, tienen menor entidad y no han de tener un reproche tan elevado; esta modificación evitaría el rigor de la redacción actual del art. 510.1 y 510.3 del Código Penal.

La experiencia demuestra que muchos de estos casos son cometidos por personas no pertenecientes a grupos u organizaciones criminales, y que insertan en las redes sociales comentarios profundamente ofensivos o humillantes para ciertos colectivos de personas por motivos racistas, xenófobos, religiosos, homófobos o de otro tipo, y que han podido actuar de forma impulsiva e irreflexiva. Una buena parte de los autores de estos hechos, cuando se logra su identificación, están dispuestos a reconocer los hechos, incluso en el propio servicio de guardia, pero no se puede alcanzar una conformidad, primero porque la pena en abstracto supera el umbral de los 3 años de prisión previsto en el 801.1 2.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y en segundo lugar ante las elevadas penas previstas para estos casos puesto que comportan el inevitable ingreso en prisión.

Además el legislador ha previsto en el apartado 5.º del artículo 510 una obligatoria pena de inhabilitación especial para profesión u oficio educativos o en ámbito docente, deportivo o de tiempo libre por tiempo de 3 a 10 años de duración por encima del tiempo de prisión, y que es imponible en todos los casos del artículo 510, incluido el atenuado tipo penal del art. 510.2.a) de lesión de la dignidad de las personas que tiene una pena máxima de 2 años de prisión, haciendo imperativa la competencia de la Audiencia Provincial para el enjuiciamiento de cualquiera de los comportamientos previstos en dicho precepto, impidiendo de esta forma la posibilidad de que algunos investigados durante la ins-

trucción de la causa puedan reconocer los hechos y pedir la transformación del procedimiento en diligencias urgentes para dictar sentencias de plena conformidad. No estando justificado, por otra parte, que este tipo de delitos tengan que ser enjuiciados en primera instancia por un órgano colegiado como es la Audiencia Provincial.

Se sugiere, en la línea de la Recomendación n.º 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa de 8/12/2015 y de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la posibilidad de que se contemplen también de forma alternativa, bien penas de prisión de inferior duración a las ya previstas o penas diferentes a la prisión como multas, pérdida de derechos políticos, o trabajos en beneficio de la comunidad relacionados con el delito cometido y que permitan su reinserción social mediante el conocimiento y la aceptación de sus víctimas, como por ejemplo la obligación de visitar uno o más memoriales del Holocausto o desempeñar actividades en entidades y colectivos que representan a las víctimas.

Reforma de los artículos 571 a 579 del Código Penal

La Directiva 2017/541 de 15 de marzo *de lucha contra el terrorismo*, que sustituye a la Decisión Marco de 13-6-2002, contiene algunas novedades que, probablemente, exigirán importantes cambios, algunos sin duda sustanciales, en nuestro ordenamiento jurídico interno.

En primer término, establece la distinción entre delitos de terrorismo (los comprendidos en el art. 3 del título II), delitos relacionados con un grupo terrorista (los previstos en el art. 4 del título II) y delitos relacionados con actividades terroristas (los incluidos en los arts. 5 a 12 del título III).

Como delitos de terrorismo se incluyen los que el Código penal incorpora a los arts. 573, 573 bis y 574 CP; los delitos relacionados con un grupo terrorista se identifican con los que la legislación penal denomina delitos de integración o pertenencia a organización o grupo terrorista de los arts. 571 y 572 CP, y de colaboración con organización o grupo terrorista del art. 577 CP; por último, los delitos relacionados con actividades terroristas incluyen los que la legislación penal regula en los arts. 575, 576, 578 y 579 CP, aunque como ya hemos indicado algunos de ellos –el adoctrinamiento pasivo y el autoadoctrinamiento– no están expresamente previstos en la norma comunitaria.

La definición del delito de terrorismo *strictu sensu* que incorpora el art. 3 de la Directiva 2017/541 toma como base la contemplada en el art. 1 de la Decisión Marco 2002/475/JAI, 13-6-2002 relativa a la

lucha contra el terrorismo, e implementada por la Decisión Marco 2008/919/JAI, 28-11-2008.

El art. 3 de la nueva Directiva 2017/541 reproduce íntegramente el art. 1 de la Decisión Marco, ya derogada por aquélla, con las siguientes adiciones:

- En el apartado f) incluye también las armas radiológicas.
- Incorpora en el apartado i) como delito de terrorismo la interferencia ilegal en los sistemas de información y en los datos a tenor de los arts. 4 y 5 de la Directiva 2013/40 relativa a los ataques contra los sistemas de información, en los casos específicos que se mencionan, de modo que el apartado i) anterior pasa a consignarse como apartado h).

Otra de las novedades esenciales que esta norma comunitaria ha introducido se ha materializado en que la exigencia de responsabilidad penal en los delitos de apología y justificación del terrorismo se condiciona, como explícitamente indican su considerando 10.º y su art. 5, a la concurrencia del riesgo de que puedan cometerse actos terroristas.

La transposición de la Directiva –que conforme a su art. 28 debe efectuarse antes del 8 de septiembre de 2018– obligará también a una nueva adecuación de la legislación penal nacional en los aspectos que a continuación vamos a mencionar:

a) La incorporación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas con carácter general para todos los delitos de terrorismo regulados en los arts. 571 a 579 CP (actualmente solo está regulada para los delitos de financiación del terrorismo en el art. 576);

b) el aumento de las penas máximas y mínimas para los delitos de integración en organizaciones o grupos terroristas en los términos que establece el art. 15.3 de la Directiva 2017/541: en el referido artículo se explicita que los delitos de dirección de una organización o grupo terrorista deben tener una pena máxima no inferior a 15 años de prisión (el máximo que establece el art. 572 CP son 14 años de prisión), y que los delitos de participación o pertenencia a una organización o grupo terrorista deben tener una pena mínima de 8 años de prisión (actualmente conforme al art. 572 CP la pena mínima es de 6 años de prisión);

c) la ampliación del tipo penal del art. 575.3 CP de manera que se sancione el traslado o desplazamiento a cualquier país –y no solo a las zonas de conflicto dominadas por grupos terroristas– cuando se haga con el fin de cometer actos terroristas o de capacitarse para ejecutar actos terroristas; el art. 9 de la Directiva establece obligatoria-

mente que los Estados miembros deben tipificar como delitos los viajes a otros países, sean o no Estados miembros, y no sólo a las zonas de conflicto, cuando se hagan con la finalidad de cometer o contribuir a la comisión de un delito de terrorismo, de participar en las actividades de un grupo terrorista, del adiestramiento o la recepción de adiestramiento para el terrorismo;

d) la inclusión expresa como delitos de terrorismo de las falsificaciones documentales que favorezcan o faciliten estas actividades; el art. 12 c) de la Directiva exige la tipificación como delitos relacionados con actividades terroristas de la expedición o utilización de documentos administrativos falsos con ánimo de cometer un delito de terrorismo, un delito de participación en organización o grupo terrorista, o un delito consistente en viajar con fines terroristas;

e) o incluso la modificación del catálogo de los delitos de terrorismo previsto en el art. 573 CP para incorporar también como tales los delitos menos graves y leves cuando se cometan con las finalidades establecidas en el indicado precepto (y no sólo los delitos graves como dice el texto actual).

2. DERECHO PROCESAL PENAL

Propuesta de modificación del artículo 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

Uno de los problemas jurídicos que nos han surgido durante el pasado año, pero que se arrastra desde hace tiempo porque la redacción del artículo 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se ha mantenido intacta desde el inicio a pesar de las sucesivas reformas experimentadas, es el tratamiento que, tanto desde el punto de vista del derecho sustantivo como procesal, debe darse a quienes reuniendo las condiciones exigidas por la imputabilidad al tiempo de cometer el hecho delictivo, les sobreviene una enfermedad o anomalía psíquica que les impide afrontar el juicio con plenas garantías. En estos casos nos encontramos con una inimputabilidad *subsequens* a los que la ley da una respuesta arcaica, incompatible con los principios constitucionales y, en consecuencia, inaplicable.

En términos de la STS 971/2004, de 23 de julio, la solución que proporciona a estos supuestos el artículo 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal «no resulta en la actualidad aplicable en ningún supuesto, ya que entraña una respuesta no acorde con las previsiones del Código Penal vigente, al suponer, en la práctica, una imposición

de medida de seguridad ajena al pronunciamiento contenido en la correspondiente Sentencia y, por ende, contraria a lo dispuesto en el articulado de dicho Cuerpo legal, cuando en su artículo 3.º1, consagrando el alcance del principio de legalidad en esta materia, establece que: No podrá ejecutarse pena ni medida de seguridad sino en virtud de sentencia firme dictada por el Juez o Tribunal competente, de acuerdo con las leyes procesales».

Incluso, como menciona también esta sentencia, el problema, a la que la ley procesal tampoco da respuesta, se extendería a la posibilidad de enjuiciar a «quien ya desde el momento de la comisión del hecho planteaba problemas de capacidad psíquica para ser sometido a juicio».

Para abarcar ambos supuestos hemos de diferenciar la imputabilidad, como la capacidad de culpabilidad, de entender la ilicitud de un hecho y de adecuar la conducta a esa comprensión, de la capacidad procesal, refiriéndose ésta a la aptitud para intervenir consciente y eficazmente en la propia defensa como elemento fundamental del derecho a un proceso justo.

Partiendo de estas premisas y para abordar el tratamiento conjunto de ambas cuestiones podemos distinguir tres supuestos:

- a) La persona es inimputable al momento de comisión del hecho justificable y durante el proceso no tiene capacidad procesal.
- b) La persona es inimputable en el tiempo del hecho enjuiciado, pero tiene capacidad procesal.
- c) La persona es imputable respecto del hecho realizado, pero, por una enfermedad o anomalía psíquica sobrevenida, no tiene capacidad de defenderse en el proceso.

El segundo supuesto no plantea problema alguno tanto desde el punto de vista sustantivo como procesal, pero no ocurre lo mismo con los otros dos supuestos en los que existe un vacío legal que regule adecuadamente el primero de ellos, y un precepto completamente inaplicable respecto del supuesto tercero.

Empezando por este último, recientemente el Tribunal Supremo ha tenido oportunidad de pronunciarse recogiendo dos posturas que vienen avaladas por diversas resoluciones del Alto Tribunal.

Como recoge la STS 844/2017, de 21 de diciembre, «el problema suscitado sugiere, pues, dos opciones interpretativas. La primera, el dictado por el Juez instructor de una resolución de archivo de la causa penal, con la consiguiente remisión de los antecedentes psiquiátricos del acusado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de la acción civil de incapacitación, con la eventual adopción de una medida jurisdiccional

tuitiva de ingreso en un centro psiquiátrico. La segunda, la conclusión del sumario conforme a la regla general y la celebración de un juicio oral que tendría como desenlace una sentencia en la que se impusiera, después de un debate contradictorio, la medida de seguridad de internamiento prevista por el CP». Ambas, como afirma la sentencia, cuentan con el aval de una jurisprudencia consolidada, si bien, «adaptadas a las circunstancias que definían cada uno de los casos concretos que eran objeto de examen y enjuiciamiento».

La primera de las opciones que recoge la sentencia parte de un principio insoslayable y es que el ejercicio de *ius puniendi* del Estado tiene que estar configurado en el proceso penal garantizando eficazmente el derecho de defensa. «El acusado que carece de las facultades mentales precisas para tomar conciencia, por ejemplo, del alcance jurídico de sus respuestas al interrogatorio de la acusación o, con carácter general, del valor constitucional de los derechos a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia, es un acusado inerte frente al poder sancionador del Estado», y, con cita de la STS 1033/2010, de 24 de noviembre, añade que «... acordar la celebración del juicio contra quien no es capaz de entender lo que en el ocurre, también resulta inconstitucional por lesionar el adecuado ejercicio del derecho de defensa (art. 24 de la CE) y el derecho a un proceso justo. La celebración de un juicio contra quien no entiende ni puede defenderse supone el quebranto de los derechos más elementales que conforman un juicio justo, sin obviar que la imposición de la medida de seguridad necesitará un previo pronunciamiento sobre el hecho y su antijuricidad. (...) El respeto de las garantías constitucionales aconseja la imposibilidad de celebrar un juicio sin garantizar el derecho de defensa y audiencia, que se enmarcan en los derechos más elementales de un proceso justo, tal y como se consagra en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6) y en el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos y la medida de seguridad que acarrea el sobreseimiento del proceso no puede ser impuestas sino es en una sentencia tras la celebración del juicio oral». Por estas razones concluye, con cita a su vez de la STS 65/2003 y 207/2002, «procede acordar la suspensión provisional y archivo de la causa, bien entendido que el Tribunal deberá supervisar con la periodicidad necesaria el estado de salud del procesado y en caso de que pudiera restablecerse en condiciones para afrontar el juicio oral, esto es si desaparecen las causas que han motivado la anulación y suspensión del juicio oral, deberá éste ser celebrado... Caso contrario, si se acredita que la demencia o incapacidad mental del procesado es de carácter permanente e irreversible en sus efectos, sin posibilidad de episodios lúci-

dos, deberá cesar toda intervención penal sobre el mismo, dándose traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal para que inste en el orden jurisdiccional civil las medidas pertinentes en materia de incapacitación o internamiento del afectado... para evitar un nuevo comportamiento criminal y remediar esa inexistente capacidad de autodeterminación».

Frente a esta línea jurisprudencial recoge la sentencia una segunda opción derivada de la exigencia del Código Penal de 1995 de que las medidas de seguridad sean impuestas en sentencia. En este sentido, descartando la cita que realiza aquella sentencia a la número 669/2006, porque la solución a la que se llega difiere de lo resuelto en la STS número 971/2004 de la que recoge alguno de sus párrafos, en ésta, se hace referencia a la polémica suscitada entre la posición mayoritaria que mantiene la STS 2265/93, de 2 de abril, y el voto particular que contiene y del que se dice «consagra el que ha de ser considerado como recto criterio desde los planteamientos de la legalidad vigente». Se trataba de un supuesto en que el procesado padecía antes de los hechos una esquizofrenia paranoide agravada posteriormente por otro brote psicótico y declarado incapaz antes de la vista penal. El criterio plasmado en el voto particular rezaba literalmente así: «La discrepancia con el punto de vista de la mayoría se refiere a la interpretación del art. 383 del Código Penal. La Sentencia ha entendido esta disposición sin tomar en consideración las garantías constitucionales que se refieren a la libertad y al debido proceso, disponiendo en el fallo su aplicación según el sentido literal del texto. Sin embargo, es evidente que entendido de esa manera el art. 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal vulnera claramente la Constitución, dado que permitiría –como lo hace la Sentencia– la aplicación de las medidas de seguridad previstas en el Código Penal para inimputables o incapaces de culpabilidad sin proceso previo. Por el contrario, en tanto las medidas de seguridad previstas en el art. 8.1.^a del Código Penal constituyen consecuencias jurídicas del Derecho Penal sólo se deben aplicar luego de que en un juicio con todas las garantías se haya demostrado que el acusado es el autor de una acción típica y antijurídica y que presenta la peligrosidad que justifica la medida. No existe ninguna razón para privar de estas garantías a una persona simplemente porque no se puede defender por sí misma. Por el contrario: Resulta totalmente infundado que la imposibilidad del acusado de autodefenderse determine sin más que las consecuencias jurídicas del delito previstas para tales casos se puedan aplicar sin juicio previo y sin las garantías que éste implica. De esta manera, en lugar de proteger al acusado que no se puede defender, se lo priva de toda posibilidad de ser juzgado ante

un Tribunal imparcial y, consecuentemente, no se lo trata como una persona sino como un objeto carente de los derechos procesales fundamentales para la protección de una libertad que también está garantizada por el art. 17.1 de la Constitución Española a los enfermos mentales. La necesidad del juicio, por otra parte, proviene del hecho que el art. 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su expresión literal permite la aplicación de lo que dispone el Código Penal para los que ejecutan el hecho en estado de demencia. Es claro que lo dispuesto por el Código Penal es una medida de seguridad y que éstas no se pueden aplicar sin constatar previamente la comisión de un hecho típico y antijurídico. En el orden jurídico de España la existencia de este hecho típico y antijurídico depende de que se lo haya establecido en una Sentencia judicial que, como es obvio, sólo es válida como consecuencia de un juicio con todas las garantías, dado que no existe razón alguna que permita excluir que el enfermo mental sea absuelto. Privarle de esta posibilidad vulnera claramente su derecho a un juicio justo en el sentido del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que establece claramente que todos tienen derecho a que su causa sea oída por un Tribunal independiente e imparcial. En consecuencia, el art. 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que autoriza a que el Juez de Instrucción aplique sin juicio previo las medidas de seguridad que el Código Penal prevé para los inimputables o incapaces de culpabilidad, debe ser entendido conforme a la Constitución. En este sentido el Juez de Instrucción sólo deberá adoptar una medida provisoria de seguridad, pero deberá remitir la causa a la Audiencia para que ésta juzgue de acuerdo a la ley al procesado que ha caído en estado de inimputabilidad».

Sin embargo, en este supuesto y en el que fue objeto de enjuiciamiento en la STS 844/2017, de 21 de diciembre, la demencia sobrevenida del acusado no afectaba a su capacidad procesal, y, así, en el primero de ellos se afirmaba que «los Jueces *a quibus* contaron con la opinión favorable de los médicos forenses que examinaron a Eusebio, previamente a la celebración del Juicio oral, en el sentido de que disponía, en ese momento, de las facultades psíquicas esenciales para comprender los sucesos que le afectaban y, en la misma línea, el propio Tribunal llega a afirmar, en el Fundamento Jurídico Segundo de su Sentencia que «...pudo apreciar que el acusado entendía perfectamente las preguntas y las respondía con un lenguaje claro y preciso». Y en la segunda, también se recogía que el cuadro clínico que presentaba el acusado «era compatible con el daño neurológico y físico secundario a un accidente cerebrovascular. Pero que ese daño no afectaba, o si lo hacía era de manera leve, a las funciones cognitivas impli-

cadass en la capacitat procesal. Así pues, tras la entrevista pericial y revisión de los documentos unidos a la causa, los peritos concluyeron que las funciones cognitivas, tales como la comprensión verbal, atención, lenguaje y memoria se hallan conservadas o afectadas con una intensidad clínica leve. De ahí que, desde el punto de vista médico, el deterioro evidenciado no afecta a la capacidad procesal del acusado».

En consecuencia, esta segunda opción no resuelve adecuadamente aquellos supuestos en los que la enfermedad o anomalía psíquica afecta a la capacidad procesal en los términos referidos, y no solo en los supuestos en que la enfermedad se produce con posterioridad a los hechos, sino que cabría plantearse si, en principio, la misma solución sería aplicable a aquellos otros en los que la enfermedad inicial perdura y es de tal entidad que impide a la persona comprender y entender lo que ocurre en el juicio, y, en definitiva, ejercitar en toda su plenitud el derecho de defensa, incluyendo también el derecho a la última palabra.

Como antes adelantaba, a la solución contraria llega la STS 669/2006, de 14 de julio, antes referida, que anulaba la sentencia de instancia acogiendo el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal con apoyo en el informe médico forense que afirmaban la ausencia de capacidad del acusado para intervenir en el acto del juicio oral. En este caso, como se recoge en el primero de los fundamentos de derecho, el acusado al tiempo de los hechos delictivos tenía su capacidad solo parcialmente mermada, de forma que, siguiendo lo acreditado por la pericial médica, las acusaciones interesaban la aplicación de una eximente incompleta, pero en el intervalo entre los hechos y el enjuiciamiento y con carácter anterior a este, se produjo un progresivo deterioro de la capacidad del acusado que motivó su declaración de incapacidad en la jurisdicción civil, el nombramiento de un tutor y hasta el internamiento administrativo. Por el propio Centro donde se encontraba acogido se puso de relieve la imposibilidad del enfermo de afrontar y comprender los actos del juicio oral y el sentido de su propia intervención en él, razón por la cual el Fiscal interesó el examen e informe de los médicos forenses quienes afirmaron sin matiz alguno la absoluta imposibilidad del acusado para la celebración del juicio, criterio que sin fisuras ni contradicción reiteraron al inicio del juicio oral. Esta sentencia, tras mencionar las diferencias existentes con el supuesto contemplado en la número 971/2004 respecto a la capacidad procesal, recupera y hace propio el voto mayoritario de la STS 2265/93, de 2 de abril, que literalmente decía «el equilibrio necesario entre las partes que intervienen en el proceso penal exige de manera imperiosa el pleno ejercicio del derecho de defensa que se vertebra en diversas opciones. El derecho de asistencia letrada y el derecho a la autode-

fensa constituyen los pilares básicos sobre los que se asienta un proceso con la debida adecuación a las exigencias constitucionales. Las facilidades para dotar a una persona de la debida asistencia técnica de Letrados aparecen recogidas en nuestro ordenamiento a través de varias disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y han sido debidamente satisfechas en este proceso. Pero el complemento ineludible de esta garantía viene constituido por la posibilidad efectiva de ejercitar con eficacia el derecho a la autodefensa siguiendo con la debida atención todas las vicisitudes del proceso y haciendo a su abogado y al Tribunal aquellas observaciones que fuesen pertinentes sobre el desarrollo de las pruebas o sobre cualquier otra incidencia o circunstancia que pueda surgir en el desarrollo del juicio. No existió una verdadera igualdad de armas procesales. El recurrente no se encontraba con las facultades mentales necesarias para afrontar un juicio de gran trascendencia para sus intereses en cuanto que se solicitaba y se impuso la pena máxima prevista por nuestro ordenamiento penal, lo que hacía necesario que hubiese gozado de todos los medios necesarios para defenderse y especialmente, para afrontar su interrogatorio desde el principio del juicio y para poder ponerse de acuerdo eficazmente con su Abogado». Y tras argumentar, entre otros aspectos sobre el derecho de defensa que el derecho «comprende, en este aspecto, no solo la asistencia de letrado libremente elegido o nombrado de oficio, en otro caso, sino también a defenderse personalmente (arts. 6.3 c) y 14.3 d) y del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reseñados), en la medida en que lo regulen las leyes procesales de cada país reguladoras del Derecho...». Con arreglo a este entendimiento o interpretación del art. 24.2 CE. relación con el art. 6.3 c) CEDH, el derecho a defenderse por sí mismo no se agota, aun comprendiéndolo en determinados supuestos, en su dimensión de derecho alternativo al derecho a la asistencia técnica, sino que posee siempre un contenido propio, relativamente autónomo, en cuanto expresión del carácter, en cierto modo, dual de la defensa penal, integrada normalmente por la concurrencia de dos sujetos procesales, el imputado y su abogado defensor, con independencia del desigual protagonismo de ambos», concluye acordando «la nulidad del juicio oral y sentencia subsiguiente, y asimismo la suspensión provisional y archivo de la causa, bien entendido que el Tribunal deberá supervisar con la periodicidad necesaria el estado de salud del procesado y en caso de que pudiera restablecerse en condiciones de poder afrontar el juicio oral, esto es si desaparecen las causas que han motivado la anulación y suspensión del juicio oral, deberá ser éste celebrado por un Tribunal dis-

tinto del que ha conocido de la resolución recurrida. Caso contrario si se acredita que la demencia o incapacidad mental del procesado es de carácter permanente e irreversible en sus efectos, sin posibilidad de episodios lúcidos, deberá cesar toda intervención penal sobre el mismo, dándose traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal para que éste inste en el orden jurisdiccional civil las medidas pertinentes en materia de incapacitación o internamiento del afectado –lo que en el caso presente ya se ha producido con la declaración judicial de incapacitación, internamiento administrativo y sumisión a tutela– para evitar un nuevo comportamiento criminal y remediar esa inexistente capacidad de autodeterminación».

El problema de la demencia sobrevenida fue objeto también de especial pronunciamiento en la Consulta 1/989 de la Fiscalía General del Estado, *enajenación mental del imputado sobrevenida tras el auto de apertura del juicio oral y antes de la celebración de éste: sus efectos sobre el proceso*. En ella ya se hacía alusión al vacío normativo. «Una laguna, no integrada a pesar de las varias reformas experimentadas por la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal, es la del tratamiento penal-procesal que deba darse a quienes, reuniendo las condiciones requeridas para la imputabilidad al tiempo de la ejecución delictiva, les sobreviene una enfermedad mental determinante de su irresponsabilidad una vez calificado el hecho y pendiente de la celebración del juicio oral». Incluso habría que realizar una precisión, pues la enfermedad mental sobrevenida no determina la «irresponsabilidad», pues ésta únicamente sería apreciable en los supuestos en los que la enfermedad o anomalía psíquica es coetánea a la comisión del hecho delictivo.

Lo que subyace en esta consulta es realmente el problema de la capacidad procesal de quien, siendo totalmente imputable en el momento de los hechos, una enfermedad o anomalía psíquica le impide afrontar la celebración del juicio, e, incluso, a trámites previos a éste, con plenitud de garantías para ejercitar adecuadamente su derecho a la defensa en sentido amplio y no solo a la defensa técnica. Como posteriormente precisa al referirse al tratamiento sustantivo de estos supuestos, «la remisión que hace el artículo 383 al Código Penal es de muy dudosa vigencia y no solo por la variación del contenido de la norma penal remitida, sino porque aquellas medidas están fundadas en la peligrosidad de quienes al tiempo del delito les faltaren las condiciones de imputabilidad, lo que no acontece en ninguno de los casos de enajenación sobrevenida, en los que se trata de sujetos con capacidad jurídico-penal en el momento de la acción y no de delincuentes mentalmente anormales, por lo que al no mediar relación entre la

enfermedad mental y el hecho realizado aquellas medidas carecen de justificación». Lo contrario supondría resucitar las antiguas medidas de seguridad predelictuales de la derogada Ley 16/1970, de 4 de agosto, *sobre peligrosidad y rehabilitación social*. Como es notorio, el vigente Código Penal español de 1.995, acoge un modelo dualista de respuesta al delito, donde, junto a la pena, se incorporan medidas de seguridad. Estas se reservan para los hechos previstos en la ley como delito y realizados por inimputables o con imputabilidad disminuida, siempre «que del hecho y de las circunstancias personales del sujeto pueda deducirse un pronóstico de comportamiento futuro que revele la probabilidad de comisión de nuevos delitos» (art. 95.1.2.^a CP). Además, las medidas se rigen, como las penas, con los mismos criterios garantistas de legalidad y jurisdiccionalidad, si bien, y conjugando los preceptos sustantivos con los procesales, a diferencia de las penas, las menciones de los artículos 101 y siguientes a la fijación en sentencia tanto el hecho de la inimputabilidad como la medida y su duración, plantean el problema añadido de su adopción como medida cautelar.

La consulta hace referencia a la STS de 18 de mayo de 1927 que acogiendo un recurso del Ministerio Fiscal acordaba archivar la causa sin la celebración del correspondiente juicio. «El fundamento de esta doctrina —dice la consulta— se halla en que la asistencia de los procesados a las sesiones del juicio oral es exigida por la LECrim. como necesaria para la máxima garantía del derecho de defensa y que tal asistencia no puede entenderse cumplida si la material presencia de los imputados no es consciente». Y haciendo referencia a los argumentos de la citada sentencia, afirma que es espíritu de la ley procesal conceder a las personas, que como responsables presuntos aparezcan en el proceso, la máxima garantía de defensa para que puedan en cada momento del juicio contrarrestar los argumentos de acusación que contra ellos se formulen y presentar los descargos que estimen justificativos de su pretendida inocencia, «no llegando a satisfacer el anhelo del legislador la material presencia en los banquillos de las Salas de Justicia de los reos aquejados de incapacidad mental que los impida darse cuenta de lo que allí pasa». Y de otro se sostiene que la asistencia de procesados a las sesiones de la vista en las condiciones detalladas «es evidente que no puede estimarse como el acto de consciente presencia que la ley previene, y por lo tanto que el indicado juicio se celebró sin que llenase el esencial requisito de la comparecencia del encartado, cuya ausencia intelectual y moral no puede negarse».

La consulta concluye que la enajenación mental, esencialmente irreversible, es, pues, «un obstáculo definitivo a la prosecución del proceso», y la solución debe ser el archivo, no de los artículos 637

ó 641, sino el equivalente a la declaración de rebeldía. Y en relación con los efectos materiales derivados de esta decisión, además de la reserva de acciones a los perjudicados por el delito, incoar el correspondiente proceso judicial de incapacidad, y, en su caso, instar el internamiento del enfermo cuando se cumplan los presupuestos y con las garantías del antiguo artículo 211 del Código Civil. Este es también el criterio de la citada STS 669/2006, de 14 de julio.

En aras de buscar una solución de *lege ferenda* para completa nuestro ordenamiento jurídico en estos extremos en los que el vacío legal deja amplios márgenes interpretativos, haremos referencia a la respuesta que ofrecen otros ordenamientos como el italiano y alemán que, a diferencia del francés, mantienen un sistema dualista de respuesta al delito, penas y medidas de seguridad. En ellos se contempla también el problema existente en derecho español respecto de las medidas cautelares de carácter personal que procede adoptar en estos supuestos.

Los artículos 70 a 73 del *Codice di Procedura Penale* (CPP) regulan el problema de la capacidad procesal del imputado: siempre que existan razones para creer que debido a una enfermedad mental (existente en el momento del hecho o sobrevenida después), el imputado no está en condiciones de participar conscientemente en el proceso, se ordena un dictamen pericial (art. 70), evacuado el cual, si se confirma aquella sospecha, se suspenderá el procedimiento, designando un curador especial (art. 71) y remitiendo al imputado, en caso necesario, a la autoridad competente para la adopción de las medidas previstas en la ley en relación al tratamiento sanitario de enfermos mentales (art.73). Por otra parte, el artículo 206 del *Codice Penale* admite, con carácter general, la adopción de las medidas de internamiento psiquiátrico y deshabitación en él previstas, en cuanto cautelares, durante la tramitación de la causa. Y en consonancia con ello, los artículos 286 del CPP establece, en su número 1, que si la persona a quien debe someterse a prisión provisional, se encuentra en un estado de enfermedad mental, que excluye o disminuye en gran medida la capacidad de entender o de querer, el juez, en lugar de la prisión provisional, puede disponer el internamiento hospitalario provisional en el establecimiento adecuado del servicio hospitalario psiquiátrico, adoptando las medidas necesarias para prevenir el peligro de fuga.

Disposiciones análogas se encuentran en el derecho alemán. Ya en el procedimiento preliminar se da ocasión al perito de proponer su dictamen si cabe contar con la imposición de la medida de internamiento del imputado en un hospital psiquiátrico, centro de deshabitación o custodia de seguridad (parágrafo 80.a, de la Ordenanza Procesal Penal, StPO), existiendo incluso la posibilidad de internar al imputado

en un establecimiento psiquiátrico público, por un máximo de seis semanas, y con una serie de garantías adicionales: certeza del hecho cometido, proporcionalidad con la significación del hecho y la pena o medida esperable, audiencia al perito y a la defensa. Por otra parte, el artículo 71 del Código Penal Alemán prevé la imposición autónoma del internamiento en hospital psiquiátrico, o en centro de deshabitación, así como la retirada del permiso de conducir o la inhabilitación profesional, cuando el proceso penal no puede llevarse a cabo por la inimputabilidad o la falta de capacidad procesal del autor. Ello en consonancia con lo dispuesto en la norma procesal que, por una parte, prevé (parágrafo 205 de la StPO) un específico procedimiento de medidas dirigido a hacer efectiva esa posibilidad de imposición autónoma de aquellas mencionadas en el artículo 71 de la StGB. Finalmente, el derecho alemán contempla la posibilidad (126.a, StPO) de recurrir al internamiento provisional, siempre que la seguridad pública lo requiera, y existan razones fundadas para pensar que alguien ha cometido un hecho antijurídico en estado de inimputabilidad o de imputabilidad disminuida.

Recapitulando el análisis expuesto nos encontramos que en el ordenamiento español no existe regulación alguna en todo lo referente a la capacidad procesal en los términos anteriormente expuestos. El artículo 383 deviene completamente inaplicable en lo que se refiere a la imposición de medidas de seguridad, y en la posibilidad de enjuiciar a aquellas personas a las que la enfermedad sobrevenida anule por completo su capacidad procesal. En estos casos lo procedente es, tal como se desprende de las sentencias citadas y de la consulta de la Fiscalía General del Estado, el archivo provisional del procedimiento y la intervención desde el orden jurisdiccional civil.

Pero el vacío legal existente respecto de los supuestos de inimputabilidad inicial y persistencia de incapacidad procesal requiere un tratamiento legal que dé respuesta tanto a la posibilidad de su enjuiciamiento en el orden penal (incluso, como en el derecho alemán a través de un procedimiento específico), o, como en el supuesto anterior desde la jurisdicción civil, y, en segundo lugar, a la posibilidad o no de adoptar medidas cautelares distintas a la prisión preventiva o provisional, cuando de los informes médicos que se practiquen el resultado vaya a ser la imposición de una medida de seguridad y no de una pena.

En este punto el Tribunal Constitucional ya afirmó en la STC 191/2004, de 2 de noviembre (FJ 7), que, «la misma atribución de la condición de preso, siquiera sea acompañada del adjetivo *provisional*, a quien se sabe desde un principio exento de responsabilidad penal por ausencia de imputabilidad, constituye un contrasentido,

toda vez que supone la imposición con carácter provisional de una medida (la prisión) cuya posibilidad de imposición con carácter definitivo está a priori descartada». Doctrina a su vez confirmada por la posterior sentencia del Pleno 217/2015, de 22 de octubre, al declarar vulnerado el derecho fundamental a la libertad personal (art. 17.1 CE) del recurrente por haberle sido impuesta la medida cautelar de prisión provisional prorrogada sin haber sido prevista específicamente para este supuesto de hecho por el Legislador: «de acuerdo con lo hasta ahora expuesto, sólo una interpretación analógica –y, por ello, incompatible con las exigencias de nuestra doctrina sobre la habilitación legal de la injerencia en la libertad– podría llevar a pensar que el precepto legal aplicado por la Audiencia Provincial cubre el supuesto de hecho que ahora se nos plantea. La norma utilizada para prorrogar la prisión provisional del actor no contiene ninguna referencia formal a dicho supuesto. Es más, su dicción literal es manifiestamente incompatible con éste, ya que, de acuerdo con el art. 504.2 in fine sólo puede prorrogarse la prisión preventiva cuando la Sentencia dictada y recurrida haya impuesto una pena de prisión. Como afirmamos en la STC 145/2014, de 22 de septiembre, FJ 7, «no estamos por lo tanto ante un defecto por insuficiencia de la ley, ante un juicio sobre la calidad de la ley, sino que se debate el efecto asociado a una ausencia total y completa de ley».

Por las razones expuestas parece conveniente que, como ya se hizo con la regulación de las medidas de investigación tecnológicas, se traslade al actual texto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal la regulación que sobre estos extremos se contiene en el apartado Código Procesal Penal de 2013.

El texto regula en el artículo 44 la capacidad procesal en general y de forma específica para el encausado en el artículo 49: «Integración de la capacidad de personas físicas encausadas que hayan de ser enjuiciadas 1. Las personas físicas que sufran enfermedad, trastorno o alteración de la percepción que les impida entender el significado y consecuencias del proceso y los efectos de sus actos, cuando hayan de ser enjuiciadas por serles atribuida la comisión de un hecho sancionado con medida de seguridad, actuarán en el proceso con la representación o con la intervención de su representación legal, que integrará la capacidad procesal del encausado en la medida necesaria para suplir sus carencia cognitivas y sustituirá o complementará la voluntad del encausado con el alcance que el Tribunal de Garantías o el Tribunal de Juicio establezca. El Tribunal de Garantías o el Tribunal de Juicio designará al encausado un defensor judicial que le represente si carece de representación conforme a derecho o existe conflicto de intere-

ses. 2. Para la adopción de la medida de integración de la capacidad prevista en el apartado anterior el Tribunal recabará informe médico forense y oirá al Ministerio Fiscal».

También da solución en el artículo 50, en similares términos a los expuestos, a los casos de incapacidad sobrevenida: «Incapacidad procesal absoluta del encausado que no haya de ser enjuiciado 1. Cuando la enfermedad, trastorno o alteración de la percepción que impida al encausado comprender el significado y consecuencias del proceso haya sobrevenido con posterioridad a la comisión del hecho punible, la causa será archivada tras la finalización de las Diligencias de Investigación y hasta que el encausado recobre la capacidad necesaria para su enjuiciamiento, sin perjuicio de que el Fiscal promueva las acciones legales procedentes. 2. Cuando el encausado recobre la capacidad para ser enjuiciado se dará la oportunidad a su defensa de completar la investigación con las medidas que, por la situación del encausado, no hubieran podido ser solicitadas. 3.- En caso de archivo por incapacidad absoluta serán de aplicación los apartados 5 y 6 del artículo 53 de este Código».

Y, finalmente, respecto de las medidas cautelares, los artículos 159 y 160 regulan la posibilidad de internamiento en centro psiquiátrico. Artículo 159: «Presupuestos 1. Cuando concurren en una persona indicios fundados de la comisión de un delito, a causa de una grave anomalía o alteración psíquica, podrá acordarse por el Tribunal, a instancia de parte, su internamiento en un centro psiquiátrico, cuando de una valoración exhaustiva de su anomalía o alteración y de la acción que se le imputa, se concluya que 105 existe un riesgo relevante de comisión de nuevos delitos como consecuencia de su patología. 2. Esta medida solamente podrá ser acordada cuando resulte proporcionada a la gravedad del delito cometido y de aquellos que se prevea que pudiera llegar a cometer, y la peligrosidad del sujeto no pudiera ser compensada de forma suficiente mediante la adopción de otra medida menos gravosa». Artículo 160: «Duración de la medida 1. El internamiento en centro psiquiátrico tendrá una duración máxima de seis meses. 2. La medida podrá ser prorrogada por seis meses más cuando se mantengan los requisitos legales que justifiquen el internamiento y se prevea la imposibilidad de celebración del acto del juicio oral con anterioridad a su vencimiento. 3.- En el supuesto de haberse dictado sentencia en la que hubiera sido impuesta una medida de internamiento en centro psiquiátrico, la medida podrá ser mantenida durante la resolución del recurso. En este caso, el Tribunal podrá, en cualquier momento, de oficio o a instancias de parte, verificar si se mantienen las circunstancias que hicieron necesaria su imposición. Si se hubieran superado los límites de duración de la

medida que establecen los apartados anteriores, esta comprobación deberá llevarse a cabo con una periodicidad al menos trimestral».

Medidas de protección para los denunciantes de delitos relacionados con la corrupción

Quienes no han participado en el delito de corrupción, pero han tenido conocimiento de su preparación o comisión por su proximidad al delincuente tampoco suelen denunciar en España. Por diferentes razones. El licitante preterido frente a un competidor que ha pagado el soborno para conseguir una determinada adjudicación pública raramente denuncia la situación de corrupción, bien por desconfianza en la justicia, bien porque pueda no interesarle de cara al futuro al confiar en una suerte de «rotación en el soborno», bien por evitar quedar de alguna manera estigmatizado al romper ciertos códigos de silencio que amparan estas conductas. En otras ocasiones, cuando el delito se ha cometido en el ámbito empresarial en el que trabaja el posible denunciante, la inexistencia de una regulación protectora específica hace muy difícil confiar en una denuncia por parte de quien probablemente va a sufrir algún tipo de represalia por su conducta.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 33 establece que cada Estado Parte «considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.»

España no ha atendido esta recomendación que también hace Transparencia Internacional, organización que incluye entre los «Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas» la «implementación de canales de denuncias para la comunicación de posibles incumplimientos de las normas internas de la empresa y/o de las normas legales». En su documento, publicado el 3 de noviembre de 2014, esta ONG también incluye la protección del denunciante de la corrupción entre las 20 medidas «efectivas y urgentes» para poner freno a la corrupción. Por su parte, la Comisión Europea, en informe de 3 de febrero de 2014 recuerda que «España no dispone de normas específicas que protejan a los denunciantes y las reformas legislativas previstas no llegan aún a establecer mecanismos de protección eficaces.» No podemos estar más de acuerdo a la vista de la

muy insuficiente L. O. 19/1994, de 23 de diciembre, *de protección de testigos y peritos en causas criminales*.

Igualmente, consciente de las deficiencias de la normativa española, la OCDE en su Informe de 8 de enero de 2013, *sobre cumplimiento en España del Convenio OCDE de corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*, recomienda el fomento de la figura del *whistleblower* o empleado que denuncia una actividad ilícita de la empresa en la que trabaja.

España no debería demorar más una regulación adecuada de protección del denunciante, aproximándonos a otros países como Gran Bretaña o EE.UU. país donde en materias relacionadas con la delincuencia económica o financiera, existe la oficina del *whistleblower* en la Securities and Exchange Commission (SEC) o en el Department of Justice (DOJ) que incluso paga una cantidad al ciudadano que denuncia y facilita información relevante, como también hace la Internal Revenue Service (IRS) a quien identifica a un defraudador de impuestos, manteniéndose en todo caso su anonimato.

3. PROCESO PENAL DE MENORES

Derogación del art. 7.1.f) de la LORPM que configura la medida de asistencia a centro de día como medida autónoma, para integrarla dentro de la medida de libertad vigilada [actual art. 7.1 h)], como una regla de conducta o una forma específica de ejecución de esta medida

Dentro del elenco de medidas judiciales imponibles, enumeradas en el art. 7.1 de la LORPM, se incluye en su apartado f) la medida de asistencia a centro de día. Dicho precepto señala que el sometido a esta medida residirá en su domicilio y acudirá a un centro, plenamente integrado en la comunidad, a realizar actividades de apoyo, educativas, formativas, laborales o de ocio.

Es una medida que obliga al infractor a asistir a un centro plenamente integrado en la comunidad para realizar actividades de apoyo a su competencia social y compensar las posibles carencias del ambiente familiar del menor. Como señala la Exposición de Motivos de la Ley, *esta medida sirve al propósito de proporcionar a un menor un ambiente estructurado durante buena parte del día*.

Como tal medida, no afecta a la libertad ambulatoria del menor ni altera su residencia.

El art. 17 del Reglamento de la LORPM dispone que para elaborar el programa individualizado de ejecución de esta medida, la entidad pública designará el centro de día más adecuado, entre los más cercanos al domicilio del menor en los que exista plaza disponible y designará un profesional que se entrevistará con el menor para evaluar sus necesidades y elaborar el programa de ejecución, en el que constarán las actividades de apoyo, educativas, formativas, laborales o de ocio que el menor realizará, la periodicidad de la asistencia al centro de día y el horario de asistencia, que deberá ser compatible con su actividad escolar si está en el período de la enseñanza básica obligatoria y, en la medida de lo posible, con su actividad laboral. Conforme al 17.3 «tendrán la condición de centro de día los recursos incluidos en la red de servicios sociales de cada comunidad autónoma, siempre que se encuentren plenamente integrados en la comunidad y sean adecuados a la finalidad de la medida».

Existe un consenso unánime sobre la necesidad de que se pueda imponer judicialmente a ciertos menores, para suplir las carencias de su entorno, la asistencia a centros de día, donde puedan realizar actividades de carácter socio-educativo. Pero lo discutible es la configuración legal de dicha medida en la LO 5/2000.

Doctrinalmente se ha puesto en entredicho la opción, adoptada por el legislador, de diferenciar como medidas distintas la libertad vigilada y la asistencia a centro de día. Incluso puede presentar problemas delimitar esta última medida de las tareas socioeducativas [art. 7.1.1)], si se tiene en cuenta que éstas muchas veces se realizan en un centro de día. En esa línea, diversos autores han sugerido, *de lege ferenda*, como opción más consecuente, que las tres medidas se integrasen en una sola de libertad vigilada, con diferentes contenidos y amplitud, según las necesidades de cada caso.

La FGE viene entendiendo que la diferencia entre la asistencia a centro de día y la libertad vigilada es más nominativa que real. Al margen de la distinción terminológica, lo cierto es que la asistencia a centro de día no supone más que una forma de desarrollar la libertad vigilada cuando las necesidades del menor así lo requieren, sirviendo el centro como lugar para la realización de unas actividades regladas fuera de su ambiente habitual (vid. Dictamen 3/2012, *sobre medidas cautelares imponibles*, del Fiscal de Sala Coordinador de Menores).

La cuestión no es puramente teórica, pues por esta Unidad se vienen observando desde hace tiempo los problemas prácticos que plantea la aplicación de esta medida, como consecuencia de su controvertida concepción legislativa.

En tal sentido, el primer aspecto que de siempre se ha cuestionado es su colocación sistemática dentro del art. 7.1 LORPM que establece una ordenación de las medidas «según la restricción de derechos que suponen». El orden que dispone dicha norma ha sido censurado en relación a otras medidas (vgr. anteponer la amonestación a medidas como las privaciones de permisos o la inhabilitación absoluta). En lo que se refiere a al centro de día, se sitúa como medida más restrictiva inmediatamente después de los internamientos y el tratamiento ambulatorio y por encima de la permanencia de fin de semana, que sí es medida privativa de libertad.

Más dudas y vacilaciones se han suscitado, en la práctica, como consecuencia de no aparecer mencionada expresamente dentro del elenco de medidas cautelares imponibles relacionadas en el art. 28.1 LORPM.

Esa omisión motivó, hace ya tiempo, que la Fiscal Delegada de Menores de Córdoba propusiera, en su informe para la Memoria anual, la inclusión en el art. 28.1 de la medida de asistencia a centro de día.

En ese momento, desde esta Unidad no se consideró preciso formular aún propuesta en tal sentido, entendiendo que el escollo era salvable mediante una adecuada hermenéutica, plasmando la postura a seguir en el mencionado Dictamen 3/2012.

Dicho Dictamen parte de la vía interpretativa que abrió, en su momento, la Consulta 3/2004, *sobre la posibilidad de adoptar la medida cautelar de alejamiento en el proceso de menores*, que admitió su imposición como regla de conducta de una libertad vigilada, aun cuando dicha medida no se introdujese expresamente en la LORPM hasta la reforma por LO 8/2006.

Aplicando esa misma línea argumental a la medida de asistencia a centro de día, y teniendo en cuenta todas las consideraciones antes apuntadas sobre la peculiaridad de esta medida el Dictamen 2/2013 concluye que:

«Las medidas cautelares enumeradas en el art. 28.1 LORPM constituyen un catálogo expreso y cerrado (Consulta 3/2004 FGE), que no impide, sin embargo, aplicar, con carácter cautelar y como reglas de conducta de una libertad vigilada, determinadas obligaciones que se corresponden en esencia y finalidad con otras medidas no relacionadas en ese precepto.

Aun cuando en el art. 28.1 de la LO 5/2000 no se mencione la medida de centro de día, cuando fuese adecuada a las circunstancias del menor podrá imponérsele, conforme al art. 7.1 h) 7.ª LORPM, una

libertad vigilada cautelar con obligación de asistir a un centro donde pueda realizar actividades de apoyo, educativas, formativas, laborales o de ocio.»

Parecido problema se ha planteado respecto a la posibilidad de su imposición en los delitos leves (faltas antes de la LO 1/2015), al no preverse explícitamente en el art. 9.2 LORPM que, tras la reforma por LO 8/2006, sí incluyó la libertad vigilada y las tareas socio-educativas hasta seis meses de duración, pero no el centro de día.

La SAP Valladolid, sec. 2.^a, n.º 11/2017, de 17 de enero de 2017, estima el recurso del Fiscal e impone, en un delito leve, la asistencia a centro de día como regla de conducta de una libertad vigilada de seis meses, aplicando, en este punto, los criterios del Dictamen 2/2013:

«...La medida de asistencia a Centro de día no está prevista en el citado artículo 9.1 para los supuestos de comisión de delito leve (antigua falta), por lo que no cabe aplicarla en este caso como medida autónoma o independiente.

Ahora bien, el citado artículo sí permite imponer la medida de libertad vigilada para este tipo de infracciones leves hasta un máximo de 6 meses, sin que haya óbice para que dentro del contenido de esa libertad vigilada pueda contemplarse e incluirse como norma de conducta la asistencia a Centro de día por ser conveniente para la reeducación del menor. Así entre las reglas de conducta que cabe adoptar en la libertad vigilada, según el artículo 7.1.h) de la LORPM, se encuentra la obligación de someterse a programas de tipo formativo, cultural, educativo, profesional...y otros similares, en cuyo ámbito se puede comprender la asistencia a centro de día que es un centro abierto perteneciente a la Comunidad para organizar las actividades educativas, culturales y de ocio del menor.

Resulta paradójico que en estos casos pueda imponerse la libertad vigilada y no la de asistencia a centro de día cuando aquella implica un mayor control y restricción. Ello permite la interpretación de que el legislador ha querido que esta última medida únicamente tenga sentido, para los supuestos de comisión de delito leve, dentro de los contenidos de la libertad vigilada, si fuere precisa, pero no como independiente de ella.»

Con independencia de seguir aplicando, entretanto, las orientaciones interpretativas expuestas, todos los problemas prácticos apuntados y las dudas surgidas aconsejan, por razones de estricta seguridad jurídica (art. 9.3 CE), una modificación legislativa en este punto.

La reforma legislativa que se propone pretende, tal y como se ha dicho, reubicar sistemáticamente la asistencia a centro de día, incluyéndola como una forma de llevar a efecto la libertad vigilada, cuando las circunstancias del menor lo requieran, o como una regla de conducta de la propia medida. Los artículos correlativos del Reglamento de la LORPM (arts. 17 y 18) deberán adecuarse en paralelo.

Esta reforma, tal y como se concibe, no sólo limitará las posibilidades de imponer la asistencia a centro de día cuando sea necesaria, sino que puede reforzar su aplicación al superar las dudas interpretativas mencionadas, producto de una sistemática legislativa defectuosa.